



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS ARAGÓN

LA REGULACIÓN JURÍDICA DEL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL  
EXTRANJERO

T E S I S

Que para obtener el Título de  
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

ANA SOLEDAD DELGADO CALVA

ASESOR: LIC. MIGUEL MEJÍA SÁNCHEZ.

ESTADO DE MÉXICO, 2000.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**DEDICO ESTA TESIS A:**

**MIS PAPÁS**

*Edmundo Joaquín Delgado Ramos y*

*Ernestina Calva de Delgado.*

*Por brindarme tanto amor, apoyo  
y la oportunidad de vivir.*

*Gracias a ustedes:*

*Mis papás.*

**QUE DIOS LOS BENDIGA**

**A MIS HERMANOS**

*Luz María,*

*Yolanda Patricia y*

*José Rodrigo.*

*Porque en ustedes encontré unión,  
dulzura y a mis más grandes amigos.*

*Gracias por quererme mucho.*

**A MI ABUELITA**

*Elena Ramos Cervantes.*

*Por compartir conmigo tu vida  
y tu cariño. Gracias.*

**A MI ABUELITO**

*Macario Calva Montiel.*

*Porque eres un gran ser humano  
que quiero mucho.  
Gracias por tu amor.*

***A mi maestro y amigo,***

***el LIC. MIGUEL MEJÍA SÁNCHEZ***

*Por sus buenos consejos, el apoyo y altruismo  
que siempre demuestra a sus alumnos  
y a todo ser humano.*

*GRACIAS a usted,  
por su amistad y comprensión.*

***A el LIC. ALEJANDRO MORALES BECERRA***

*Por su apoyo y amistad incondicionales.*

***AGRADECIMIENTOS:***

***A DIOS***

*Por hacerme tan dichosa.*

***A la ENEP ARAGÓN, UNAM***

*Porque en ella aprendí a  
"ser" y a ver la luz del saber.*

***A TODOS MIS PARIENTES Y AMIGOS***

*Por todo el apoyado y afecto que me han demostrado.*

*GRACIAS por compartir conmigo  
la alegría de este esfuerzo.*

***A EL LIC. FERNANDO BUENO MONTALVO***

*Por su apoyo y generosidad.*

*GRACIAS*

# LA REGULACIÓN JURÍDICA DEL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO

## Í N D I C E

PÁG.

INTRODUCCIÓN .....	VI
<b>CAPÍTULO PRIMERO. MARCO DE REFERENCIA DE VOTO Y SUFRAGIO</b> .....	<b>1</b>
1.1. CONCEPTO DE VOTO Y SUFRAGIO. ....	1
1.1.1 CONCEPTO ETIMOLÓGICO .....	2
1.1.2. CONCEPTO LEGAL.....	3
1.1.3. CONCEPTO JURISPRUDENCIAL.....	4
1.1.4. CONCEPTO DOCTRINAL .....	5
1.1.5. DIFERENCIA ENTRE VOTO Y SUFRAGIO.....	8
1.1.6 CONCEPTO QUE SE PROPONE .....	12
1.2 ANTECEDENTES DEL VOTO .....	13
1.2.1. TIEMPOS PRIMITIVOS.....	13
1.2.2 GRECIA .....	14
1.2.3 ROMA.....	16
1.2.4. ÉPOCA PREHISPÁNICA.....	18
1.2.5. ÉPOCA COLONIAL.....	20
1.2.6. MÉXICO INDEPENDIENTE.....	20
1.3. LA NACIONALIDAD Y LA CIUDADANÍA .....	25
1.3.1. CONCEPTO DE NACIONALIDAD.....	26
1.3.2. CONCEPTO DE CIUDADANÍA.....	29
1.3.3 DIFERENCIA ENTRE NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA .....	30
1.3.4. EL VOTO COMO UN DERECHO Y OBLIGACIÓN DE TODO CIUDADANO.....	32
1.3.5 LA DOBLE NACIONALIDAD.....	33

<b>CAPÍTULO SEGUNDO. EL VOTO DE LOS EXTRANJEROS EN EL DERECHO COMPARADO.....</b>	<b>43</b>
2.1. REGULACIÓN DEL VOTO EN EL EXTRANJERO EN OTROS PAÍSES.....	43
2.1.1. FRANCIA.....	50
2.1.2. ESPAÑA.....	58
2.1.3. CANADÁ.....	61
2.1.4. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.....	68
<b>CAPÍTULO TERCERO. EL VOTO EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE MEXICANA.....</b>	<b>75</b>
3.1. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	78
3.1.1. LA REFORMA A LA TERCERA FRACCIÓN DEL ARTÍCULO 36.....	78
3.1.2. LA REFORMA AL APARTADO A) DEL ARTÍCULO 37.....	81
3.2. EL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.....	84
3.3. EL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO.....	86
3.3.1. SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE EL VOTO EN EL EXTRANJERO.....	92
3.3.2. CONFERENCIA TRILATERAL MÉXICO-CANADÁ-ESTADOS UNIDOS SOBRE EL VOTO EN EL EXTRANJERO.....	95
3.3.3. INFORME FINAL DE LA COMISIÓN DE ESPECIALISTAS QUE ESTUDIA LAS MODALIDADES DEL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO.....	97
3.4. PROPUESTA DE REFORMAS LEGISLATIVAS PARA HACER EFECTIVO EL DERECHO AL VOTO DE LOS MEXICANOS QUE VIVEN EN EL EXTRANJERO.....	104
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>139</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>144</b>

## INTRODUCCIÓN

Año con año numerosos grupos de mexicanos cruzan las fronteras de México para mejorar sus condiciones de vida. Según estadísticas citadas por Jorge Carpizo y Diego Valadés, en la obra que conjuntamente hicieron, denominada *"El voto de los mexicanos en el extranjero"*, aproximadamente el 99.2% se concentra en el territorio de los Estados Unidos de América. Después de éstos, nuestros vecinos del norte, Canadá es el país que cuenta con más residentes mexicanos; y en menores cantidades Paraguay, Bolivia, España, Alemania, Guatemala y Venezuela, entre otros. Por eso hablar de mexicanos en el extranjero es hablar preponderantemente de los Estados Unidos.

Actualmente, revistas especializadas como *Bien Común y Gobierno*, *Época*, *Proceso* y *Éste País*, por citar algunas, mencionan que en Estados Unidos existen entre 7 y 20 millones de mexicanos, de los cuales aproximadamente dos y medio millones estuvieron en condiciones de votar para las elecciones presidenciales de México en este año 2000.

Las cifras de uno y otro medio de información no coinciden y defieren mucho, no obstante ello, lo que no debe soslayarse es el hecho de que México es un caso excepcional en el mundo, ya que no existe ningún otro país que cuente con tantos connacionales residiendo en otra Nación.

Aunado a lo anterior, habría que destacar que diversos grupos de mexicanos radicados en Estados Unidos han solicitado a los partidos políticos mexicanos como el *Partido Revolucionario Institucional (PRI)* y el *Partido de la Revolución Democrática (PRD)*, así como al H. Congreso de la Unión, se les permita ejercer su derecho al voto desde los lugares en que se encuentran residiendo en los Estados Unidos de América, pues siguen manteniendo vínculos sociales, culturales y sobre todo económicos, con nuestro país. Al respecto, argumentan que no se les debe obstaculizar su derecho al voto desde el extranjero, ya que para ellos es difícil y oneroso venir al país sólo a votar, aún cuando existan casillas electorales en las fronteras del territorio nacional.

La gran cantidad de mexicanos que hoy día radican en los Estados Unidos, la vinculación permanente con su país que es el nuestro y su reclamo legítimo a participar en las elecciones de México, son los asuntos que nos llevaron a estudiar el tema del voto de los mexicanos en el extranjero. Sobre todo cuando al empezar a explorar el tema, nos percatamos de que aún no existen ordenamientos jurídicos que regulen este derecho constitucional, recientemente consagrado en base a la reforma a la tercera fracción del artículo 36 de la Constitución y a la creación del artículo 8º transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

En virtud de lo anterior, nuestro principal propósito al elegir y elaborar este tema de tesis, se concentró en proponer cambios legislativos que hagan viable el ejercicio de este derecho constitucional de nuestros connacionales que residen en el extranjero. Para poder lograr nuestro objetivo, iniciamos formulando nuestra hipótesis de trabajo, la cual se basa en la siguiente premisa: *"Todo mexicano tiene el goce y, en consecuencia, el ejercicio de los derechos que le otorga la Constitución; entre otros, el de elegir a sus gobernantes, incluidos los mexicanos que se encuentran residiendo en el extranjero. Luego entonces, los ciudadanos mexicanos radicados en el exterior del país tienen el derecho a votar en sus lugares de residencia, derecho que requiere como condición previa expedir la reglamentación para hacerlo efectivo, pues de lo contrario será un mandato constitucional que quedará simplemente en el papel"*.

Lo anterior sólo se logrará proponiendo cambios legislativos idóneos, para lo cual resulta conveniente tomar como referencia las experiencias de otros países, lo que seguramente nos permitirá no sólo proponer los mecanismos para ejercer el voto de los mexicanos en el extranjero, sino además garantizar la soberanía y protección del país en cuanto a la intervención extranjera en las políticas de México.

Para el caso, decidimos realizar, en base al método deductivo e inductivo, ésta investigación de tesis, la cual dividimos en tres capítulos.

El primero de ellos tiene por objeto darnos un panorama general del voto. Entender primeramente qué es éste desde su sentido etimológico, para después estudiar su sentido legal, jurisprudencial y doctrinal. Después, ubicar el desarrollo del voto desde los tiempos primitivos de la humanidad hasta nuestros días, para lo cual haremos una breve referencia de esta institución en pueblos como Grecia, Roma, Época Colonial y México Independiente. Finalmente, explicaremos que el voto es un atributo de la ciudadanía y no de la nacionalidad.

También nos referiremos a éstas instituciones jurídicas, ya que frecuentemente se confunden.

El segundo capítulo tiene como propósito exponer, a través del Derecho Comparado, los sistemas jurídicos, mecanismos y legislaciones que diversos países utilizan para instrumentar el voto de sus nacionales en el extranjero. Así como las dificultades y problemas que han tenido que atravesar y superar, los cuales seguramente son experiencia cuyo conocimiento será de utilidad para nuestro país.

El tercer y último capítulo, tiene como finalidad mostrar el caso y situación actual de México respecto al voto de los mexicanos en el extranjero. Qué acciones y avances han llevado a cabo nuestro Poder Legislativo y el Instituto Federal Electoral (IFE) -máxima autoridad en la materia- en relación con el tema, a fin de apreciar cómo se ha desarrollado el asunto en cuestión.

En cuanto a nuestra propuesta de cambios legislativos para hacer posible el derecho al voto de nuestros connacionales en el extranjero, decidimos introducirla en el último punto del tercer capítulo, ya que así podemos culminar y relacionar todo lo antes expuesto. El propósito de tal propuesta es aportar una idea u opinión que ayude a concretar lo que ha sido tema de debate nacional desde 1996, año en que se llevó a cabo la reforma a la tercera fracción del artículo 36 constitucional y cuyo propósito fundamental es instrumentar este derecho en la ley.

Ahora bien, muchas son las interrogantes que se nos presentaron. Tales como ¿Quiénes deberán tener derecho a votar en el extranjero?, ¿Bajo qué condiciones?, ¿Qué autoridades se harían cargo de éste tipo de elecciones?, ¿Cómo se llevarían a cabo las campañas presidenciales en el exterior y a través de qué medios?, ¿Qué tipo de sanciones se aplicarían para los distintos casos que se presenten durante la jornada electoral?...en fin, preguntas nos sobraron. Bastantes de ellas las pudimos responder, aunque muchas de ellas de forma general, debido a limitaciones respecto a experiencia profesional en la materia electoral.

También, estamos consientes de que para una investigación tan minuciosa se necesita mayor tiempo y un conocimiento más real de los escenarios de los países que se analizan. No obstante esto, nos ajustamos a la información y cifras que estuvieron a nuestro

alcance y logramos obtener resultados que nos permiten entender en forma global lo que acontece en otras partes del mundo.

Para terminar, queremos señalar que el Derecho Electoral no es un tema muy recurrido para su estudio por la mayoría de los estudiantes en Derecho. No por esto deja de ser interesante. En nuestra experiencia podemos decir que el Derecho Electoral es importante por ser eje fundamental para que los ciudadanos de todas partes del mundo puedan manifestar su libre voluntad respecto a la forma de gobierno que rige en su país. Además es un tema que nos debe importar a todos, más aún cuando en México se aproximan sucesos de relevancia nacional como el que nosotros decidimos abordar: regular el voto de los mexicanos en el extranjero.

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **MARCO DE REFERENCIA DE VOTO Y SUFRAGIO**

Antes de iniciar con cualquier tema preciso es conocer primero sus aspectos generales. Por ello es que en nuestra investigación de tesis decidimos realizar un marco de referencia, el cual dividimos en tres apartados: *"1.1. CONCEPTO DE VOTO Y SUFRAGIO"*; *"1.2. ANTECEDENTES DEL VOTO"*; y *"1.3. LA NACIONALIDAD Y LA CIUDADANÍA"*.

Ello con el fin de comprender qué es el voto y qué es el sufragio desde sentido etimológico, legal, jurisprudencial y doctrinal; porqué se conceptúan voto y sufragio como términos iguales; cuáles son sus antecedentes históricos en los tiempos primitivos, en Grecia, en Roma, en la Época Prehispánica, en la Época Colonial y en México Independiente; qué tiene que ver la doble nacionalidad con el voto; entre otras cosas.

Respecto a ése último punto, la doble nacionalidad, aclaramos que nos referiremos a él de forma general, a fin de sentar en éste subtítulo las bases de lo que en el apartado denominado *"LA REFORMA AL APARTADO A) DEL ARTÍCULO 37"* del Capítulo Tercero, hablaremos más a fondo.

También proponemos un concepto de voto. Ello con el objeto de combatir la omisión que la ley y la jurisprudencia hacen al respecto.

Así es como pretendemos comenzar el tema que hemos denominado *"La regulación jurídica del voto de los mexicanos en el extranjero"*.

#### **1.1. CONCEPTO DE VOTO Y SUFRAGIO.**

Las palabras voto y sufragio nos llevan a pensar en elecciones, campañas publicitarias, urnas y candidatos. Sabemos que mediante esta figura jurídica los ciudadanos podemos participar en la vida política del país y así elegir a nuestros representantes o

gobernantes. ¿Pero qué significa el voto? ¿Cómo lo conceptúan la ley, la jurisprudencia y la doctrina? ¿Por qué se utilizan como sinónimos?

Como vemos, no es suficiente la idea de que el voto es sólo ir a las urnas a depositar una papeleta electoral. El voto es un derecho y una obligación según la ley; y una expresión de voluntad para algunos estudiosos del Derecho.

Necesario es conocer entonces otros puntos de vista respecto al voto, que nos desliguen de suposiciones y creencias, a fin de comprender realmente qué es, para qué sirve y qué elementos lo componen.

### 1.1.1. CONCEPTO ETIMOLÓGICO.

De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, el vocablo voto proviene del latín *votum*, que significa *"parecer o dictamen en una congregación o junta en orden a la decisión de un punto o elección de un sujeto; y el que se da sin fundarlo, diciendo simplemente sí o no, o por medio de bolas, etc."*<sup>1</sup> En un principio ésta palabra tuvo un origen religioso, cuyo sentido era el de ofrenda o *"promesa de una cosa, que envuelve un sacrificio hecho a Dios, a la Virgen, a una deidad o persona venerada por su santidad, ya sea por devoción o para obtener una determinada gracia"*.<sup>2</sup>

Para efectos de nuestro estudio, la palabra voto significa el parecer que da una persona en una elección.

Por otra parte, la voz *suffragio* proviene del latín *suffragium*, y se traduce como *"ayuda, favor, socorro o adopción de un acuerdo"*.<sup>3</sup>

Al respecto, podríamos considerar al *suffragio* como la expresión de voluntad a través de la cual los ciudadanos participan en la vida política del Estado para conformar la voluntad popular y elegir así la forma de gobierno que mejor les parezca.

<sup>1</sup> Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. 21ª ed. t. II. Madrid, Ed. Espasa-Calpe, S.A., 1992, pág. 2107.

<sup>2</sup> *Ibid.*, págs. 2106 y 2107.

<sup>3</sup> *Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado*, t. XI. México, Ed. Selecciones del Reader's Digest, S.A. de C.V., 1986, pág. 3610.

Realmente, aunque las palabras son diferentes, voto y sufragio se refieren a un parecer, a un acuerdo, o bien, a la decisión que se toma en una elección, la cual culmina en las urnas.

### 1.1.2. CONCEPTO LEGAL.

La ley carece de un concepto sobre voto y sufragio. Tampoco distingue estas palabras, las cuales trata como sinónimos. Cabe aclarar que en el subtítulo correspondiente trataremos el hecho de si son o no diferentes.

Por lo que respecta a la Constitución, los legisladores establecieron en artículos separados que los ciudadanos mexicanos tienen el derecho (artículo 35, fracción I) y la obligación (artículo 36, fracción III) de votar en las elecciones populares. También establecieron el derecho que tienen para ser votados, nombrados o desempeñar cargos de elección popular. Pero nunca nos dan una definición del voto.

Otra disposición que alude al voto, sin conceptuarlo, es el artículo 39 constitucional, que textualmente dice: *"La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno"*.

De este artículo podemos deducir que se deriva el voto, ya que éste es un instrumento fundamental del que se valen los ciudadanos para cambiar su forma de gobierno, pues a través de él es como pueden elegir a sus gobernantes.

Por otra parte, el párrafo segundo, fracción I del artículo 41 de nuestra Constitución, se refiere también al voto de la siguiente forma: *"Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos"*.

Como vemos en este artículo, el sufragio universal, libre, secreto y directo, es la fórmula que establece nuestra Ley Fundamental para la elección de nuestros gobernantes y

la forma en que el ciudadano participa en la conformación de la voluntad popular en ejercicio del poder soberano que radica real y socialmente en el pueblo.

Por otra parte, al buscar en la ley secundaria (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales), mejor conocida como COFIPE, encontramos, en nuestra opinión, que el párrafo primero del artículo 4º de esta ley se refiere al voto, el cual a la letra dice:

*Artículo 4º:*

*"1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación del ciudadano que se ejerce para integrar los órganos del Estado de elección popular".*

De esta disposición podemos desprender una definición legal del voto, diciendo que: *"el voto es un derecho y una obligación del ciudadano que se ejerce para integrar los órganos del Estado de elección popular"*.

Observemos que la legislación secundaria une las ideas de nuestra Carta Magna y agrega el objeto o fin del voto: *"...integrar los órganos del Estado de elección popular"*.

Resumiendo, la Constitución y el COFIPE señalan qué es el voto, al mencionar que éste es un derecho y una obligación; quiénes pueden ejercerlo, al indicar que sólo los *"ciudadanos"* están facultados para ello; el fundamento de la ciudadanía se encuentra en el artículo 34 constitucional. Y por último, qué finalidad persigue el voto. Ésta solo el COFIPE la menciona, y señala que el voto tiene por fin u objeto la integración de los órganos del Estado de elección popular.

A nuestra manera de ver, lo que mencionamos en el párrafo anterior no nos basta para comprender lo que es el voto; creemos que se deben agregar otros elementos, de los cuales hablaremos en la propuesta de concepto de voto que hacemos en este trabajo de tesis.

### **1.1.3. CONCEPTO JURISPRUDENCIAL.**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación emite pocas interpretaciones respecto a la *cuestión electoral*. Al buscar entre estas interpretaciones el concepto de voto o sufragio encontramos que en ninguna de las tesis jurisprudenciales se encuentra, ni como voto ni

como sufragio. En consecuencia, la Suprema Corte nos deja totalmente desprovistos de lo que debemos entender por éste, ya que alude a otras cuestiones legales electorales, pero no nos dice qué es el voto.

#### 1.1.4. CONCEPTO DOCTRINAL.

Como hemos visto, ni la ley ni la jurisprudencia nos ofrecen un concepto de voto o sufragio, en cambio la doctrina sí contiene conceptos sobre éstos términos, aunque no tantos como hubiéramos querido.

Así, para efectos del presente trabajo, haremos referencia a algunos de esos conceptos que doctrinarios, autores y estudiosos del Derecho emiten en sus obras. Es de resaltar que la mayoría de ellos tratan voto y sufragio como una misma cosa, sin embargo existen ideas opuestas. Al respecto, nosotros no distinguiremos entre uno y otro, ya que de esta situación hablaremos y haremos los debidos comentarios en otro subtítulo. Por lo mientras analizaremos los siguientes conceptos.

En cuanto al sufragio, el maestro Bernasehina González lo define como *"el medio de expresión de la voluntad del pueblo en la creación de las normas o en la integración de los órganos encargados de dictarlas"*.<sup>4</sup>

Como podemos observar, Bernasehina menciona que el sufragio es *"el medio de expresión de la voluntad del pueblo..."*, con lo que estamos de acuerdo, puesto que a través del voto la ciudadanía puede manifestar su conformidad o inconformidad con la actual forma de gobierno que los rige. Además, no basta con decir que el voto es un derecho y una obligación como lo señalan la Constitución en sus artículos 35, fracción I y 36, fracción III, y el COFIPE en su artículo 4º, párrafo primero; pues el hombre es libre de manifestar públicamente su pensamiento y sus tendencias políticas; es libre para *"expresar su voluntad"*, según lo establece el artículo 6º constitucional, que a la letra dice:

*Artículo 6º: "La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero,*

---

<sup>4</sup> Rodngo Borja. Derecho Político y Constitucional, 2ª ed. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1991, pág. 215.

*provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado”.*

De esta manera, siempre que no se atenté contra lo que establece ese artículo, se puede *“expresar”* nuestra voluntad y preferencia por un candidato o partido político.

Por otra parte, Bernasehina utiliza el término *“pueblo”*, en vez de *“ciudadanía”*; sin embargo entendemos que este autor se refiere al sentido jurídico de pueblo y no al sentido sociológico; lo que equivale a referirse a la ciudadanía. En cambio, el sentido sociológico abarca a los ciudadanos y a los no ciudadanos, como son niños, jóvenes menores de edad, incapacitados mentales, entre otros.

Más adelante, Bernasehina menciona en su concepto que el pueblo puede participar *“...en la creación de las normas o en la integración de los órganos encargados de dictarlas...”*. Al hacer tal aseveración, Bernasehina señala dos cuestiones: el referéndum y la elección de los miembros del Congreso de la Unión.

Hace referencia al referéndum cuando dice que el pueblo puede participar *“...en la creación de las normas...”*, ya que el referéndum es el procedimiento a través del cual el Poder Legislativo consulta a la ciudadanía sobre la aprobación o sanción de una reforma constitucional, legal, tratado, decreto, etc., o de alguna de las etapas de su proceso de formulación, lo cual supone un cambio o afectación al orden jurídico. El resultado de esta consulta ciudadana influye en los legisladores al momento de crear una norma jurídica.

Respecto a la elección de los miembros del Congreso de la Unión, Bernasehina señala que el pueblo puede participar *“...en la integración de los órganos encargados de dictarlas”*, pero se olvida de que también tiene el derecho a elegir al Presidente de la República o Poder Ejecutivo, así como a Presidentes Municipales, Gobernadores de los Estados, entre otros. Por ello, creemos que su concepto de voto es incompleto, ya que solo se refiere a la elección del Poder Legislativo y se olvida de los demás puestos políticos.

Otro concepto de voto es el del maestro Rafael Bielsa, el cual dice que *“sufragio es el derecho del ciudadano a expresar, pública o secretamente, su voluntad, en un asunto o negocio público, para decidir una elección o en una resolución de interés general”*.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Id.

Del concepto que este autor nos brinda podemos comentar varias cosas. Una de ellas es que Bielsa, al igual que Bernasehina, reconoce el derecho de expresión que ya antes explicamos, y que es importante porque todo ciudadano tiene el derecho a exponer libremente sus ideas, aún políticas, de acuerdo al artículo 6º de la Constitución.

También podemos señalar que Bielsa es más atinado que Bernasehina por referirse a "ciudadanos" y no a "pueblo", ya que esta palabra, como hemos dicho, puede confundirse con su aspecto sociológico.

Otra cosa que podemos comentar es que Bielsa señala que el sufragio se puede expresar "...pública o secretamente...", con lo cual no estamos de acuerdo, ya que el voto es secreto, según el primer párrafo del artículo 4º del COFIPE. A menos que se refiera al derecho que todo ciudadano tiene de manifestar su preferencia por un candidato o partido político; porque si bien es cierto que nadie puede obligarnos a decir por quién votamos, tampoco nadie puede obligarnos a no decirlo.

Bielsa también se refiere a la elección de nuestros gobernantes, así como al referéndum y al plebiscito. Se refiere a la elección de nuestros gobernantes cuando en el concepto señala: "...decidir una elección..."; al referéndum y al plebiscito cuando menciona: "...decidir...en una resolución de interés general".

El referéndum es una figura jurídica que ya explicamos, no así el plebiscito, el cual es el procedimiento por el cual el pueblo puede intervenir en la ratificación o aprobación de un acto esencialmente político, sin que ello entrañe una modificación al orden jurídico.

Por otra parte, el maestro Rodrigo Borja señala que "*el sufragio consiste en la intervención directa del pueblo, o de un amplio sector de él, en la creación de normas jurídicas, en su aprobación o en la designación de los titulares de los órganos estatales*".<sup>6</sup>

En su concepto, el maestro Borja menciona "*...la intervención directa del pueblo...*"; es decir, los ciudadanos actualmente pueden elegir a sus gobernantes sin ningún intermediario; a esto se le conoce como voto en primer grado. En cambio las votaciones de antes eran indirectas. Por ejemplo, la Constitución de Cádiz de 1812 establecía que las votaciones fueran indirectas en tercer grado. Debido a ello los electores votaban para elegir un grupo de personas que se constituían en las Juntas Electorales de Parroquia (elecciones en tercer

---

<sup>6</sup> *Id*

grado); éstas a su vez realizaban votaciones para formar las Juntas Electorales de Partido (elecciones en segundo grado); y por último, éstas votaban para constituir las Juntas Electorales de Provincia (elecciones en primer grado), quienes finalmente decidían la elección.

También podemos observar que alude al referéndum cuando señala que *"el sufragio consiste en la...creación de normas jurídicas..."*; y a la designación de nuestros gobernantes cuando continúa diciendo *"...en la designación de los titulares de los órganos estatales"*. Esto ya lo hemos mencionado y explicado.

En virtud de lo anterior, podemos concluir que todos los conceptos refieren al voto, ya que aluden a la capacidad que tienen los ciudadanos para elegir a nuestros gobernantes. En el caso del maestro Bernasehina, éste limita esa capacidad a la elección de los miembros del Poder Legislativo y se olvida de los demás puestos políticos.

Lo que no creemos conveniente es que se mezclen el voto y sufragio con las otras formas de participación ciudadana, como son el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular. Una cosa es el voto, otra el referéndum, el plebiscito, y la iniciativa popular.

Si no se distinguen unas de otras, entonces se podrían hacer lo que anteriormente expusimos: que se engloben todas las formas de participación ciudadana en la figura del sufragio. *Ésta que sea el género y las demás la especie.*

#### **1.1.5. DIFERENCIA ENTRE VOTO Y SUFRAGIO.**

Las palabras voto y sufragio normalmente se utilizan como sinónimos, tanto por la ley como por la gran mayoría de doctrinarios y estudiosos del derecho. Incluso el común de la gente no hace distinción entre ambos términos. Tampoco nosotros pensamos que hubiera una diferencia. Sin embargo, el maestro Rodrigo Borja señala que voto y sufragio son diferentes, situación que expone en su obra titulada *"Derecho Político y Constitucional"*.

Pero antes de hablar sobre ello, nos referiremos a los conceptos de voto y sufragio que obtuvimos de algunos diccionarios, con el fin de compararlos y llegar después a distinguirlos o a igualarlos.

De esta manera, Elisur Arteaga Nava y Laura Trigueros Gaisman señalan en su *"Diccionario de Derecho Constitucional"*, que voto es la *"la opinión o elección que expresan o hacen periódicamente y depositan en las urnas los ciudadanos"*.<sup>7</sup>

Por otra parte, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México dice que *"el voto es un derecho a través del cual los ciudadanos intervienen en la vida política del país, ya sea creando al Estado, conformando al Gobierno o eligiendo a sus representantes, y en cierta forma, al programa político de conformidad al cual se debe gobernar al país"*.<sup>8</sup>

Respecto al sufragio, el Pequeño Larousse Ilustrado señala que proviene de *suffragium*, y significa: *"el acto de carácter expreso, por el que una persona emite un voto en el seno de una colectividad de la que es miembro, a fin de decidir en una cuestión de interés público, generalmente de carácter político"*.<sup>9</sup>

Y por último, la Real Academia Española señala que sufragio proviene del latín *suffragium*, y significa *"el voto de quien tiene la capacidad de elegir"*.<sup>10</sup>

Ahora bien, de los anteriores conceptos podemos observar que dos se refieren al voto y dos al sufragio. Los primeros los comparamos con los segundos y encontramos que, en general, todos se refieren al derecho que tienen los ciudadanos para elegir a sus gobernantes en las urnas.

Veamos, los conceptos varían en que en el primero de ellos se dice que el voto es una opinión o elección; en el segundo se menciona que es un derecho; en el tercero que es un acto; y en el cuarto que es una capacidad. Sea como sea, el voto es todo eso: una opinión, una elección, un derecho, un acto, una capacidad, entre otras cosas.

También los conceptos se refieren a los ciudadanos. Aunque en el concepto de la Real Academia Española no se menciona la palabra *"ciudadano"*, sí se alude a él cuando se establece: *"...quien tiene la capacidad de elegir"*; ya que, según nuestro derecho, quienes

<sup>7</sup> Elisur Arteaga Nava y Laura Trigueros Gaisman. *Diccionario de Derecho Constitucional: volumen II*, México, Ed. Haría, S.A., 1995, pág. 98

<sup>8</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. *Diccionario Jurídico Mexicano*, 11ª ed. t. IV. México, Ed. Pomúa, S.A., 1998, págs. 3260 y 3261.

<sup>9</sup> Agrupación Editorial S.A. *El Pequeño Larousse Ilustrado*, México, Ed. Larousse, S.A. de C.V., 1999, pág. 942.

<sup>10</sup> Real Academia Española Op. Cit. pág. 3112.

tienen capacidad en una elección son los "ciudadanos". Por lo tanto la Real Academia sí refiere, igual que los otros conceptos, a la ciudadanía.

Volviendo al tema, observemos que el voto y el sufragio son conceptuados por todos esos diccionarios como una misma cosa. No hacen distinción entre uno y otro términos. De hecho, en otros diccionarios como el "*Diccionario de Términos del Código Electoral del Estado de México*"<sup>11</sup> o el "*Diccionario Básico Escolar*" de Larousse,<sup>12</sup> se establece que voto es lo mismo que sufragio. El primero dice que el voto es sufragio universal, y el segundo, que el sufragio es igual a voto.

Como conclusión de lo hasta aquí mencionado, podemos decir que no hemos podido encontrar una diferencia entre voto y sufragio, por lo cual procedemos a exponer la idea del maestro Rodrigo Borja, que es la siguiente.

Para él, el voto es una parte del sufragio. Es decir, Borja señala que el sufragio es un concepto amplio, ya que engloba varias *formas de participación popular*,<sup>13</sup> como son el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, y el voto o "*función electoral*", como él lo llama, y con lo que sí concordamos, pues consideramos que es un término apropiado. Veamos el porqué en base al significado de esas dos palabras.

Para la Real Academia Española,<sup>14</sup> "*función*" es la "*Capacidad de acción o acción propia de los seres vivos y de sus órganos y de las máquinas o instrumentos*". Respecto a la palabra "*electoral*", ésta significa "*Perteneciente o relativo a la dignidad o a la calidad de elector*". A su vez, "*elector*": significa "*Que elige o tiene potestad o derecho de elegir*".

<sup>11</sup> Guillermo González Martínez y Humberto Romero C. *Diccionario de términos del Código Electoral del Estado de México*. México, Ed. El tiempo, 1996, pág. 299.

<sup>12</sup> Ramón García Pelayo y Gross *Diccionario Básico Escolar*. México, Ed. Larousse, S.A. de C.V., 1987, pág. 295.

<sup>13</sup> Las formas de participación ciudadana son las siguientes: el REFERÉNDUM, es el procedimiento por el cual se articula el derecho del pueblo a intervenir directamente en la aprobación o sanción de una reforma constitucional, ley, tratado, decreto, etc., o en alguna de las etapas de su proceso de formulación. Consiste en consultar a la ciudadanía para que ésta se pronuncie por la aprobación o rechazo de resoluciones adoptadas o por adoptarse por los órganos de poder. El referéndum supone un cambio o afectación al orden jurídico. El PLEBISCITO, es el procedimiento por el cual el pueblo puede intervenir en la ratificación o aprobación de un acto esencialmente político; se trata de un pronunciamiento popular. El origen histórico del nombre se halla en la antigua Roma, donde el tribuno convocaba a una deliberación directa del pueblo (plebiscitos). El plebiscito no entraña una modificación al orden jurídico; generalmente sirve para expresar votos de confianza sobre un régimen. La INICIATIVA POPULAR, es el derecho del pueblo, del cuerpo electoral o de una parte de la ciudadanía a presentar un proyecto de ley al Congreso de la Unión o a exigir a éste mismo, la consulta popular sobre cuestiones legislativas. Y el VOTO, que es la designación de los titulares de los órganos del Estado. Cfr. Rodrigo Borja. Op. Cit. págs. 217-235.

<sup>14</sup> Real Academia Española Op. Cit. págs. 795, 796 y 1004.

Así, se desprende que la *"función electoral"* se refiere a la *capacidad de acción, a la potestad y derecho de elección que tiene una persona llamada elector*. En los conceptos podemos observar que la Real Academia Española no especifica si la potestad o derecho de elección es respecto a una persona o sobre un asunto; simplemente se limita a decir que el elector tiene la *"...potestad o el derecho de elegir"*.

Ahora bien, si entendemos que la función electoral es la capacidad de acción, la potestad y derecho de elección que tienen los electores, debemos pensar entonces que en el voto existe ésa capacidad de acción, ésa potestad y derecho de elección; y que ello se manifiesta cuando los ciudadanos eligen a sus gobernantes. Pero qué pasa ahora con las otras formas de participación popular como es el referéndum y el plebiscito, ¿existe ésa capacidad, potestad y derecho de elección?...pensamos que no, puesto que en el referéndum y en el plebiscito se *"consulta"* a la ciudadanía sobre un asunto jurídico o no jurídico, más no se les pide que *"elijan"*, como en el caso del voto. Respecto a la iniciativa popular, tampoco existe el derecho de elección, en virtud de que el pueblo solo presenta proyectos de ley a el Congreso de la Unión, más *"no elige"* algo o a alguien.

No obstante que coincidimos con el término que el maestro Rodrigo Borja aplica a el voto, consideramos más apropiado que se utilice esta palabra y no las de *"función electoral"*, ya que en la práctica es más común y más conocido el término *"voto"*.

Más adelante, el maestro Rodrigo Borja continúa diciendo que entre sufragio y el voto existe una relación de género a especie; pues *"toda función electoral es sufragio, pero no todo sufragio es función electoral"*.<sup>15</sup>

Para ello se apoya en la cita que hace del Lic. Sánchez Viamonte, en donde expresa que *"toda manifestación de voluntad individual que tiene por objeto concurrir a la formación de la voluntad colectiva, con el fin de constituir el gobierno o decidir algún problema trascendental para los intereses de la nación, toma el nombre de sufragio"*. Luego añade: *"Es frecuente reservar esta denominación o, por lo menos, emplearla de un modo exclusivo, para referirse al voto en comicios electorales destinados a la designación de funcionarios representativos de la voluntad popular, en elecciones de primero o de segundo grado. Pero también merece el nombre de sufragio el acto por el cual los ciudadanos expresan una*

---

<sup>15</sup> Rodrigo Borja Op Cit. pág. 216.

*determinación de voluntad directa, acerca de un problema concreto, en forma de iniciativa o de referéndum plebiscitario*".<sup>16</sup>

Así, podemos apreciar que el Lic. Sánchez Viamonte no solo rompe con la tradicional idea de que voto y sufragio son iguales, sino que afirma que sufragio es el género y el voto la especie.

Aunque nosotros no conocíamos tales ideas, creemos que sí debería existir una diferencia entre voto y sufragio, y que estaría bien que fuera de género a especie como dice el maestro Borja y el Lic. Sánchez Viamonte. Así, en la figura del sufragio se concentrarían todas las formas de participación ciudadana; una de ellas sería el voto. De esta forma, al hablarse de sufragio se entendería que la ciudadanía va a participar con el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, o el voto.

A nuestro ver, creemos que es lógico y que podría quedar así, salvo la mejor opinión.

#### **1.1.6. CONCEPTO QUE SE PROPONE.**

En vista de los aspectos que la ley y la doctrina nos brindan decidimos elaborar un concepto de voto que englobe ciertos elementos que a través de éste estudio hemos tomado en cuenta. Elementos como la expresión de voluntad, que mencionan los maestros Bernasehina y Bielsa; el fin u objeto del voto y la capacidad de ejercicio o de actuar que señala la ley. De acuerdo a esto, el concepto es el siguiente:

*"El voto es una expresión de voluntad de todo ciudadano mexicano que, no estando imposibilitado mental o legalmente, tiene el derecho y la obligación de participar en las elecciones populares, a fin de elegir a sus gobernantes e integrar los órganos del Estado".*

En tales circunstancias, consideramos que nuestro concepto es una aportación y opinión a la omisión que la ley y la jurisprudencia tienen al respecto; no así la doctrina, la cual, sin embargo, nos lleva a muchas ideas entre un doctrinario y otro, y que no se unifican para formar un concepto real del voto.

Así, el concepto que proponemos es más explícito; nos da mayores y mejores elementos para comprender qué es el voto. Para ello, primeramente indicamos que el voto

---

<sup>16</sup> Id.

es una *"expresión de voluntad"* que surge de los ciudadanos. Esta fue tomada en cuenta por nuestros legisladores y plasmada en la ley, a fin de otorgarla posteriormente como un derecho y una obligación.

También hacemos hincapié en la capacidad<sup>17</sup> de las personas físicas, ya que existen sujetos que son ciudadanos, pues cumplen con los requisitos del artículo 34 Constitucional, y que sin embargo carecen de capacidad de actuar o de ejercicio, en vista de que se encuentran privados natural o legalmente de sus derechos. Los primeros no pueden ejercer libremente su voluntad y los segundos están impedidos por ley para hacerlo. (Artículos 38 Constitucional, 450 y 451 del Código Civil)

Y por último, agregamos el fin que se persigue con el voto, que es elegir a nuestros gobernantes e integrar los órganos del Estado.

## 1.2. ANTECEDENTES DEL VOTO.

Por medio de la Historia podemos conocer los hechos pasados del hombre y su entorno. Es por eso que en esta ocasión recurrimos a la historia, con el objeto de saber cómo y porqué se ha desarrollado el voto tanto en nuestro país como en otras civilizaciones, que son en la actualidad pilar del Derecho Mexicano.

### 1.2.1. TIEMPOS PRIMITIVOS.

En la época primitiva de la Humanidad no existían leyes, derechos ni obligaciones, mucho menos el voto. La ley del más fuerte era lo común.

Con el transcurso del tiempo los grupos humanos se organizaron, dando como consecuencia los primeros regímenes matriarcales y patriarcales, en los cuales la autoridad de la madre y el padre era omnímoda e imperativa. En ellos recaían todas las decisiones; el

---

<sup>17</sup> Existen dos especies de capacidad: la jurídica o de goce y la de actuar o de ejercicio. La primera es *la aptitud que tiene el sujeto para ser titular de derechos y obligaciones*. Ésta especie de capacidad corresponde a todo hombre por el hecho de serlo, sin tener en cuenta su sexo, edad o nacionalidad; se adquiere con el nacimiento y se pierde con la muerte. En cambio, la segunda es *la aptitud del individuo para realizar actos jurídicos, ejercer derechos y contraer obligaciones*. No todas las personas la poseen; ésta supone pleno conocimiento y libertad para actuar, la cual no tienen los niños o menores de edad, los que padecen de sus facultades mentales, o los que purgan una pena, entre otros. A ésta situación se le llama incapacidad: natural o legal, según sea el caso. Vid. Efraín Moto Salazar. Elementos de Derecho. 2ª ed México, Ed. Pomúa, S.A., 1983, págs. 137-139.

resto del grupo se limitaba a obedecer, puesto que no tenían derecho a decisión alguna. Los jefes de la sociedad familiar disfrutaban de absoluto respeto por parte de sus subalternos, sobre los cuales, en muchos casos, tenían el derecho de vida o de muerte.

Con el paso del tiempo surgió la necesidad de regular el trato entre las personas y de establecer derechos y obligaciones. En suma, se buscó una organización que respondiera a las exigencias de la vida cotidiana de grupos cada vez más amplios y complejos en su composición y requerimientos.

Así, la aparición de la ciudad-Estado, producto de la ampliación, unificación y creación de nuevos grupos sociales, se fija como una forma superior de organización entre los gobernantes y los gobernados.

### 1.2.2. GRECIA.

En la antigüedad Grecia constituyó una fuente del saber en las ciencias, el arte y la política. Respecto a ésta última existieron dos ciudades importantes que representaron el pensamiento político de ése entonces: Esparta y Atenas.

En Esparta o Lacedemonia, como también se le conocía, existían tres clases sociales: los ciudadanos dorios o espartanos, quienes contaban con todos los derechos políticos y civiles; además podían participar en la toma de decisiones para el ejercicio del poder público. Los *periecos* o habitantes de los alrededores, que formaban la clase media, se dedicaban a la industria y al comercio y no gozaban de derechos políticos ni civiles. Por último estaban los esclavos o *iliotas*, que tenían un grado inferior a las dos clases anteriores, no contaban con ningún tipo de derechos y pertenecían al Estado o a los ciudadanos espartanos.

En la República de Esparta funcionaba la asamblea pública, que se componía de todos los ciudadanos espartanos y de la que estaban excluidos los individuos pertenecientes a las otras dos clases sociales. Dicha asamblea votaba, sin deliberar, todos los asuntos que

el senado o los reyes<sup>18</sup> sometían a su decisión. Para vigilar el cumplimiento de estas decisiones hechas ley, así como la conducta de los funcionarios públicos, existían cinco *éforos*,<sup>19</sup> cuyas atribuciones eran parecidas a las de los censores romanos.

Respecto a la segunda ciudad, llamada Atenas, ésta se conformó por tres clases sociales: atenienses o ciudadanos, en quienes se concentraba el poder político; los metecos o extranjeros y finalmente los esclavos.

En un principio Atenas fue gobernada por la aristocracia, la cual con el tiempo se transformó en tiranía, hasta convertirse en una democracia. Los atenienses o ciudadanos formaban la aristocracia, que a su vez se dividía en nobles y *eupátridas*.<sup>20</sup> Su función durante el régimen del *arcontado* (la monarquía con distinto nombre) consistía en elegir, *per vitam* (de por vida), al arconte o magistrado supremo, el cual carecía de los privilegios que en otro tiempo tenían los reyes.

Después, conforme a la Constitución de Solón, uno de los *Siete Sabios* de Grecia, se erigió la *Asamblea Popular*, formada ésta únicamente por ciudadanos atenienses. A la Asamblea le incumbía la deliberación de diversos asuntos, entre los cuales estaba el nombramiento de los magistrados, jefes militares y embajadores.

Luego de ése sabio se erigió el tirano *Pisístrato*, el cual dejó en vigor la Constitución de Solón e instauró un régimen republicano que avanzó hacia la democracia. Esto fue retomado *Clistenes*, quien presidió a el hijo de *Pisístrato*, *Hipias*. *Clistenes* modificó las leyes de *Solón* en un sentido democrático, mezclando a los nobles y plebeyos para que ambos participaran en el gobierno de la *polis*, y no solamente tuvieran este privilegio las clases sociales como los *eupátridas* y *plutócratas*.<sup>21</sup> También dividió el Ática en un centenar de comunas autónomas o circunscripciones políticas llamadas *demos*, y desapareció el *genos*, antigua organización familiar. Estableció una división territorial en diez circunscripciones que

<sup>18</sup> Esparta era una especie de monarquía ejercida por dos reyes que compartían y desempeñaban igualmente el poder público. Sin embargo las atribuciones de esta dicotomía monárquica se vieron limitadas, en un momento dado, por el poder del Senado, quien tomó las riendas del gobierno, restándole poder a los dos reyes. Vid. Ignacio Burgoa Orihuela. Derecho Constitucional Mexicano. 10ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 1996, págs. 494 y 495.

<sup>19</sup> La palabra *éforo* proviene del latín *ephōrus*, y éste del griego ἑφορος, que significa "inspector". Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado. Op. Cit. t. IV. pág. 1214.

<sup>20</sup> *eupátridas*, es el nombre que se dio en Atenas a las más antiguas familias, descendientes de los jonios que se refugiaron en la Ática huyendo de los dorios del Peloponeso. Ibid. t. V. pág. 1404.

<sup>21</sup> La palabra *plutocracia* deriva del griego πλουτοκρατία, que significa "gobierno de los ricos". Ibid. t. IX. pág. 3003.

elegían el *Consejo de los Quinientos*, órgano legislativo que fiscalizaba también la labor de los arcontes y magistrados. A *Clistenes* se debe también la implantación de la institución del *ostracismo*,<sup>22</sup> el cual fue una arma política popular para desterrar por diez años al ciudadano cuya influencia podía ser peligrosa para las libertades públicas.

### 1.2.3. ROMA.

La historia de Roma se divide en tres periodos o etapas: Monarquía, República e Imperio. En cada una de ellas el voto juega un papel diferente.

En la Monarquía, los comicios constituían la asamblea político-legislativa de este periodo y estaban integrados por todos los hombres libres capaces de portar armas. El término comicio proviene de *comitium*, que significa "lugar determinado del foro donde acostumbraban reunirse".<sup>23</sup>

Los comicios se dividieron en curiados y centuriados. Los primeros participaron en la elaboración de leyes y en la elección de funcionarios públicos; los segundos se ocuparon de asuntos administrativos. Tanto el rey, el senado y los comicios estaban integrados por patricios. La plebe no formaba parte de la *civitas* romana.

La curia fue la más antigua forma de agrupación de los ciudadanos, por lo que siempre se denominaba *populus* o pueblo. Por un lado, la curia aseguraba el ejercicio de los derechos políticos, y por otro, el aspecto religioso y las festividades en general. En estos comicios la votación se llevaba a cabo de forma indirecta. Es decir, el voto se efectuaba primero por los individuos de cada curia y luego entre curias. Si del total de 30 curias 16 votaban en un mismo sentido, la propuesta era aprobada independientemente del número de integrantes de cada una de ellas.

Tanto la convocatoria para la reunión de los comicios como la propuesta de ley, eran facultades propias del rey.

---

<sup>22</sup> El *ostracismo* proviene del latín *ostracismus*, y éste del griego ὄστρακισμός; de ὄστρακον, tiesto. Los atenienses escribían el nombre de la persona que querían condenar al destierro, en fragmentos de vasijas de barro [o en conchas de mar], conocidas en ese entonces como *óstrakon*. Ibid. t. VIII, pág. 2762.

<sup>23</sup> Marta Morineau Iduarte y Román Iglesias González. Derecho Romano, 3ª ed. México, Ed. Harla, S.A., 1993, pág. 7.

En cuanto a las centurias, éstas surgieron bajo el reinado de Servio Tulio y estaban basadas en un censo económico de la población. La votación seguía realizándose de forma indirecta como en los comicios por curias. Con la salvedad de que primero se tomaba el voto de las centurias correspondientes a los caballeros y a la primera clase, con lo cual dicha votación podía ser ganada por los grupos señalados, puesto que constituían la mayoría y, por lo mismo, no se tenía en cuenta la opinión del resto de la población.

Una vez instalada la República se crea la censura en el año 443 a.C. Los censores eran electos cada cinco años. Tenían entre sus funciones formar el censo y hacer el registro de ciudadanos romanos.

En esta etapa los plebeyos obtienen el derecho de ser representados por dos magistrados especiales (los tribunos que eran inviolables). Éstos tenían facultades para convocar a la asamblea de la plebe (*concilium plebis*), lo que dio origen a los plebiscitos (decisiones votadas por la plebe). En un principio los plebiscitos solo afectaron a los plebeyos, pero con el tiempo fueron obligatorios también para los patricios.

En este periodo los comicios siguen funcionando como en la monarquía. Sin embargo los comicios curiados pierden importancia e intervienen sólo en determinados actos religiosos y de derecho privado, tales como las adrogaciones y la confección de los testamentos. Funcionaban sin la participación de los ciudadanos y estaban constituidos por 30 *lictors* o magistrados de justicia que representaban a cada una de las curias; se reunían siempre bajo la presidencia del gran pontífice, jefe de la iglesia.

Los comicios por tribus aparecen durante la República. Se formaban por ciudadanos que se agrupaban atendiendo a un criterio territorial basado en el domicilio. En estas asambleas es la mayoría de las tribus quien decide, de manera que el triunfo correspondía siempre a las tribus rústicas. Las funciones político-legislativas se distribuían entre esta nueva asamblea y el comicio centuriado. Se reunían siempre convocados por un magistrado.

En el Imperio, los comicios dejan de tener sentido por no encajar en el nuevo ordenamiento institucional. Las convocatorias para su reunión se espacian cada vez más, al punto de que casi desaparecen. Mientras, el Senado va absorbiendo poco a poco sus funciones administrativas y legislativas. Con el tiempo el emperador obtiene gradualmente mayor poder que el Senado, hasta llegar a reunir en su persona todos los cargos públicos, por lo que a esta etapa se le conoce como *Imperio Absoluto o Dominato*. En el siglo IV los

comicios habían desaparecido como órganos políticos del Estado y la censura pierde sus facultades.

#### 1.2.4. ÉPOCA PREHISPÁNICA.

En la Época Prehispánica encontramos diversas culturas indígenas. Sin embargo de todas éstas, sólo nos referiremos a la que constituyó el Imperio Azteca. Ello debido a su importancia y al material con que contamos.

De acuerdo a lo anterior, comenzaremos por decir que "*Los aztecas o mexicas fueron el último grupo chichimeca en establecerse en la cuenca de México, lo cual hicieron entre los siglos XII y XIV a.C. Declan que provengan de una isla llamada Aztlán ("lugar de las garzas") situada en una laguna..."*<sup>24</sup> De esta forma llegaron a Texcoco, lugar en donde fundaron en 1325 la ciudad de México-Tenochtitlan.

Así, una vez que los aztecas se establecieron definitivamente en el sitio prometido por *Huitzilopochtli*, formaron lo que se conoce como Imperio Azteca. Éste era una confederación de tribus: México-Tenochtitlan, Texcoco y Tlacopan. Su primer gobierno estuvo depositado en los nobles y sacerdotes.

La nobleza se componía por la milicia real o los descendientes directos del primer soberano azteca, *Acamapichitli*, cuyo linaje provenía del sacerdote *Quetzalcóatl Topiltzin*. Entre estos descendientes se elegía siempre al gobernante supremo. El monarca o *Tlatoani* ocupaba el lugar más destacado entre la nobleza, pues recibía su poder de Dios y era el responsable de la justicia y buen gobierno de su pueblo; representaba la parte masculina del Dios *Tezcatlipoca*. La nobleza también comprendía a los gobernantes, a los sacerdotes, a los guerreros particularmente destacados y a los representantes del gobierno central en cada *calpulli*.<sup>25</sup>

La nobleza gobernante se dividía en tres grupos: los *tlatoani*, los *tecutti* y los *pilli*. En la cumbre de cada pirámide local había uno o más *tlatoani*, luego seguían los *tecutti*, que regían sobre su propio *tacalli* o palacio, rodeados de sus parientes. Finalmente en un tercer grado se encontraban los *pilli*, subordinados unos a cada *tecutti*. Éstos tenían que conservar

<sup>24</sup> Oscar Cruz Bamey. Historia del Derecho en México. México, Ed. Harla, S.A., 1999, pág. 7.

<sup>25</sup> El *calpulli* era el sitio ocupado por un linaje, es decir, por un grupo de familias emparentadas consanguíneamente con un antepasado divino o nagual común. De ahí que cada *calpulli* tenía un Dios, nombre, insignia y gobierno particular. *Ibid.* pág. 10.

la dignidad de su posición y distinguirse en la guerra. De hecho el título de *pilli* sólo se designaba a los descendientes de los *tlatoani* o *tecutli* que no habían alcanzado tales rangos.

El régimen de los aztecas fue en un principio aristocrático y teocrático, pero con el tiempo éste fue substituído por la forma monárquica electiva, a imitación de los sistemas gubernativos en que estaban organizados los pueblos circunvecinos. El monarca o *tlatoani* era designado por cuatro electores que representaban la voluntad popular y que debían ser señores de la primera nobleza, comúnmente de sangre real, y de tanta prudencia y probidad cuanta se necesitara para un cargo importante. El cargo de elector no era perpetuo, pues terminaba al realizarse la elección del *tlatoani*, pudiendo los nobles volver a designar en otra ocasión a la persona que hubiese ocupado el cargo. Bajo el gobierno de *Izcóatl*, el cuerpo electoral fue aumentando a seis miembros con el ingreso de los señores de Acolhuacán y de Tacuba.

Al morir el *tlatoani*, el *cihuacóatl* convocaba a todos los electores y lo reemplazaba hasta el momento de la elección. El *cihuacóatl* era un personaje de importancia y facultades casi iguales a las del *tlatoani*. Representaba el gemelo femenino de la divinidad. Tenía atribuciones tales como la de ser juez supremo en lo militar y en lo criminal, organizar expediciones militares, premiar a soldados, etc.

La facultad para elegir *tlatoani* no era irrestricta, sino condicionada a la costumbre de que el designado debería pertenecer a la casa real, pues como afirma Clavijero: "*para no dejar demasiada amplitud a los electores, y para evitar, en cuanto fue posible, los inconvenientes de los partidos y de las fracciones, fijaron la corona en la casa de Acamapichtzin, y después establecieron por ley que al rey muerto debía suceder uno de sus hermanos, y faltando éstos uno de sus sobrinos o primos, quedando al arbitrio de los electores el nombramiento del más digno que les pareciere*".<sup>26</sup> Fácilmente se comprende, que el régimen monárquico en que estaba organizado gubernativamente el pueblo azteca era electivo y dinástico, pues la aristocracia había sido su precedente. De esta forma, sólo los nobles podían fungir como electores, sin que ninguna otra clase social tuviera injerencia en el nombramiento del monarca.

---

<sup>26</sup> Francisco Clavijero S. Historia Antigua de México, t. I. México, Ed. 1826, 1970, pág. 308.

### 1.2.5. ÉPOCA COLONIAL.

Consolidada la Conquista de América comienza el periodo de la Colonia, y con ella la organización político-administrativa, a cuya cabeza se encontraba primeramente el *Rey de España*. A éste le seguían el *Real Consejo de Indias*, las *Reales Audiencias*, el *Virrey*, los *Gobernadores*, los *Alcaldes Mayores*, los *Corregidores* y los *Ayuntamientos*.

El Rey de España, quien tenía una investidura divina, era la autoridad suprema; su poder estaba representado en las colonias de América principalmente por el Virrey, quien tenía la facultad de actuar a nombre de aquél.

En el rey se concentraban todas las funciones del Estado: supremo administrador público, legislador y juez. Sin embargo, debido a la distancia, delegó ciertas facultades a un supremo órgano asesor del monarca, llamado "*Real y Supremo Consejo de Indias*", el cual tenía facultades amplísimas como el nombramiento de los altos cargos de la administración indiana. Las Audiencias también tenían atribuciones amplias, siendo sólo superior a ellas el Consejo de Indias. Ésta tenían como una de sus facultades elegir provisionalmente a un virrey, en caso de que el puesto estuviere vacante.

### 1.2.6. MÉXICO INDEPENDIENTE.

Con el objeto de analizar el desarrollo del derecho electoral desde la Independencia de México hasta la Constitución de 1917, haremos una breve reseña de las leyes más trascendentales de ése tiempo.

#### CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ.

El 18 de marzo de 1812 se firma en Cádiz la nueva Constitución Española, influida en gran medida por las constituciones francesas de 1793 y 1795. El 30 de septiembre de 1812 el Virrey Venegas la promulgó en México, aunque nunca llegó a ponerse en práctica íntegramente.

En la Constitución de Cádiz el proceso electoral se desarrollaba en tres fases: Juntas Electorales de Parroquia, Juntas Electorales de Partido y Juntas Electorales de Provincia.

Las Juntas Electorales de Parroquia se componían de todos los ciudadanos avecindados y residentes de la parroquia respectiva, entre los que se comprendían los eclesiásticos seculares, de acuerdo a lo que establecía el artículo 35 de la Constitución de Cádiz. La Parroquia, célula del proceso electoral, era una circunscripción de tipo religioso administrativo.

De esta manera, los ciudadanos, que formaban las Juntas Electorales de Parroquia, se reunían en un lugar previamente determinado. Posteriormente se dirigían, presididos por el jefe político o alcalde de la ciudad, villa o aldea, así como por el párroco del lugar, hacia la parroquia, a fin de asistir a una ceremonia religiosa. Concluida la misa regresaban al mismo lugar de donde habían partido para efectuar las elecciones.

Una vez ahí, las Juntas elegían un presidente, un secretario y dos escrutadores, quienes encabezaban el acto. Después, por cada doscientos ciudadanos se formaba *un elector*. Esto con el propósito de que por cada uno de ellos se eligieran once compromisarios. Los ciudadanos que elegían a los compromisarios manifestaban oralmente su elección, la cual anotaba el secretario.

Electos los compromisarios, éstos elegían a su vez, en reunión aparte, a la persona o personas que fungirían como elector o electores parroquiales, los cuales formarían después las Juntas Electorales de Partido, que constituían una unidad territorial con cierta afinidad al actual Distrito Electoral.

Constituidas las Juntas Electorales de Partido, éstas nombraban al elector o electores que tenían que ir a la capital de la provincia para elegir a los Diputados de las Cortes. El número de electores por partido era el triple al de los Diputados que debían de elegir. El censo determinaba cuántos Diputados correspondían a cada provincia y cuántos electores a cada uno de sus partidos (artículo 66 de la Constitución de Cádiz).

Ahora bien, las Juntas Electorales de Provincia eran presididas por el jefe político de la capital de la provincia y se componían de todos los electores nombrados por las Juntas Electorales de Partido. Estos electores fungían como *representantes de la Nación*. La elección era secreta, a pluralidad absoluta de votos y a segunda vuelta.

Al igual que en las Juntas Electorales de Parroquia, en las Juntas Electorales de Partido y de Provincia se acudía antes y después de la elección a ceremonias religiosas y se nombraba; también un presidente, un secretario y dos escrutadores para que presidieran las elecciones.

En virtud de lo anterior, se vislumbraba ya lo que serían los distritos y secciones. La mesa directiva de casilla tiene, desde entonces, los elementos básicos. Sus miembros, nominal y cuantitativamente, siguen siendo los mismos. Estos son los primeros pasos para el primer organismo electoral. Entonces no había Padrón de Electores ni organismos que regularan el proceso electoral. Se desconocía, en consecuencia, quiénes podían votar. En la mesa directiva de casilla podemos encontrar también el primer vestigio del Registro Nacional de Electores.

### **CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN.**

El 22 de octubre de 1814 se promulgó la primera Constitución del México republicano con el título de "*Derecho Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*", la cual sigue, con algunas variantes, el procedimiento electoral de la Constitución de Cádiz. Aunque la Constitución de Apatzingán jamás estuvo en vigor, constituyó la primera Carta Magna propia en nuestra nación.

Las diferencias electorales con respecto a la Constitución de Cádiz se podrían resumir de la siguiente forma: se elige un Diputado por Provincia y no por setenta mil habitantes; por cada Parroquia se designa un elector y no uno por cada doscientos habitantes; los Electores de Partido y los Diputados son electos únicamente por mayoría relativa; si una Parroquia era extensa se le dividía, a fin de realizar las elecciones con grupos más pequeños; y por último, las elecciones eran indirectas en segundo grado. En la Constitución de Cádiz las elecciones eran indirectas en tercer grado.

### **LEY DE ELECCIONES PARA LA FORMACIÓN DEL CONSTITUYENTE DE 1824, DE 17 DE JUNIO DE 1823.**

Esta ley continúa, con escasas variantes, el mismo procedimiento que las Constituciones de Cádiz y Apatzingán. Hay una variación en los nombres de las Juntas, ahora son Primarias, Secundarias y de Provincia. El voto era en su primera fase universal, uninominal y mayoritario simple; en la segunda y tercera fase el voto era secreto, por

mayoría absoluta de votos y a segunda vuelta. Todavía no hay un Padrón Electoral. A través de los censos se determinaba cuantitativamente los diputados que correspondían a cada provincia, pero no existía un instrumento administrativo que determinara quiénes podían ejercer el derecho del voto. También el proceso electoral continúa bajo la responsabilidad de los poderes locales, ya que la falta de comunicaciones hacía imposible la función de un organismo electoral a nivel nacional.

#### **CONSTITUCIÓN DEL 4 DE OCTUBRE DE 1824.**

La Constitución de 1824 facultó a cada Estado para elegir gobernador y asambleas legislativas propias. Por eso, a partir de esta Constitución se abre un paréntesis en donde no hay legislación electoral a nivel federal. Inquirir acerca del sistema eleccionario a partir de 1824, implicaría un estudio de todas las leyes electorales estatales. Sin embargo, consideramos que la mecánica electoral continuó de la misma manera hasta 1830.

#### **LEY PARA ELECCIONES DE DIPUTADOS Y AYUNTAMIENTOS DEL DISTRITO Y TERRITORIOS DE LA REPÚBLICA DEL 12 DE JULIO DE 1830.**

Esta ley aporta nuevos elementos. Se plantea por primera vez la elección indirecta en primer grado (las anteriores eran de segundo y tercer grado). Aparece también un antecedente más preciso del Registro de Electores y de la credencial permanente de elector, lo cual permite determinar de mejor forma quiénes tienen derecho al voto activo. Respecto a las casillas, éstas cambiaron en cuanto a sus miembros: en lugar de presidente, secretario y dos escrutadores, ahora había un presidente y cuatro secretarios.

#### **LAS LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836 O SIETE LEYES.**

Esta ley lejos de superar a las anteriores, retrocede adecuándose al nuevo sistema constitucional. Refleja una época oscurantista y antihistórica del centralismo santanista, ya que los únicos de elección popular eran los diputados y los siete miembros de las juntas departamentales.

El voto se hace censitario, ya que para entregar la boleta se exigía, entre otros requisitos, se tuviera una renta anual de por lo menos 100 pesos; la elección que ya

habíamos visto que en 1830 era directa en primer grado, vuelve a ser en segundo; el registro de electores ya no se hace por manzanas sino por secciones; la mesa directiva de casilla tomó el nombre de Junta Electoral; se crea la junta provisional, que después se llama instaladora; y los electores primarios retoman el nombre de compromisarios, como llamaba la Constitución de Cádiz a los que elegían a electores parroquiales.

### **LEY ORGÁNICA ELECTORAL DE 1857.**

Esta ley inicia una nueva época en la legislación electoral, reflejo del cambio que hubo con el Movimiento de Reforma.

El voto es universal y la elección indirecta en primer grado; desaparecen las juntas departamentales que elegían al Presidente de la República y a la Cámara de Senadores, y son ahora los propios electores los que hacen tales elecciones.

### **LEY DE FRANCISCO I. MADERO DEL 19 DE DICIEMBRE DE 1911, Y SU REFORMA DEL 22 DE MAYO DE 1912.**

*La presente ley constituye una verdadera innovación en la evolución del derecho electoral. Otorga personalidad jurídica a los partidos políticos; se organiza el registro de electores; se instaura la elección directa; y se crean los colegios municipales sufragáneos.*

El proceso electoral de esta ley se puede dividir en tres partes: sección, colegio municipal sufragáneo y distrito electoral.

Esta ley proporciona muchos elementos, como son: los expedientes electorales; la distribución de actas; las proposiciones de los partidos para la integración de las mesas directivas de casilla; los métodos mecánicos para recibir los votos; las posibilidades de sustitución de funcionarios de casilla cuando faltasen; y la facultad de las legislaturas locales de declarar electos a los senadores. Por primera vez se entrega al votante la boleta en la casilla; se logra el secreto del voto; etc. Aunque la elección sigue siendo indirecta, se crean organismos más democráticos como los *colegios municipales sufragáneos*, cuya importancia es incontrastable si se toma en cuenta que eran ellos los que calificaban las elecciones.

Por primera vez en México la ley otorga a los partidos políticos el rango de sujetos de derecho al reglamentar su constitución y funcionamiento. También, por primera vez en la

historia del derecho electoral mexicano se da la elección directa de diputados y senadores. Ésta es la gran importancia de la ley del 22 de mayo de 1912 que reformaba la de 1911. La elección del Presidente, Vicepresidente y ministros de la Suprema Corte permanece indirecta.

### **LEY ELECTORAL PARA LA FORMACIÓN DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 20 DE SEPTIEMBRE DE 1916.**

Esta ley mantiene las innovaciones de la ley maderista, pero reforma algunas prácticas de la Ley Orgánica Electoral de 1857, ya que se suprime el derecho que la Ley de 1911 otorgaba a los partidos para que propusieran escrutadores. Se instaura un nuevo organismo: las juntas computadoras, que se componían por los presidentes de las casillas de un distrito electoral que, reunidos en las cabeceras de los distritos, realizaban el cómputo general de votos y declaraban electo diputado al que lograre mayoría simple, absteniéndose de calificar los vicios o irregularidades de las elecciones. Sólo las hacían constar en el acta.

### **LEY ELECTORAL PARA LA FORMACIÓN DEL CONGRESO ORDINARIO, EXPEDIDA POR CARRANZA EL 6 DE FEBRERO DE 1917.**

Esta ley sigue el mismo esquema operativo de la ley de 20 de septiembre de 1916 y completa el sistema de elección directa que introduce Madero en 1912. La elección del presidente de la República se hace directa y a mayoría absoluta. Este último requisito ya no vuelve a aparecer en nuestras leyes electorales posteriores.

## **1.3. LA NACIONALIDAD Y LA CIUDADANÍA.**

La nacionalidad y la ciudadanía son instituciones jurídicas del Derecho que para nuestro objeto de estudio son importantes conocer y diferenciar.

La razón de ello es ubicar al voto en una de estas figuras, pues como más adelante veremos, el voto no deriva de la nacionalidad sino de la ciudadanía.

También consideramos relevante referirnos a la doble nacionalidad, la cual es una nueva figura jurídica que nuestro derecho contempla y que tiene que ver con el tema que abordamos en este trabajo de tesis.

### 1.3.1. CONCEPTO DE NACIONALIDAD.

La nacionalidad deriva de la palabra nación; a la vez nación deriva de *natio*, nacer. Esto significa que la nacionalidad se refiere al vínculo o pertenencia entre un sujeto y su lugar de nacimiento, con el cual se supone deben de existir lazos de sangre, afinidad, idioma, religión, entre otros.

Para la mejor comprensión del tema, primero hablaremos de Nación y de Estado. Posteriormente nos referiremos a la nacionalidad.

La Nación *"es una comunidad social, unida por sentimientos, ideas, tradiciones, costumbres y necesidades propios, que no se confunden con otros grupos humanos y se perpetúa en el tiempo"*.<sup>27</sup>

El Estado, para el maestro Héctor González Uribe,<sup>28</sup> *"es una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico que es creado, definido y aplicado por un poder soberano para alcanzar el bien público temporal formando una institución con personalidad jurídica"*.

Como podemos observar, la Nación requiere lazos ideológicos, morales y espirituales para constituirse como tal, mientras que para el Estado no son indispensables estos lazos, sino lazos de tipo jurídico-político. Por ello se podría decir que en algunos países o Estados existen diferentes grupos sociales que forman una nación. Es decir, pueden existir dos o más grupos sociales que tengan raza, costumbres y pasado histórico diferentes, y sin embargo, al organizarse jurídica y políticamente, formar un solo Estado.

Unos ejemplos nos ilustraran mejor. Los judíos eran considerados por el mundo como una nación, pues carecían de un territorio y un gobierno propio. Esto cambió cuando en el año de 1948 los judíos se organizaron jurídica y políticamente, se asentaron en el territorio que ahora se llama Israel y adoptaron un gobierno propio, desligándose del yugo británico.

Otro ejemplo es la India. La India no era un Estado sino una nación; porque un Estado para constituirse como tal, requiere de tres elementos. De acuerdo con la definición que dimos del maestro Héctor González Uribe, son: población, territorio y un gobierno propio.

<sup>27</sup> Efraín Moto Salazar. Op. Cit. pág. 59

<sup>28</sup> Héctor González Uribe. Teoría Política. 10ª ed México, Ed. Porrúa, S.A., 1996, pág. 162.

La India sólo contaba con la población y el territorio. No tenía un gobierno propio, pues éste estaba en manos de Inglaterra.

De lo anterior podemos observar que Nación y Estado no son lo mismo. El primero se refiere a la identificación y afinidad de un grupo de personas; en cambio el Estado es la organización político-jurídica de esos grupos.

Ahora bien, en cuanto a la nacionalidad, mencionamos que es una palabra que deriva de nación, pero también es una palabra que se relaciona jurídicamente con el Estado.

Veamos, la nacionalidad se divide en dos conceptos: uno social y otro jurídico. Nosotros no nos referiremos a este último, ya que el aspecto sociológico es otro tema. No obstante, diremos que los autores que se refieren al concepto sociológico señalan que la nacionalidad implica pertenencia, vínculo o enlace de un individuo con un grupo en particular, sin necesidad de comprender dentro de éstos vínculos aspectos de carácter jurídico o político, sino históricos, morales y de convivencia humana hasta formar un lazo de orden espiritual, cuyo fin es la sociedad.

En cuanto al concepto jurídico, la nacionalidad no es una circunstancia que esté a voluntad del individuo, pues constituye un vínculo natural que deriva del hecho de haber nacido dentro de un determinado territorio. Sin embargo puede estar al arbitrio de la persona cuando, posteriormente a su nacimiento, decide naturalizarse en otro país.

La nacionalidad jurídica no depende de un fenómeno social, sino de un ordenamiento jurídico, de un nexo que una a los súbditos de un país con los poderes públicos del Estado.

Así, Henry Batiffol define jurídicamente la nacionalidad como *"la pertenencia jurídica de una persona a la población constitutiva de un Estado"*.<sup>29</sup> Es decir, es necesaria la existencia de un Estado como requisito indispensable para que la nacionalidad pueda darse.

Lerebours Pigeoniere la define como *"la calidad de una persona en razón del nexo político y jurídico que relaciona a un individuo con un Estado"*.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Martín Nuria González. Régimen jurídico de la nacionalidad en México. México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1999, pág. 60

<sup>30</sup> Id.

Niboyet la define como *"el vínculo político y predominantemente jurídico que relaciona a un individuo con un Estado"*.<sup>31</sup>

El Instituto de Investigaciones Jurídicas menciona que la palabra nacionalidad deriva de *nacional*, y ésta del latín *natio-onis*: nación. En cuanto a su significado, el Instituto señala que la nacionalidad es *"el atributo jurídico que señala al individuo como miembro de un pueblo constitutivo de un Estado. Es el vínculo legal que relaciona a un individuo con el Estado"*.<sup>32</sup>

Carlos Arellano García la define como *"la institución jurídica a través de la cual se relaciona una persona física o moral con el Estado, en razón de pertenencia, por sí solo o en función de cosas, de manera originaria o derivada"*.<sup>33</sup>

La definición de Arellano García nos parece la más acertada, ya que abarca tanto a las personas físicas como a las morales, a la nacionalidad originaria como a la derivada. Además excluye que la nacionalidad sea un vínculo político, lo cual es conveniente, pues de otra forma hablaríamos de ciudadanía.

También podemos apreciar que todos los conceptos antes citados contienen la idea de pertenencia que explicamos al comenzar el tema. Así pues, dijimos que la pertenencia es un vínculo entre el sujeto y su lugar de nacimiento. Sin embargo, jurídicamente la pertenencia no solo puede darse al momento del nacimiento de una persona, sino en lo sucesivo, como es el caso de la naturalización.

En vista de lo anterior, deducimos que al Estado todos los autores lo mencionan en sus definiciones como un elemento indispensable para que surja la nacionalidad jurídica, ya que es el Estado quien actúa como poder soberano sobre sus gobernados, y a éste le interesa regular la nacionalidad con el objeto de identificar a sus nacionales, atribuirles derechos y obligaciones, así como ejercer sobre ellos su soberanía. Sin el Estado se podría decir que existe una nacionalidad sociológica.

---

<sup>31</sup> Id

<sup>32</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Op. Cit. t. III. pág 2173.

<sup>33</sup> Martín Nuria González. Loc. Cit. Cfr Carlos Arellano García. Derecho Internacional Privado. 12ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 1998, pág. 175-178 y 183.

### 1.3.2. CONCEPTO DE CIUDADANÍA.

La palabra ciudadanía proviene del latín *civis*, que significa ciudadano. En la actualidad, la condición de ciudadano se determina por el hecho o circunstancia de gozar de derechos políticos en un país.

En virtud de ello, varios autores dan su propia opinión respecto a lo que consideran como ciudadanía, y son las siguientes:

Ignacio Burgoa Orihuela define a la ciudadanía como *"la calidad jurídico política de los nacionales para intervenir diversificadamente en el gobierno del Estado"*.<sup>34</sup>

Texeiro dice que la ciudadanía *"es el vínculo político, apropiado al nacional en cuanto al goce de los derechos políticos"*.<sup>35</sup>

Niboyet la define como *"el vínculo político y predominantemente jurídico que relaciona a un individuo con un Estado"*.<sup>36</sup>

Dena Montaña, jurista argentino, opina que la ciudadanía es *"el vínculo jurídico que une a un individuo con la sociedad políticamente organizada: el Estado"*.<sup>37</sup>

Y por último, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, señala que la ciudadanía proviene del latín *civitas*, que fue la organización jurídico-política de los romanos. Según el Instituto, la ciudadanía *"es la cualidad jurídica que tiene toda persona física - hombre o mujer - estatal o nacional de una comunidad soberana, que le permite participar en los asuntos políticos de su Estado; básicamente en el proceso democrático de designación de funcionarios públicos de elección y en el ejercicio de las atribuciones fundamentales de los órganos del propio Estado"*.<sup>38</sup>

<sup>34</sup> Ignacio Burgoa Orihuela. Op. Cit. pág. 146.

<sup>35</sup> Haroldo Texeiro Vallado. Derecho Internacional Privado, México, Ed. Trillas, S.A., 1987, pág. 354.

<sup>36</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Op. Cit. t. I pág. 468.

<sup>37</sup> Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. La doble nacionalidad, memoria del coloquio. México, Ed. Coordinación Editorial del Instituto de Investigaciones Legislativas, 1995, pág. 152.

<sup>38</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México Loc Cit

De las definiciones anteriores, podemos observar que los doctrinarios coinciden en aludir a un vínculo jurídico-político entre el ciudadano y el Estado, lo cual se traduce en capacidad jurídica y en un conjunto de derechos, obligaciones y prerrogativas que forman el estatus de una persona. Es decir, la ciudadanía permite a nuestros ciudadanos participar en la política del país, ya sea eligiendo a nuestros gobernantes o siendo elegidos para gobernar.

De esa forma, como explica el maestro Burgoa,<sup>39</sup> los nacionales que no tienen derecho a intervenir en el gobierno del Estado al que pertenecen, no pueden ser considerados ciudadanos, sino simples súbditos, gobernados, o destinatarios del poder público.

Así, un nacional será aquél individuo vinculado jurídicamente a un Estado en el cual no participa políticamente; el ciudadano es el nacional al que el derecho le concede esta participación política; y el gobernado es todo sujeto, nacional o extranjero, ciudadano o no ciudadano, cuya esfera jurídica es susceptible de afectarse por cualquier acto de autoridad.

Respecto a nuestra ley, esta no conceptúa la ciudadanía, pero sí nos da las bases y elementos para saber quiénes son ciudadanos -artículo 34 constitucional-; de qué derechos y obligaciones gozan -artículos 35 y 36 constitucionales-; y cómo se pierde -apartado C) del artículo 37 constitucional- o suspende -artículo 38 constitucional- la ciudadanía.

### **1.3.3. DIFERENCIA ENTRE NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA.**

Nacionalidad no es un concepto equiparable al de ciudadanía. Si bien ambos términos se refieren al vínculo que une a una persona con un Estado, no son lo mismo.

La diferencia entre una y otra radica en que la nacionalidad responde a la circunstancia de haber nacido el sujeto dentro de un determinado territorio; mientras que la ciudadanía representa una especie de estatus que capacita a la persona para ejercer sus derechos políticos en ese territorio. Con la nacionalidad, el Estado indica que una persona le pertenece, que es su nacional; con la ciudadanía el Estado establece que esa persona tiene el derecho a participar en la política del país.

---

<sup>39</sup> Ignacio Burgoa Orihuela. Op. Cit. pág. 146.

Como ya lo vimos, la nacionalidad es una condición de la persona, impuesta por el hecho fortuito de nacer dentro de un territorio o por razones de sangre; en cambio la ciudadanía o dicho de otra forma, los derechos políticos dentro de un Estado, pueden depender de la propia voluntad, y por consiguiente, ser susceptible de cambio o mudanza.

La nacionalidad no es una circunstancia que dependa, en primera instancia, de la voluntad del individuo; ya que en lo sucesivo la puede cambiar; en tanto que la ciudadanía se rige siempre por el arbitrio de la persona. Ésta puede aceptar la ciudadanía que viene atribuida a su nacionalidad por nacimiento, o si lo prefiere, adquirir otra distinta mediante el procedimiento de naturalización.

Nacionalidad y ciudadanía son tan diferentes que se puede llegar a ser nacional y no ciudadano, como sucede con los menores y los incapacitados mentales.

En el caso de nuestro país, la Constitución tiene muy bien definidos esos términos, como a continuación se muestra:

### **Nacionalidad**

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

*"A) Son mexicanos por nacimiento:*

*"I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;*

*"II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional o de madre mexicana nacida en territorio nacional;*

*"III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización o de madre mexicana por naturalización, y*

*"IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.*

*"B) Son mexicanos por naturalización:*

*"I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización, y*

*"II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley".*

### **Ciudadanía**

*Artículo 32.- "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".*

Con relación al tema, la Cámara de Diputados, en su sesión del cuatro de abril de 1995, encomendó a su Instituto de Investigaciones Legislativas la realización de un foro de análisis y consulta sobre el tema *"La Doble Nacionalidad"*. En este foro, que se llevó a cabo los días 8 y 9 de junio del mismo año, diversos autores dieron sus propios puntos de vista y compartieron también sus experiencias.

Uno de esos autores fue, el Dr. Alejandro Carrillo Castro, quien menciona en su ponencia titulada *"Nacionalidad y Ciudadanía"*, que casi todos los Estados modernos establecen en sus constituciones que los nacionales, a partir de su mayoría de edad (la que generalmente se otorga a los 18 años) adquieren a partir de ahí, los derechos y obligaciones que corresponden exclusivamente a los ciudadanos.

Lo anterior es una clara muestra de que en la mayoría de los países se hace una diferencia entre nacionalidad y ciudadanía, y que primero se da la nacionalidad y luego la ciudadanía, la cual se otorga por ley bajo ciertos requisitos, según el Estado de que se trate.

#### **1.3.4. EL VOTO COMO UN DERECHO Y OBLIGACIÓN DE TODO CIUDADANO.**

Como hemos podido observar a través de diversas explicaciones, nacionalidad y ciudadanía no son lo mismo. La nacionalidad alude al vínculo jurídico entre un sujeto y el país o estado al que pertenece por nacimiento o por naturalización; en tanto que la ciudadanía se refiere a los derechos políticos y civiles que una persona física adquiere conforme lo dispuesto en el artículo 34 constitucional. En conclusión, el voto debe

considerarse producto de la ciudadanía y no de la nacionalidad, pues el voto alude a un vínculo jurídico-político entre el sujeto y el Estado, que implica capacidad jurídica. En cambio el voto no puede atribuirse a la nacionalidad, puesto que ésta representa un vínculo jurídico, y no jurídico-político.

Nuestra Constitución y la legislación secundaria así lo establecen al señalar que los "ciudadanos" tienen el derecho y la obligación de participar en las elecciones populares para integrar los órganos del Estado. Excepto los que se encuentren privados natural o legalmente de sus derechos políticos y civiles. (Artículos 35, 36 y 38 Constitucionales, 4º del COFIPE, 450 y 451 del Código Civil).

### 1.3.5. LA DOBLE NACIONALIDAD.

Antes de comenzar con el tema, queremos mencionar que el motivo para referirnos a la doble nacionalidad en este trabajo de tesis, es la situación de si mexicanos con dos o más nacionalidades deben o no tener derecho al voto. Para esto decidimos establecer en éste subtítulo las bases de lo que más adelante explicaremos en otro subtítulo, denominado "3.1.2. LA REFORMA AL APARTADO A) DEL ARTÍCULO 37", que pertenece al Capítulo Tercero, ya que en éste en el cual tratamos más a fondo el asunto del voto de los mexicanos en el extranjero.

Así, empezaremos por decir que México siempre fue partidario de la nacionalidad única,<sup>40</sup> hasta que en el capítulo de *Soberanía del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, los legisladores refirieron a una nueva relación de nuestro país con nacionales mexicanos en el exterior. En la página 15 de su texto establecieron: *"la nación mexicana rebasa el territorio que contienen sus fronteras. Por eso, un elemento esencial del Programa Nación Mexicana será promover las reformas constitucionales y legales para que los mexicanos preserven su nacionalidad, independientemente de la ciudadanía o residencia que hayan adoptado.*

Agregaron, *"la situación de millones de mexicanos en el exterior, en particular en los Estados Unidos, es muy vulnerable y exige no sólo reforzar la protección consular sino facilitar la mejor defensa de sus derechos. Es deseable que los mexicanos que residimos en el territorio nacional alentemos la imagen de dignidad y respeto que merecen estas*

---

<sup>40</sup> Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados Op. Cit. págs. 59-65.

*comunidades y el aprecio en México por el trabajo de los mexicanos y las personas de origen mexicano en el extranjero”.*

En tal virtud, el 20 de noviembre de 1996, el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Senadores una iniciativa de reformas a la Constitución para cambiar el texto de sus artículos 30, 32 y 37, con el fin de introducir cambios en materia de nacionalidad. Tales como quiénes son ahora considerados mexicanos por la ley (artículo 30); qué trabajos, puestos o empleos pueden detentar o no los mexicanos con doble nacionalidad (artículo 32); y que los mexicanos por nacimiento **nunca pueden ser privados de la nacionalidad mexicana**, según el apartado A) del artículo 37 constitucional (lo que puede dar origen a la doble y múltiple nacionalidad); excepto los mexicanos por naturalización, quienes sí pueden perder la nacionalidad mexicana, de acuerdo al apartado B) del artículo 37 constitucional.

Aprobadas las reformas constitucionales por la Cámara de Senadores y luego por la Cámara de Diputados, se publicaron en el *"Diario Oficial de la Federación"* el día 20 de marzo de 1997, y entraron en vigor al año siguiente.

Como consecuencia de las reformas a nuestra Carta Magna, los legisladores consideraron adecuado ajustar la ley secundaria. Por ello abrogaron la *"Ley de Nacionalidad de 1993"*, para dar lugar a la nueva *"Ley de Nacionalidad de 1998"*, que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el día 23 de enero de 1998 y se puso en vigor el 20 de marzo del mismo año. Ésta nueva Ley de Nacionalidad, que reglamenta los artículos 30, 32 y 37, apartados A) y B) de nuestro máximo ordenamiento, consta de 37 artículos divididos en cinco capítulos, así como de cinco artículos transitorios.

*Las reformas constitucionales, según la página 237 de la exposición de motivos de la iniciativa, "respondieron a la demanda de un numeroso grupo de mexicanos por nacimiento que por razones económicas<sup>41</sup> y familiares tuvieron que emigrar al extranjero, pero que aún conservan apego a nuestra cultura, tradiciones y valores nacionales".*

---

<sup>41</sup> Se estima que cinco millones de mexicanos conservan todavía su nacionalidad mexicana y por lo tanto su ciudadanía. Estos cinco millones envían a sus familias en México remesas que son del orden de tres a cuatro mil millones de dólares cada año. Tales remesas representan, después del petróleo y quizá de las maquiladoras, la segunda o tercera fuente de divisas para nuestro país, de acuerdo con lo que expuso el Dr. Roger Díaz de Cossío en la ponencia que presentó en el Foro sobre la Doble Nacionalidad, organizado por el Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados en el Palacio de San Lázaro los días 8 y 9 de junio de 1995.

Esa situación ocasionaba que los mexicanos que radican fuera de México no adoptaran la nacionalidad que otros países les ofrecían, lo cual los ponía en desventaja frente a los nacionales de esos Estados; ni tampoco pudieran intervenir en la vida política de nuestro país, como es el caso del voto, debido a que no estaba permitido el voto de los mexicanos en el extranjero.

Así, por un lado, los mexicanos se abstenían a naturalizarse en el país en que residen por querer aún a su Patria o por no cumplir todavía con los requisitos que les impone el país receptor; y por otro lado, por no recibir apoyo de México, el cual han solicitado al Congreso de la Unión y a Partidos Políticos como el PRI,<sup>42</sup> a fin de que se les permita intervenir desde allá en la política del país, pues no han dejado de ser parte de México. Además, resulta muy difícil y oneroso para ellos venir al país sólo a sufragar. En consecuencia, ésta situación los ha llevado al abstencionismo.

Ello ha cambiado al entrar en vigor las reformas constitucionales y la nueva Ley de Nacionalidad, pues éstas permiten y regulan la doble nacionalidad. De tal forma se abrió camino para que los mexicanos que se encuentran en el extranjero adquieran la nacionalidad del país en que residen sin temor a perder la nacionalidad mexicana, ni los derechos que como mexicanos seguirían conservando; entre ellos la ciudadanía (he aquí el asunto que abordaremos en el subtítulo 3.1.2. que mencionamos al principio).

Hasta aquí es necesario hacer comentarios. Primeramente, aclaramos que no es lo mismo la no pérdida de la nacionalidad mexicana y doble nacionalidad, aunque la primera puede o no dar origen a la segunda.

Veamos, la no pérdida de la nacionalidad mexicana consiste, simplemente, en que un mexicano conserve legalmente su nacionalidad, no importa que adquiera otra o se quede solo con la nacionalidad mexicana, ya que en ambos casos, el sujeto nunca la pierde de acuerdo a lo que señala el apartado A) del artículo 37 de la Constitución. En cambio, la doble nacionalidad consiste en que una persona posea y ostente dos nacionalidades.

También debemos decir que en sí, no estamos de acuerdo con la doble nacionalidad, y menos de acuerdo en que se llegue a permitir que mexicanos con doble nacionalidad sufraguen en las elecciones que se efectúen en México, fuera o dentro de éste, ya que,

---

<sup>42</sup> Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. Op. Cit. pág. 25.

actualmente, ése tipo de mexicanos tienen derecho a ejercer su voto en el extranjero o en el interior del territorio nacional. Ciertamente es que esto no lo expresa así la ley, pero mientras ésta no les niegue votar dentro de México, a contrario sensu, los está facultando.

Ahora bien, también es necesario comprender qué es, cómo surge y qué consecuencias origina la doble nacionalidad, la cual pudiéramos entender como una situación jurídica que detentan los sujetos que mantienen derechos y obligaciones con más de un Estado. Esta circunstancia puede originar la doble y hasta la múltiple nacionalidad.

El Dr. Carlos Arellano García<sup>43</sup> nos ilustra al respecto. Señala que los casos de doble nacionalidad pueden tener dos orígenes:

- a) Casos en que la doble o múltiple nacionalidad proviene desde el momento del nacimiento, y
- b) Casos en que la doble o múltiple nacionalidad surge con posterioridad al nacimiento. Este segundo caso admite dos posibilidades:
  - 1º. Adquisición voluntaria de una nueva nacionalidad, y
  - 2º. Adquisición automática de una nueva nacionalidad.

De acuerdo a lo anterior, aclaramos que en el inciso a) la doble o múltiple nacionalidad se suscita sin que medie la voluntad del afectado, ya sea porque un Estado adopta el IUS SOLI, el IUS SANGUINIS o combina ambos principios.<sup>44</sup> En cambio el inciso b) menciona que la nacionalidad que se adquiere con posterioridad al nacimiento se genera a voluntad del individuo o automáticamente en los casos de matrimonio entre mexicanos y extranjeros (fracción II del artículo 20 de la nueva Ley de Nacionalidad), de adoptados y personas sujetas a patria potestad (fracción III del artículo 20 de la actual Ley de Nacionalidad).

De acuerdo al autor en comento, existen dos formas de resolver los conflictos derivados de la doble o múltiple nacionalidad:

---

<sup>43</sup> Carlos Arellano García. Op. Cit. pág. 197.

<sup>44</sup> El IUS SOLI y el IUS SANGUINIS son condiciones jurídicas de las personas físicas. En el IUS SOLI el nacido adquiere la nacionalidad del lugar en donde nace. En cambio, en el IUS SANGUINIS el nacido adquiere la nacionalidad que sus padres le transmiten. Ibid. págs. 187-191.

- 1) La internacional, a través de la celebración de tratados internacionales bilaterales o multilaterales; y
- 2) La nacional, mediante disposiciones idóneas en el derecho interno de cada país.

El primer caso tiene como propósito desvincular al individuo que se ha naturalizado en otro país. Ello mediante el aviso que hace el país que naturaliza a el país de la nacionalidad anterior, a efecto de que éste proceda a extinguir los lazos del que será su nacional. En el segundo caso también se busca desvincular a la persona de su nacionalidad anterior, lo cual puede ser a través del derecho de opción, a fin de que el sujeto mayor de edad elija una de las nacionalidades que posea.

Por otro lado, existen convenciones, conferencias o tratados internacionales a través de los cuales fundamentamos nuestra oposición a la doble nacionalidad, y en los que se afirma que una persona no debe ostentar más de una nacionalidad, con lo que estamos de acuerdo. Algunos de ellos son los siguientes:

En materia de nacionalidad, el *Instituto de Derecho Internacional* estableció en su sesión de Cambridge de 24 de agosto de 1895, cinco reglas o principios de aceptación universal, de los cuales el segundo y tercer principios se refieren a la doble nacionalidad, y a la letra dicen:

2º. *Nadie puede tener simultáneamente dos nacionalidades;*

3º. *Cada uno debe tener derecho a cambiar de nacionalidad.*

Como podemos apreciar, el segundo principio tiene por objeto abatir la doble nacionalidad. De esta forma, si una persona física posee dos o más nacionalidades desde su nacimiento debe optar por una de ellas. O bien, si después el sujeto adquiere una nacionalidad diferente a la de origen debe renunciar a la anterior.

Respecto a la tercer regla, el Instituto reconoció el derecho que tienen los sujetos de un Estado para "*cambiar*" su nacionalidad, que es muy diferente a "*agregar*" otra nacionalidad a la que ya se tiene. Por lo tanto, en este principio se lucha por que prevalezca una sola nacionalidad de las pocas o muchas que pueda tener un individuo.

El mismo *Instituto de Derecho Internacional* estableció al año siguiente, en la sesión de Venecia, que;

*Artículo 5: "Nadie podrá naturalizarse en país extranjero sin probar previamente que ha quedado desligado de todo vínculo nacional con su país de origen, o que por lo menos, ha manifestado su voluntad al gobierno del mismo..."*

Como vemos, este artículo no sólo tiene como finalidad combatir la doble nacionalidad, sino que "condiciona" la naturalización de un sujeto a la probanza de haber quedado desvinculado de su país de origen o de manifestar a éste querer desligarse del mismo.

Por otra parte, en la Haya, bajo el control de la extinta *Sociedad de Naciones*, se llevó a cabo una Conferencia del 13 de marzo al 12 de abril de 1930, en la que se aprobó el convenio relativo a los conflictos de leyes sobre nacionalidad. En esta conferencia se incluyeron las siguientes determinaciones:

- a) En caso de doble nacionalidad cada Estado tiene competencia sobre el individuo titular de las dos nacionalidades;
- b) Un Estado no puede ejercer su protección diplomática en beneficio de uno de sus nacionales, en contra de un Estado donde aquel es también nacional;
- c) Todo individuo que posea dos nacionalidades "podrá" renunciar a una de ellas, con la autorización del Estado donde quiere renunciarla. Esta autorización no será rechazada al individuo que tenga su residencia habitual fuera de ese Estado.

Podemos observar que la determinación del inciso b) niega la protección diplomática a aquéllos sujetos que son nacionales de dos o más países, lo cual es lógico, pues causa conflicto entre éstos. Por otro lado, el inciso c) es demasiado flexible al indicar que un sujeto con dos nacionalidades "podrá" renunciar a una de ellas, siendo que a nuestro parecer debería decir "debe". Esto si la conferencia tenía por objeto abatir la doble nacionalidad.

Otra Convención fue la que se celebró en Montevideo, Uruguay, el día 26 de diciembre de 1933. La convención denominada "*Convención sobre nacionalidad*", tuvo por objeto evitar la doble nacionalidad y establecer el principio de la nacionalidad única.

Para ello, en su artículo primero mencionó que "*La naturalización ante las autoridades competentes de cualquiera de los países signatarios implica la pérdida de la nacionalidad originaria*". De esta manera, la disposición elimina la doble nacionalidad al extinguir la nacionalidad anterior, en virtud de la adquisición de una nacionalidad extranjera.

También la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 (III), de 10 de diciembre de 1948, alude a la doble nacionalidad. En su artículo 15 establece lo siguiente:

*Artículo 15: "1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad; 2. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad".*

Este precepto reitera la idea que antes dimos en la sesión de Cambridge: toda persona tiene el derecho a "*cambiar*" de nacionalidad, más no de "*adicionar*" otra nacionalidad a la que ya tenemos.

Respecto a la doble y múltiple nacionalidad, también existe una repulsa doctrinaria. Ésta la expuso el Dr. Arellano García en la ponencia que presentó en el foro organizado por el Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, los días 8 y 9 de junio de 1995, en el Palacio de San Lázaro, y que se denominó "*La doble nacionalidad: memoria del coloquio*".

En las páginas 97 a 108 de su ponencia, titulada "*Los peligros de la doble nacionalidad*", señaló que autores y personajes como Sócrates, Cicerón, Pascual Fiore, Antonio Sánchez de Bustamante y Sirvén, J.P. Niboyet, Miguel Arjona Colomo, J. Maury, Marco Gerardo Monroy Cabra y Adolfo Miaja de la Muela, coinciden en que las personas que se hagan nacionales de otro país, **deben renunciar a su nacionalidad anterior**, ya que no se pueden tener dos patrias ni prestar fidelidad a dos países.

En virtud de todo lo anterior, podemos observar que a través de Conferencias, Convenciones y doctrina, países y especialistas en la materia de nacionalidad han buscado respaldos jurídicos para rechazar la doble y múltiple nacionalidad, con la que no estamos de acuerdo, como antes dijimos.

Es más, creemos que la preservación de la nacionalidad mexicana, que señala el apartado A) del artículo 37 constitucional, no debió ser aprobada por el Congreso de la Unión, puesto que la anterior "*Ley de Nacionalidad de 1993*" era muy flexible en cuanto a la recuperación de la nacionalidad mexicana.

Para ello, el segundo párrafo, fracción I del artículo 22 de la nueva Ley de Nacionalidad, decía:

*"No se considera adquisición voluntaria la naturalización que hubiere operado por virtud de la ley, simple residencia o ser condición indispensable para adquirir trabajo o conservar el adquirido".*

Por lo tanto, los mexicanos que emigraban al extranjero y se naturalizaban por las razones que señala el precepto anterior, no habían perdido realmente su nacionalidad mexicana. La ley los protegía. Entonces, ¿por qué se cambió la ley si existía una protección a nuestros nacionales en el extranjero?

Esta Ley de Nacionalidad también era accesible en cuanto a los requisitos para que los mexicanos por nacimiento o por naturalización, que hubieren perdido su nacionalidad mexicana, la recuperaran, según lo que establecía en sus artículos 28 y 29, que señalaban lo siguiente:

*Artículo 28: "Los mexicanos por nacimiento que hayan perdido su nacionalidad, podrán recuperarla con el mismo carácter, siempre que manifiesten ante la Secretaría su voluntad de readquirirla, comprueben su origen, formulen las renunciaciones y protestas y satisfagan los requisitos que señala el reglamento".*

*Artículo 29: "los mexicanos por naturalización que hubieren perdido su nacionalidad mexicana por residir en su país de origen durante cinco años, continuos, podrán recuperarla con el mismo carácter, siempre que cumplan con los requisitos que señalan el artículo 15 de esta ley y el reglamento".*

Como vemos, la ley se mostraba flexible con los mexicanos que habían perdido su nacionalidad mexicana. Por ello creemos que la preservación de la nacionalidad no tiene sentido.

Además, los países que naturalizan a mexicanos podrían argüir fraude a la ley, el cual en el derecho internacional privado, *"es un remedio que impide la aplicación de la norma jurídica extranjera competente, a la que el interesado se ha sometido voluntariamente por ser más conveniente a sus intereses, con evasión artificiosa de la imperatividad de la norma jurídica nacional".*<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Ibid. pág. 894.

De esta forma, aunque las reformas constitucionales han buscado los mecanismos idóneos para evitar el fraude a la ley, las autoridades de un determinado Estado pudieran decir que ése existe en virtud de considerar que la naturalización no es genuina, auténtica o sincera, pues el emigrante mexicano se naturaliza a sabiendas de que conserva la nacionalidad mexicana. Esto lejos de ayudar a nuestros connacionales podría perjudicarles. Los nacionales del Estado en donde se llagara a naturalizar un mexicano podrían verle con desconfianza al notar que éste sigue conservando fuertes vínculos con su *"antiguo país"*, y considerarlo entonces extranjero y no nacional del país donde se naturalizó. Tal situación podría hacerles sentir a nuestros compatriotas frustración de no haber logrado en verdad *naturalizarse en otro Estado*.

Veamos un ejemplo. La Ley Delbrück, expedida por Alemania el 22 de julio de 1913, fue proscrita por el Tratado de Versalles y considerada fraude a la ley por el Tribunal de Casación Francés. Esta ley sobre nacionalidad alemana pretendió que los nacionales, sin perder su nacionalidad alemana, pudieran obtener voluntariamente alguna nacionalidad extranjera.

El artículo 25, párrafo 2º de la citada ley Delbrück exponía:

*"No pierde su nacionalidad el alemán que, antes de la adquisición de una nacionalidad extranjera, haya solicitado y obtenido de la autoridad competente de su Estado de origen la autorización escrita para conservar su nacionalidad. Antes de conceder esta autorización deberá consultarse al cónsul alemán".*

En consecuencia, el artículo 278 del Tratado de Versalles señaló: *"Alemania se obliga a reconocer la nueva nacionalidad que haya sido adquirida por sus súbditos, según las leyes de las Potencias aliadas o asociadas y conforme a las decisiones de las autoridades competentes de estas Potencias, ya por medio de la naturalización, y como consecuencia de una cláusula de un Tratado, y a desligar desde todos los puntos de vista a estos súbditos, a causa de la adquisición de su nueva nacionalidad, de todo vínculo con su estado de origen".*

Es de mencionar que la conservación de la nacionalidad alemana no operaba como mera previsión legal. Se requería la manifestación volutiva del interesado, quien solicitaba y obtenía autorización escrita para conservar su nacionalidad. Incluso se consultaba al cónsul alemán. Este último requisito permitía conocer la actitud de las normas jurídicas extranjeras frente a la doble nacionalidad intentada.

Según nos señala Niboyet,<sup>46</sup> numerosos alemanes gestionaron lo que se consideró una conservación fraudulenta de la nacionalidad alemana, que les daba la facilidad de recurrir a una u otra nacionalidad si convenía así a sus intereses personales. Para que el fraude no se realizase, hubo pronunciamiento de los tribunales franceses en el sentido de considerar a los sujetos como alemanes y no como franceses naturalizados.

Otro caso es el de los Estados Unidos de América. Este país persiste en conservar en su sistema jurídico el "juramento". La palabra deriva del latín *iurāre*, que significa la "afirmación o negación de una cosa, poniendo por testigo a Dios, o en sí mismo o en sus criaturas".<sup>47</sup>

Dadas así las condiciones, podría haber una responsabilidad penal por parte de Estados Unidos para aquéllas personas de doble nacionalidad mexicana que se crea incurran en perjurio.

Conforme a las exigencias en el procedimiento de naturalización en Estados Unidos de América, es preciso que el candidato a la naturalización norteamericana formule el solemne "Juramento de Lealtad", del que se desprenden compromisos tendientes a la desvinculación del país de la nacionalidad anterior. Así el sujeto debe jurar:

*"Declaro, bajo juramento, que de una manera absoluta renuncio y abjuro de toda lealtad y fidelidad a cualquier príncipe extranjero, potentado, Estado o soberano de quien hasta ahora he sido vasallo o ciudadano, asumo esta obligación libremente y sin reservas mentales o propósitos de evasión. Y así que Dios me ayude".*

De la anterior descripción, podría considerarse dañino para el mexicano que pretende naturalizarse norteamericano, conservar su nacionalidad mexicana.

Con estos dos casos podemos observar que la doble nacionalidad puede ser un arma de dos filos, tanto para México como para el país que naturaliza. Con mayor razón si nuestros legisladores conceden la ciudadanía, y por lo tanto, el derecho al voto a personas que la presentan.

---

<sup>46</sup> Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. Op. Cit. pág. 35.

<sup>47</sup> Real Academia Española. Op. Cit. pág. 1214.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### EL VOTO DE LOS EXTRANJEROS EN EL DERECHO COMPARADO

A través del Derecho Comparado podemos conocer los sistemas jurídicos que otros países del mundo emplean para estructurar su gobierno y regir a su pueblo. También nos permite explicar la función electoral que diversos Estados utilizan para regular el voto de sus ciudadanos en lugares ajenos a su país.

Es decir, el Derecho Comparado nos brinda un panorama más amplio del tema que hemos abordado en esta tesis, y pone a nuestro alcance las experiencias de otros países; las condiciones económicas, geográficas y demográficas en las que se desarrolla el voto; los mecanismos de que se valen para hacer posible el voto en el exterior; los problemas que han tenido que enfrentar y solucionar; entre otros aspectos. En fin, nos pone al alcance elementos sobre los cuales reflexionar si el voto de los mexicanos en el extranjero es o no benéfico para nuestro país: México.

Así, por medio del Derecho Comparado nos referiremos de manera muy general a diversos países del mundo, con el fin de que en base a estadísticas y análisis podamos ver en qué coinciden y en qué no; qué mecanismos han implantado y porqué; entre otras cosas. Posteriormente estudiaremos de forma más amplia cuatro de los países que mencionaremos, y que a nuestro modo de ver y por el material del que disponemos, nos parecen más importantes.

#### 2.1. REGULACIÓN DEL VOTO EN EL EXTRANJERO EN OTROS PAÍSES.<sup>48</sup>

Como antecedente, podemos encontrar que la guerra fue una de las primeras causas para que surgiera el voto en el extranjero en otros países. Por ejemplo, Estados Unidos de

---

<sup>48</sup> Los datos y cifras de los diversos países mencionados en este trabajo se han tratado de verificar, pero no ha sido posible realizarlo en todos los casos, por lo cual pudiera acontecer que alguno o algunos de ellos ya no se encuentren actualizados. Otro problema ha sido la localización de las leyes respectivas de diversos países

América, durante la Primera Guerra Mundial y principalmente en la Segunda, instrumentó que sus militares que se encontraban en el extranjero pudieran sufragar. Realmente resultaba injusto que se privara de este derecho a quienes estaban defendiendo la soberanía de su Estado, puesto que constitucionalmente tenían esa facultad y obligación, y su ausencia se debía precisamente al cumplimiento de la ley. De esta forma, en 1944 Estados Unidos tenía ocho millones de soldados fuera de su territorio, de los cuales votó el 30%.

Otro caso es el de Canadá. Su primera influencia sobre el voto en el extranjero data de principios del siglo pasado, cuando otorgó el derecho a votar por correo a su personal militar que servía al país en la Primera Guerra Mundial. Las enfermeras que en ése entonces prestaban sus servicios en Europa (llamadas "*Bluebirds*") también obtuvieron el derecho de votar por correo, con lo cual se convirtieron, irónicamente, en las primeras mujeres canadienses en votar.

Lo anterior demuestra que efectivamente existen ciudadanos en todas partes del mundo que mantienen vínculos políticos con su país de origen, aún cuando se encuentren fuera del mismo por diversas circunstancias.

De hecho, 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 al voto de los ciudadanos residentes en el extranjero.

Estos países se encuentran en los cinco continentes, algunos de ellos son: Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Estados Unidos, Panamá (a partir del año 2004), Perú y República Dominicana (a partir del año 2000), en América; Austria, Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Holanda, Portugal y Suecia, en Europa; Argelia, Guinea, Nigeria, Sudáfrica y Zimbabwe, en África; Filipinas e Israel, en Asia; Australia y Nueva Zelanda, en Oceanía; entre otros países.<sup>49</sup>

En Bolivia se encuentra consagrado legislativamente este derecho, pero nunca se ha llevado a cabo; en Ecuador y Venezuela después que lo habían aceptado, dieron marcha atrás.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Jorge Carpizo y Diego Valadés El voto de los mexicanos en el extranjero. 2ª ed. México, Ed. UNAM-Pomúa, S.A., 1999, pág. 74.

<sup>50</sup> Ricardo Becerra. Dimensionar el problema. Voz y Voto n. 65. México, julio de 1998, pág. 8.

Los países que han reconocido el voto de sus nacionales en el extranjero y lo han hecho efectivo, son: Australia, quien lo reconoció desde 1902, pero lo hizo efectivo con carácter de sufragio universal en 1993; 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 lo llevó a cabo en 1993; Austria desde 1990; y Guinea desde 1991.

No todos los países que reconocen esta clase de voto lo otorgan con carácter universal. Por ejemplo, Gran Bretaña lo concede sólo a los funcionarios de la Corona, a los miembros de las fuerzas armadas, al personal del Consejo Británico y a sus cónyuges; Barbados, Mauritania y Zimbabwe, sólo a los funcionarios diplomáticos y consulares; Israel sólo a quienes desempeñan funciones oficiales en el extranjero.

Otros países permiten el voto de sus nacionales en el extranjero, pero con ciertas condiciones y excepciones establecidas en sus Constituciones o legislaciones secundarias. Entre esas condiciones y excepciones se hayan las siguientes:

La Constitución de Holanda en su artículo 54.1 señala que pueden votar todos los holandeses para elegir representantes, con las excepciones *"que establezca la ley sobre los holandeses que no sean habitantes del reino"*.

En Finlandia, el artículo sexto de la Ley Orgánica del Parlamento, la cual tiene naturaleza constitucional, dispone que tendrán derecho a votar todos los ciudadanos *"cualquiera que sea el lugar de su domicilio"*.

También admiten el voto en el extranjero la Constitución austriaca (artículo 26.6) y la Constitución sueca (III, artículo 2º). Sin embargo en este último caso hay una prevención relevante, porque el precepto señala que *"tendrá derecho a votar en las elecciones al Parlamento todo ciudadano sueco que sea o haya sido durante cierto tiempo residente del reino"*. De esta suerte, si se trata de un sueco, hijo de padres suecos, pero nacido en el extranjero y que nunca haya vivido en Suecia, no podrá ejercer el derecho de voto hasta en tanto no regrese y resida durante un periodo en el país.

Por su parte, Italia en el artículo 48 de su Constitución establece que el voto debe ser considerado como un *"deber cívico"*. Otro tanto ocurre en Portugal (artículo 49.2). Mientras que en los casos de sufragio obligatorio figuran las constituciones de Bélgica, Italia, Portugal, Australia y Grecia, en Europa; y de Argentina, Brasil, Perú y Uruguay, en América. En Austria el voto es sugerente (artículo 60).

La expresión *"deber cívico"*, que las constituciones italiana y portuguesa utilizan, deja impreciso si se trata de una obligación jurídica, cuyo incumplimiento es sancionable, o de una obligación moral, que si es omitida da lugar a una reprobación colectiva.

En todo caso, en Italia el legislador ordinario vino a suplir la imprecisión constitucional, ya que establece como sanción que quienes no voten serán incluidos en una lista que se exhibe públicamente durante treinta días; y en el curso de los siguientes cinco años se hace constar en los certificados de buena conducta que expiden las autoridades municipales, que no ha votado.

En cambio Costa Rica en el artículo 93 de su Constitución considera al voto como una *"función cívica obligatoria"*. Por su parte Venezuela lo establece como *"función pública"*, aunque no se determina claramente su obligatoriedad (artículo 110 constitucional).

La Constitución peruana de 1993, en su artículo 187, señala que *"...la ley contiene normas especiales para facilitar el voto de los peruanos que residan en el extranjero"*. Su legislación no solo declara obligatorio el voto, sino que impone una multa de 20 dólares americanos por no cumplir con esa obligación. A pesar de ello, el ausentismo en la votación ha sido superior al 60% en los Estados Unidos de América, en el cual reside un número importante de ciudadanos peruanos.<sup>51</sup>

En cuanto a América Latina, Brasil es un caso interesante. La Constitución dispone en su artículo 14.1 que el voto es obligatorio para los ciudadanos mayores de 18 años, pero es facultativo para los analfabetos, para los mayores de 70 años y para los mayores de 16 pero menores de 18 años. Perú también establece la opción de votar a los mayores de 70 años (artículo 31 constitucional).

---

<sup>51</sup> Augusto Arzubíaga Scheuch. Conferencia Trilateral México-Canadá-Estados Unidos sobre el voto en el extranjero. México, Internet: <http://www.ife.org.mx>, 1998, pág. 16.

Por otro lado, la Constitución española de 1978, en su artículo 68, apartado 5, dispone que *"La ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España"*.

Así, de acuerdo a los sistemas antes mencionados, nos podemos percatar que varios países han optado por el voto obligatorio; incluso Perú establece una multa. También, la mayoría de los países han optado por aludir en su Constitución (salvo el caso de Finlandia, por ser una Ley Orgánica) el voto de sus nacionales en el extranjero.

De las constituciones que hemos visto, las que han marcado claramente la situación de sus ciudadanos en el extranjero son las constituciones de España y Perú, pues éstas permiten el voto de sus ciudadanos en el exterior del país, no así las otras que mencionamos, las cuales solo dan a entender que sus ciudadanos ausentes pueden votar en las elecciones del país. A esto aunamos la Constitución de Colombia de 1991, que en su artículo 171, inciso 3, indica que los ciudadanos de ese país que se encuentren o residan en el extranjero pueden sufragar en las elecciones para el Senado de la República. También el artículo 116 del Código Electoral colombiano de 1986 permite la elección del Presidente de la República.<sup>52</sup>

Ahora bien, en algunos casos es necesario la temporalidad en cuanto a la ausencia del territorio nacional, como por ejemplo Canadá, quien señala que los ciudadanos que residan fuera del país más de cinco años, no tienen derecho a votar en el exterior.

A nuestra forma de ver el requisito de temporalidad o de residencia es comprensible. Así como se exige que para ser elegible se tenga una residencia mínima en el lugar donde se aspira a ser votado, así también los votantes deben demostrar que existen lazos con el país al que pertenecen; ya sea por medio de frecuentes visitas al país, de aportaciones económicas al mismo (impuestos), entre otros.

Veamos ahora unas cifras que nos dicen la cantidad de votantes que se registran en los padrones electorales de su respectivo país, y cuántos de ellos efectivamente votan el día de la elección:

---

<sup>52</sup> Rodrigo Noguera Calderón. *Seminario internacional sobre el voto en el extranjero, el caso de Colombia México*, Internet: <http://www.ife.org.mx>, 1998, págs 2-37.

En el caso de Argentina no se conoce con exactitud cuántos ciudadanos viven en el extranjero, pero se calcula que pueden ser alrededor de 600,000. De ellos, en 1997 se registraron como votantes 23,389 y sufragaron 5,688, o sea, el 24.3% de los registrados; en Australia esta clase de voto representa el 4% del padrón electoral; y en Austria existen 320,000 ciudadanos en el extranjero como residentes, y de ellos votan 73,000, el 25 %.

Brasil, por su lado, cuenta con aproximadamente millón y medio de ciudadanos con residencia en el extranjero y tiene 16,835 electores registrados.

Canadá registra un padrón electoral de 19'000,000 de ciudadanos; aproximadamente 650,000 residen en el extranjero. El padrón electoral de estos últimos es de 17,172 ciudadanos (excluidos los militares), de los cuales en 1997 votaron 6,006, el 35% de ese padrón.

Colombia, en 1994, tenía registrados 42,000 votantes en esta clase de voto; de ellos votaron 27,000, el 64.3 %.

Los Estados Unidos poseen alrededor de 3'500,000 ciudadanos residentes en el extranjero sin contar a los militares. En las elecciones presidenciales de 1988 los civiles votaron en un 38.3% de ese padrón; en 1992 en un 31%; y en 1996 en un 37%. En las mismas elecciones, un 63.5% de los militares votaron en 1988; 67% en 1992; y 64% en 1996.

En España, de 526,065 electores registrados, votaron en 1996 181,741 ciudadanos, el 34.65 %.

Francia tiene 1'130,000 ciudadanos residentes en el extranjero distribuidos en 153 países. En la elección presidencial de 1995, de 245,317 electores inscritos, 127,387 sufragaron.

Portugal contabiliza una población aproximada de 9 millones de habitantes, de los cuales alrededor de 4 millones de portugueses residen en el extranjero. En 1995, en la segunda circunscripción votaron 45,852 de 192,329 electores inscritos en ese padrón electoral, lo que representa el 23.8% de aquél. Para esta clase de voto sólo existen dos circunscripciones

En Sudáfrica, de 428,461 inscritos en el padrón votaron 96,268 ciudadanos, el 22% comparado con el 86% en el propio Sudáfrica.

En Suecia existen 6.7 millones de ciudadanos, de los cuales 80,000 residen en el extranjero; en 1994 votaron 25,000 de estos últimos.

Como podemos observar, la cantidad de votos emitidos por los nacionales residentes en el extranjero es tal que no tiene influencia alguna en el resultado final de una elección general. Muy distinto es el caso de México, en el que la mayor parte de sus nacionales residentes fuera del país se concentra en Estados Unidos, nuestro país vecino. Esos mexicanos son tantos que podrían inclinar con su voto una campaña presidencial bastante competida, por ejemplo.

En cuanto a costos, el voto en el extranjero es un voto más caro que el depositado en territorio nacional, aunque éste varía de acuerdo con los países. Por ejemplo, en Argentina el costo se multiplica por siete respecto al elector en territorio nacional; en Australia es un 13% más alto; y en Canadá, mientras el costo por elector es de 10.50 dólares americanos, en el extranjero es de 13.60.

Ahora bien, hay legislaciones de algunos países que establecen ciertas condiciones para que los electores en el extranjero se puedan inscribir en el padrón electoral. De las que tenemos conocimiento son:

Las legislaciones de Argentina, Brasil, Colombia, Guinea y Portugal, señalan que para sufragar en el exterior es necesaria la inscripción voluntaria en un registro permanente o en un padrón *ad hoc*.<sup>53</sup> En el caso de Argentina y Brasil, los electores que se encuentran en tránsito en otro país no tienen derecho a votar.

En Austria se exige estar inscrito en el padrón electoral municipal. En Dinamarca es necesario que el ciudadano esté registrado en la demarcación de su residencia.

Los australianos, los suecos y los sudafricanos pueden votar sin ningún registro previo en las elecciones generales y en los referéndums.

Respecto a las modalidades del voto, existen primordialmente tres, a saber:

---

<sup>53</sup> Las locuciones latinas *ad hoc* significan "apropiado a su fin". Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado Op. Cit. t. I. pág. 43. También significan "a propósito, especial para aquello que se trata" Agrupación Editorial, S.A. Op. Cit. pág. 41.

- 1) La instalación de casillas en embajadas, consulados y en lugares habilitados como pueden ser escuelas;
- 2) El voto por correo; y
- 3) El voto por delegación o procuración, que consiste en otorgar poder a otra persona para que sufrague por él.

Últimamente algunos países han añadido otra modalidad: el Internet a través de los medios electrónicos. Un ejemplo es Estados Unidos de América.

Así, de los 40 países que el IFE ha identificado con alguna legislación que regula el voto de sus nacionales residentes en el extranjero, 27 siguen el procedimiento convencional, es decir, el voto en casillas previamente instaladas. Admiten el voto por correo países como Alemania, Bosnia, Canadá, España, Estados Unidos, Gran Bretaña, Portugal y Suecia.<sup>54</sup> Francia admite el voto por poder o procuración.

Expuesto lo anterior, ahora estudiaremos los casos de Francia, España, Canadá y Estados Unidos, respecto al voto de sus nacionales en el extranjero.

### 2.1.1. FRANCIA.

Los primeros intentos de organización de los franceses en el extranjero datan de la etapa posterior a la Primera Guerra Mundial; cuando se crearon asociaciones tales como la *Unión de Franceses en el Extranjero*, fundada en 1927. Esta asociación exigía al Gobierno francés que les permitiera votar a los ausentes que se encontraban en el extranjero. Tal situación, y otras, fueron las que permitieron que a partir del año de 1948, los franceses residentes en el extranjero contaran con una representación parlamentaria y extraparlamentaria.

Para comprender mejor ello, analizaremos brevemente la forma de Gobierno de Francia.

Actualmente, el régimen político de Francia es una República compuesta por 96 Departamentos metropolitanos, 4 Departamentos de Ultramar<sup>55</sup> (Guadalupe, Martinica,

<sup>54</sup> Jorge Carpizo y Diego Valadés Op. Cit. pág. 88.

<sup>55</sup> *Ultramar*, es una palabra que se compone de dos vocablos: *ultra* y *mar*, y significa "país o región que está de la otra parte del mar, considerado desde el punto en que se habla". Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado. Op. Cit. t. XII. pág. 3846.

Guayana y La Reunión); 2 Colectividades territoriales con status particular (Mauotte y Sani, Pierre y Miquelon); y 4 territorios de Ultramar (Nueva Caledonia, Polinesia, Wallis y Futura, Tierras australes y antárticas). Estas Instituciones Políticas se rigen por la Constitución de 1958, mejor conocida como la *Quinta República*.

Respecto al Poder Ejecutivo, el Presidente de la República ocupa dentro de las Instituciones Políticas Francesas un lugar preeminente. En cuanto al Poder Legislativo, éste se constituye por un Parlamento, que es un sistema bicameral compuesto por una Asamblea Nacional (Cámara de Diputados) y una Cámara de Senadores. En caso de oposición entre ambas Cámaras, es la Asamblea Nacional quien tiene la última palabra.

La elección de los diputados se hace cada cinco años en sufragio universal directo y por escrutinio uninominal mayoritario de dos vueltas. Esto implica la creación de circunscripciones electorales que en la actualidad llegan a 577.

Respecto a los Senadores, éstos tienen un mandato de nueve años. Estas elecciones se organizan a nivel Departamento o de Territorio de Ultramar. Por esta razón los Senadores que representan a los franceses residentes fuera de Francia se reparten en tres series de cuatro, según lo que dispone la Ley Orgánica del 17 de junio de 1983 (no. 83-449). Los Senadores se eligen de la misma manera que a los diputados, de acuerdo al artículo 24 de la Constitución de 1958.

De esa manera es como los franceses en el extranjero cuentan con una representación parlamentaria y extraparlamentaria en la Cámara alta del Parlamento o Senado, así como de un órgano llamado *Consejo Superior de Franceses Residentes en el Extranjero* (CSFE), cuya misión es defender los intereses de los ciudadanos franceses residentes en el extranjero ante los poderes públicos del Estado.

Ese organismo, de funciones puramente consultivas, se creó mediante un decreto del 7 de julio de 1948 (no. 48-1090). Entre sus funciones se haya la de poder designar Senadores directamente por medio de sus 150 miembros electos que forman el Colegio Electoral. También puede designar a los asesores y suplentes de la Comisión Administrativa encargada de preparar la lista electoral del centro de votación en el extranjero, y a los cuatro asesores de cada casilla instalada en el exterior.

Ahora bien, las condiciones necesarias para que los ciudadanos franceses puedan votar, son las siguientes:

- Ser de nacionalidad francesa (las mujeres tienen el derecho de votar desde el 21 de abril de 1944);
- Ser mayor de 18 años (desde la ley del 5 de julio de 1981);
- No estar bajo tutela;
- No ser declarado en quiebra por un tribunal o condenado por crimen o delito; y
- Estar inscrito en una lista electoral.

Así, todo ciudadano francés que cumpla con estas condiciones y resida en la circunscripción o comuna de un centro de votación, puede ser registrado o inscrito en la lista del centro respectivo. La lista es elaborada por la Comisión Electoral según la información que le envía el *Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos* (INSEE).

La inscripción en estos centros permite ejercer el derecho de voto solamente para las elecciones presidenciales, los referéndums o las elecciones para la Asamblea de las Comunidades Europeas.

En la actualidad, los centros de votación son 204, incluyendo Suiza y Rusia. Estos se encuentran en las embajadas y consulados de 110 Estados.

En cuanto a la comuna del ciudadano francés, ésta puede ser la de su lugar de nacimiento; la de su último domicilio; la de su última residencia (a condición de que esta residencia haya sido de cuando menos seis meses); o bien, se puede inscribir en la lista de la comuna donde está o estuvo registrado uno de sus ascendientes o descendientes en primer grado (hijo o hija); o su cónyuge. Las solicitudes de inscripción son recibidas todo el año.

Para que el elector ejerza su derecho al sufragio puede registrarse al mismo tiempo en una comuna de Francia y en un centro de votación en el extranjero. En Francia existen disposiciones especiales que previenen las tentativas de fraude resultantes de una doble votación, ya que el control de los registros de las listas de los centros de votación, se basa en la centralización y comunicación de la información por parte del INSEE. Esta autoridad, responsable del archivo nacional de identificación de personas físicas, está encargada de hacer un registro general de electores para controlar las actualizaciones en las listas

electorales; así como de inscribir de oficio en éstas a las personas que cumplen 18 años, de acuerdo a la ley del 10 de noviembre de 1997.

En caso de que el elector ya aparezca en una lista electoral de Francia, el INSEE notifica al alcalde correspondiente. Este marca en la lista electoral, de modo visible (con tinta roja o caracteres informáticos claramente diferenciados), la frase "*inscrito en una lista del centro*", seguida de la indicación expresa del periodo anual de su inscripción (del 15 de abril al 14 de abril del año siguiente).

Pero si el elector francés es admitido para votar en la elección de representantes del Parlamento Europeo de otro Estado, miembro de la Unión Europea, el alcalde marca en la lista electoral (con tinta roja o caracteres informáticos distintos), la mención "*voto en el extranjero para la elección europea*", seguida de la indicación expresa del periodo anual de registro en una lista del centro (del 15 de abril al 14 de abril del año siguiente). Así, el elector no puede participar en la votación de Francia. Dos ordenamientos recientes, la ley del 5 de febrero de 1994 (no. 94-104) y el decreto del 10 de marzo de 1994 (no. 94-206), complementan esta idea.

En caso de las consultas que se efectúan en Francia, cualquier francés puede participar en ellas, ya sea dentro o fuera del país. El elector sólo tienen derecho a tres consultas nacionales que puede efectuar en un centro de votación diplomático o consular, a fin de elegir Presidente de la República, Representantes en el Parlamento Europeo o efectuar un referéndum.

Todo elector francés que se encuentre en Francia al momento de cualquier consulta, sea cual fuere la duración de su estancia, está facultado para votar por "*poder*" en su comuna de origen en Francia. Esta facultad fue instaurada por la Ley Orgánica del 31 de enero de 1976 (no. 76-97) para la elección del Presidente de la República. Tales disposiciones son igualmente aplicables para el caso de referéndum (artículo 20 de la ley).

De esta manera, los proyectos de las listas electorales se transmiten a más tardar el primero de febrero a la Comisión Nacional Electoral, que se compone de tres miembros: un miembro del Consejo de Estado, un magistrado de la Corte de Cuentas y un magistrado del orden judicial.

La lista electoral definitiva de cada centro de votación se cierra el 31 de marzo y se deposita el 15 de abril en el puesto diplomático o consular. Las listas del centro permanecen sin cambios hasta el 15 de abril del año siguiente, con la excepción de las modificaciones que resulten de las decisiones del Tribunal de Instancia o de la Corte de Casación, de las cancelaciones por defunción de electores o por pérdida de la capacidad electoral.

En caso de irregularidades en el registro de las listas electorales, el Ministro de Asuntos Exteriores puede, del primero al 10 de abril, delegar al Tribunal Administrativo de París las operaciones de la Comisión Electoral para que revise los datos de las listas: nombre, apellido, domicilio o residencia de todos los electores.

Respecto a las campañas fuera de Francia, está el principio de prohibición de toda propaganda en el extranjero. No obstante, la Comisión Nacional de Control de Campañas Electorales permite en los puestos diplomáticos o consulares correspondientes fijar carteles en el interior de las mismas, así como enviar en sobre cerrado, circulares y boletas a los electores. Los gastos ocasionados por la organización de la elección en los centros de votación en el extranjero son responsabilidad del Estado, de acuerdo al artículo 5º-bis de su Constitución.

En relación a lo anterior, el Ministro de Asuntos Exteriores vigila que los carteles impresos por los candidatos o sus representantes contengan las indicaciones de forma, dimensiones y colores especificados por el Código Electoral, ya que en Francia se permite que los candidatos y no el Gobierno, sea quien proporcione sus propias boletas electorales.

El Gobierno solo se limita a registrar que partidos políticos están autorizados expedir las boletas electorales y que el tamaño de la misma sea el reglamentario. Por ello, cada candidato puede mandar imprimir un emblema en sus boletas.

Por otra parte, las modalidades de la votación pueden ser en persona, por poder o procuración, o por correspondencia (artículo 6º). Esta última modalidad se prefiere al voto por poder o procuración, ya que se considera que el elector es más responsable de su voto.

Si la modalidad del voto es por procuración, el elector debe elegir ante un magistrado u oficial de policía judicial una persona que vote en representación suya. El que elige es el mandante, el elegido es el mandatario.

El mandante siempre tiene derecho a cancelar su procuración ante la misma autoridad con la que hizo la solicitud. Estas solicitudes se reciben a lo largo de todo el año hasta el último día hábil de diciembre.

El mandante puede votar personalmente si se presenta en la sala de votación antes que el mandatario. Pero no es válido que los dos sufraguen.

La modalidad de la procuración puede ser utilizada para todos los tipos de elecciones que se efectúen en el país a través de los consulados. De hecho, esta modalidad se fundamenta en los artículos L.71 a 78, L.719 y R. 72 a R. 80 del Código Electoral Francés. En estas disposiciones se establece el derecho de todos los electores franceses para que otra persona vote en su representación, siempre y cuando el mandante fundamente bien su impedimento ante el Cónsul.

Para que una persona pueda fungir como mandatario en una procuración debe de gozar de sus derechos electorales; estar registrado en la misma comuna que su representado; y no haber hecho dos representaciones por poder en el extranjero, o haber hecho solo una en Francia. Por su parte, el mandante puede elegir la duración del poder, que puede ser de un año; una sola elección; o la duración del registro consular, con tres años como máximo.

En cuanto a la modalidad de voto personal y por correo, la autoridad consular envía a tiempo el material electoral a los votantes. En el tercer caso (voto por procuración) el elector debe obtener personalmente este material acudiendo a la autoridad electoral.

Si el elector decide votar por correo, envía en sobre cerrado su boleta electoral. Este sobre cerrado debe llegar a la autoridad consular (o prefectular) a más tardar la víspera de la elección.

Una vez que el sobre llega al consulado o a la embajada, se entrega al presidente de la casilla al iniciar la votación, a fin de identificar el envío e introducir en la urna el sobre que contiene la boleta marcada.

Así, los Partidos Políticos franceses envían por correo una boleta a cada elector antes de las elecciones y les dan otra el día de la elección. Para los casos de errores o retrasos en la entrega, los partidos políticos adicionan un 20% de las boletas el día de la

votación. Este 20% también sirve para los archivos de los poderes públicos o de los mismos partidos.

Para la elección de representantes del Parlamento Europeo se envía a los centros de votación los carteles, circulares y boletas. En caso de que no se pueda enviar a tiempo la totalidad o parte de estos documentos, la Comisión Electoral habilita a las representaciones diplomáticas o consulares en cuestión para asegurar la reproducción de los textos que envía por vía telegráfica.

La votación se abre de las 08:00 a las 18:00 horas (hora oficial local) del día domingo, salvo en el caso de disposiciones contrarias emitidas por el Ministro de Asuntos Exteriores, para facilitar el ejercicio del derecho al voto.

Cada centro de votación comprende una o varias casillas, que constan de un presidente (que puede ser el jefe de la representación diplomática o consular o su representante), cuatro asesores designados por el *Consejo Superior de Franceses Residentes en el Extranjero* (CSFE) o su oficina permanente para la elección presidencial, o por los delegados de los organismos políticos facultados para participar en la campaña para un referéndum.

En cuanto a los derechos de los candidatos, éstos tienen derecho a exigir en cada casilla la presencia y permanencia de un delegado facultado para controlar todas las operaciones electorales.

Luego del cierre de la votación, los votos son contados de manera verbal conforme van llegando de los centros de votación. Este conteo debe realizarse a más tardar la medianoche del lunes que sigue a la votación, en la oficina central de cada circunscripción electoral, con la vigilancia y supervisión del Consejo Constitucional. El conteo además debe ser con base en el telegrama que contiene el resultado de cada casilla, en presencia de los representantes de los candidatos. Esta operación debe ser efectuada por el jefe de la misión diplomática o consular, o por su representante.

Después los resultados se fijan en la pared de las representaciones diplomáticas o consulares interesadas y se transmiten inmediatamente al Ministro de Asuntos Exteriores, quien se encarga de publicar por decreto los resultados de la votación.

Hecho esto, se establece un acta de operaciones electorales y todos los miembros de la casilla firman dos ejemplares. El primer ejemplar se deposita en la representación diplomática o consular que corresponda al centro de votación; el segundo ejemplar se transmite sin tardanza por el Presidente de la casilla a la Comisión Electoral. En el caso de un referéndum es obligatorio invitar a los delegados de organismos políticos facultados a firmar estos ejemplares.

Después la Comisión Nacional Electoral faculta a la Comisión de Cómputo (integrada por tres magistrados del orden judicial), para resolver todos los asuntos relativos a la anulación de votos y proceder a las rectificaciones necesarias sin afectar el poder de apreciación del Consejo Constitucional, el cual examina y dirime de manera definitiva todas las reclamaciones relativas a las operaciones de referéndum.

Una vez que la Comisión de Cómputo ha hecho su trabajo, se consignan en un acta dos ejemplares firmados por todos los miembros de la misma. Un ejemplar se deposita en los archivos de la Comisión y otro se transmite sin tardanza al Consejo Constitucional y se adjunta el acta de las operaciones de votación en las casillas en las que se presentan quejas por parte de los electores, ya que todo elector tiene derecho a impugnar la irregularidad de las operaciones electorales.

En cuanto a las sanciones por fraudes en la inscripción en las listas electorales; la sustitución de votantes; el voto múltiple por el mismo elector; entre otros; el legislador francés señala una pena de uno o dos años de prisión y multa de 100 mil francos. Esta misma pena le asignó a los electores que obstaculicen las operaciones, el ejercicio o libertad del voto. Si el elector ejerce violencia serán cinco años de prisión y 150 francos. Esta última sanción también se aplica al elector que comete un fraude en el cómputo de votos o el robo de una urna. Excepto cuando el elector porte un arma, pues entonces se le sanciona con diez años de prisión, y con 20 años en caso de plan concertado.

La condena pronunciada para cada una de estas infracciones, no provoca en ningún caso la anulación de la elección declarada válida o definitiva si no se interpone una impugnación para el caso.

Por último, podemos observar que el procedimiento francés hace todo lo posible porque sus ciudadanos voten en las elecciones del país, incluso permite el voto por representación (poder o procuración), con el cual no estamos muy de acuerdo, ya que el

mandatario puede ser irresponsable, excepto en los casos de personas discapacitadas o personas que acrediten no poder votar el día de la elección. Creemos más seguro el voto por correo, ya que el elector es el interesado para que su voto llegue a tiempo. Aún así, creemos que pueden darse casos de fraude electoral.

### 2.1.2. ESPAÑA.

España reconoció el voto de sus nacionales en el extranjero desde 1978, pero en realidad lo hizo efectivo en su Constitución a partir de 1985<sup>56</sup> para elegir a sus gobernantes, a los miembros de su Congreso o Parlamento y para elecciones municipales.<sup>57</sup>

Los ciudadanos ausentes de España que votan en el extranjero, deben cumplir con los siguientes requisitos:

- Tener 18 años de edad el día de la elección;
- Perfecta e inequívoca identificación del elector;
- Inscripción en el censo electoral una sola vez;
- Mecanismos de seguridad para evitar el voto doble;
- Agilidad en el procedimiento, a fin de conseguir que el voto llegue a tiempo a la mesa electoral o junta receptora de voto.

Como vemos, la legislación española excluye a los ciudadanos españoles que tienen residencia temporal o permanente en el exterior de España. Nosotros no compartimos esta idea, ya que se pueden incluir a éstos sujetos siempre y cuando demostrasen tener vínculos con el país.

Aunado a lo anterior, las situaciones para que un ciudadano español vote en el extranjero son las siguientes:

- Ausente temporal del lugar en el que se encuentre censado sin haber salido del país;
- Ausente por razón del cumplimiento del servicio militar;

---

<sup>56</sup> Jorge Carpizo y Diego Valadés. Op. Cit. pág. 75.

<sup>57</sup> Félix Marín Leiva. Seminario internacional sobre el voto en el extranjero: el caso de España. México, Internet. <http://www.ife.org.mx>, 1998, págs. 3 y 4.

- Ausente embarcado por diversas circunstancias; y
- Ausente con carácter temporal en el extranjero.

En cuanto a la modalidad, España utiliza el voto por correspondencia, el cual no aparece regulado en la legislación electoral española sino hasta la publicación del Real decreto-Ley 20/1977 de 18 de marzo sobre Normas Electorales, a fin de que los electores españoles que se encuentran fuera del país o del lugar donde les corresponde votar, puedan ejercitar el derecho al voto. En complemento a este Real decreto-ley, las Cortes Generales, de conformidad con lo establecido en el artículo 81 de la Constitución Española, expidieron la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (BOE 147, de 20 de junio), con el objeto de que cubriera las insuficiencias que presentaba el Real decreto-ley.

Así, de acuerdo a las nuevas disposiciones, el elector debe exigir su solicitud a la *Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral* (INE), por ser ésta el órgano encargado de la formación del censo electoral y ejercer sus competencias bajo la dirección y supervisión de la Junta Electoral Central. La solicitud debe hacerse a partir de la publicación del Decreto de convocatoria y hasta diez días antes a la votación; también debe formularse personalmente en cualquier Oficina de Correos, debiendo acreditarse cada elector con su Documento Nacional de Identidad, ante el funcionario encargado de recibirla.

En caso de enfermedad o incapacidad que impida al elector pedir su solicitud, éste podrá realizarla a través de persona debidamente autorizada, la cual tiene que acreditar su identidad y representación previo documento autenticado por notario o cónsul.

Recibida la solicitud, el INE comprueba la inscripción y procede a la anotación correspondiente en el censo, para que en el día de las elecciones el elector emita su voto. Para tales efectos, el INE, a partir del trigésimo cuarto día posterior a la convocatoria y antes del sexto día anterior al de la votación, remite al domicilio del elector, por correo certificado, la documentación electoral.

Cabe aclarar que las papeletas para la votación se entregan cuando las candidaturas se encuentran definitivamente proclamadas. En ellas, en base al instructivo que se adjunta, el elector elige el nombre del partido, federación, coalición o agrupación a cuya candidatura desea votar. Hecho esto, las papeletas se introducen en sus correspondientes sobres y, junto con el certificado de inscripción, se meten en el sobre dirigido a la Mesa. Este sobre no necesita franqueo postal.

De hecho el voto por correo ordinario no genera ningún costo para el elector, pues el franqueo es gratuito. Sin embargo, para el Servicio de Correos y la Oficina del Censo Electoral el costo medio por voto es de 1.091 pesetas (7 dólares americanos), según señala el maestro Félix Marín Leiva en el *Seminario Internacional sobre el voto en el extranjero* respecto al caso de España, que fue organizado por el Instituto Federal Electoral (IFE) los días 11 y 12 de agosto de 1998.

Ese mismo autor nos dice que las personas que ejercen este derecho en el extranjero son casi 500.000, lo cual crea un costo de voto por correo ordinario de 550'000.000 pesetas, equivalente a 3'700.000 dólares americanos.

Marín Leiva también nos menciona que existen gastos postales que son reembolsables a los electores, siempre que estos comprueben que efectuaron algún gasto para mandar su voto. Esta situación produce un costo por voto de aproximadamente 2670 pesetas, equivalentes a unos 18 dólares americanos. Dice que el número de electores que ejercitan este derecho es de aproximadamente el 35%, equivalente a 286.000 electores, de lo cual se desprende un costo aproximado de 764'000.000 pesetas, o sea, 5'093.000 dólares americanos.

En este mismo contexto, el autor citado señala que el presupuesto electoral total para las Elecciones Generales en 1996 fue de 12'439'787.280 pesetas, de lo cual el voto de los ausentes en el extranjero representa un costo aproximado del 10% del total asignado.

Ahora bien, el Servicio de Correos traslada a las respectivas mesas todos los sobres recibidos a las 9:00 horas del día de la votación. Igualmente los que puedan recibirse hasta las 20:00 horas, cierre de la votación. El Servicio de Correos lleva un registro de toda la documentación recibida, que esta a disposición de las Juntas Electorales. Los sobres recibidos después de las 20:00 horas del día fijado para la votación se remiten a la Junta Electoral de Zona.

Para la validez de los votos debe constar claramente en los sobres mencionados un sello u otra inscripción oficial de la Oficina de Correos del Estado en cuestión, que certifique de modo indubitable el cumplimiento de este requisito.

El día del escrutinio general, y antes de proceder al mismo, la Junta Electoral competente se constituye en Mesa Electoral junto con los representantes y apoderados de

las candidaturas que se presenten en la sede del local. El Presidente extiende el acta de constitución de la Junta. La firma éste, los Vocales y el Secretario, así como los representantes y apoderados de las candidaturas debidamente acreditadas.

Posteriormente, el Presidente de la Mesa Electoral introduce en la urna los sobres de votación de los ausentes recibidos hasta ese día y el Secretario anota los nombres de los votantes en la correspondiente lista. Acto seguido, la Mesa escruta todos esos votos e incorpora los resultados al escrutinio general.

Por otra parte, los actores públicos que intervienen en el voto de los españoles en el extranjero, son los siguientes:

- Juntas Electorales (Central, Provinciales y de Zona);
- Oficina del Censo Electoral (Central y Provinciales);
- Ministerio de Asuntos Exteriores (Dirección General de Asuntos Jurídicos y Consulares así como los respectivos Consulados);
- Ministerio de Fomento (Entidad Pública Empresarial de Correos y Telégrafos); y
- Ministerio del Interior (Dirección General de Política Interior, y Subdirección General de Política Interior y Procesos Electorales).

En virtud de todo lo anterior, cabe decir que la solución que España ha dado al ejercicio del derecho al voto de los ausentes en el extranjero, impuesta por mandato constitucional, ha sido satisfactoria, no obstante que le falta resolver la situación de los ausentes en forma temporal o permanente en el extranjero, los cuales no pueden votar desde allá.

### **2.1.3. CANADÁ.**

Canadá es una monarquía constitucional. Es decir, Isabel II, Reina de Inglaterra es también la Reina de Canadá. Ella como tal delega sus poderes al Gobernador General de Canadá, mediante el cual la Reina rige pero no gobierna. Canadá también es un Estado Federal y una democracia parlamentaria con dos idiomas oficiales: francés e inglés.

En cuanto al Parlamento Federal Canadiense, éste se compone por una Cámara Alta (El Senado) y una Cámara Baja, cuyos miembros son de elección popular.

El Senado tiene su modelo en la Cámara Alta Británica; sus miembros representan a las cuatro principales regiones de Ontario, Quebec, las Provincias Atlánticas y las Provincias del Occidente. El Senado tiene los mismos poderes que la Cámara de los Comunes, pero con algunas excepciones.

La Cámara de los Comunes o Cámara Baja es el principal cuerpo legislativo. Tiene 295 miembros, uno por cada una de las 295 circunscripciones o distritos electorales. Como en el Reino Unido y los Estados Unidos, los canadienses eligen un solo miembro por cada distrito electoral en una sola ronda de votación.

Para cada circunscripción electoral, el Consejo de Gobierno señala un *"returning officer"*, es decir, un oficial que organiza y supervisa la administración de la elección a nivel local.

Respecto a la autoridad ejecutiva, esta se encuentra en manos del Gabinete, bajo la dirección del Primer Ministro, quien elige a los miembros del Parlamento del Partido en el poder.

En sentido estricto, el Primer Ministro y el Gabinete son asesores de la Reina, pero de hecho el poder está establecido en el Gabinete, quien es responsable ante la Cámara de los Comunes. El Jefe de Estado o Gobernador General actúa siguiendo sus recomendaciones.

Así, una vez expuesta de manera general la forma de gobierno de Canadá, podemos referirnos a su derecho electoral, según el cual en 1982, la *Carta de Derechos y Libertades* fue elevada a rango constitucional e inscrita en la Constitución. Tal Carta garantiza el derecho a todos los ciudadanos canadienses a votar en las elecciones del país, las cuales se rigen por un sistema electoral basado en el que utiliza el Reino Unido.

*Elections Canadá*, es el organismo encargado de organizar las elecciones en Canadá, equivalente al IFE en México, mismo que se encuentra dirigido por el Oficial Electoral en Jefe de Canadá. Esta persona es designada por la Cámara Baja para vigilar el proceso electoral y verificar que todas aquellas personas que se encuentran calificadas para votar lo hagan.

El Oficial Electoral en Jefe de Canadá y el personal de Elecciones Canadá no tiene ningún vínculo con partido político alguno o con el gobierno que se encuentra en el poder.

Ahora bien, a partir de las importantes enmiendas de 1993 a la "*Ley Electoral Canadiense*", las normas especiales de sufragio incluyen a todos los electores con derecho a voto que residen fuera de Canadá.

La votación postal, introducida originalmente para beneficiar a los electores militares, hace que votar sea más accesible para cualquier persona que no pueda votar en las elecciones ordinarias el día de la elección, sin que importe dónde se encuentren durante una elección federal o una consulta popular.

Así, todo ciudadano canadiense que se encuentra de viaje en el extranjero o que reside fuera del país (y no solamente el personal militar o diplomático) puede depositar su voto desde cualquier parte del mundo, siempre que:

- a) Sea ciudadano canadiense;
- b) Tenga 18 años cumplidos el día de la elección; y
- c) No haya permanecido fuera de Canadá durante más de cinco años consecutivos desde su última estadía en Canadá y tenga el propósito de regresar a residir en el país.

El límite de cinco años no se aplica en el caso de canadienses que desempeñan un cargo en el extranjero en calidad de funcionarios públicos del gobierno federal o provincial de Canadá; empleados de organizaciones internacionales a las cuales Canadá pertenece o contribuye (por ejemplo: ONU, OEA); civiles que están empleados como profesores y personal administrativo de apoyo en escuelas de las Fuerzas Armadas canadienses; o cónyuges y familiares bajo la responsabilidad de funcionarios de cualquiera de las categorías antes mencionadas o miembros de las Fuerzas Armadas canadienses.

En este contexto, los canadienses que residen en el extranjero pueden votar mediante una boleta electoral especial postal, la cual es el único método para ejercer su derecho cuando se reside fuera de Canadá, según la legislación vigente de ese país, ya que esos ciudadanos no pueden depositar su voto en persona.

Las votaciones por boleta electoral especial están supervisadas por un miembro de la Dirección General de Elecciones de Canadá, quien recibe la denominación de *Administrador de Normas Especiales de Sufragio* y es nombrado directamente por el Director General de la Oficina de Elecciones de Canadá.

Para que los que residen en el extranjero tengan derecho a votar por boleta electoral especial, los electores canadienses deben llenar un formulario de solicitud indicando su dirección postal actual y una dirección en Canadá para determinar el distrito electoral en que se contará su voto. La dirección en Canadá puede ser el último domicilio de residencia que tuvieron antes de salir del país o el domicilio actual de un cónyuge, un familiar o la persona bajo cuya responsabilidad se encuentra el solicitante.

Los juegos completos de formularios de inscripción y guía están disponibles en las misiones diplomáticas canadienses, representaciones consulares y embajadas en todo el mundo, o bien, pueden obtenerse directamente de la Dirección General de Elecciones de Canadá, ser copiados electrónicamente del sitio Internet que mantiene la Dirección General de Elecciones, o inscribirse por teléfono o fax.

De cualquier forma en que se inscriba el elector, debe proporcionar su nombre; sexo; dirección en el cual se desea recibir la documentación electoral; el idioma oficial; número telefónico, número de fax, si se tiene; último domicilio en Canadá o el actual; la fecha en que abandonó Canadá; edad; fecha en que se desea regresar a Canadá; y fecha y firma.

Todo formulario de registro debe estar acompañado de fotocopias de algún documento que prueben la ciudadanía canadiense, como son:

- La primera y segunda páginas de un pasaporte canadiense vigente;
- Un certificado o cédula de ciudadanía canadiense;
- Un certificado de nacimiento o bautizo que hace constar que el solicitante nació en Canadá.

Así, los datos personales de los electores se inscriben en el *Registro de Canadienses no residentes*. Este es un registro permanente y se actualiza constantemente con los datos de los canadienses que residen en el extranjero.

Debido a lo anterior, para Canadá es difícil calcular el número real de canadienses que residentes fuera del país. Por ello cada misión diplomática proporciona a la Dirección General de Elecciones de Canadá una cifra aproximada de cuántos canadienses residen dentro de cada una de sus jurisdicciones. En esos términos, se estima que hay aproximadamente 650 mil ciudadanos canadienses residiendo fuera del país.

La información en el Registro se compara con la información contenida en el Padrón Nacional Electoral para asegurar que ningún elector esté registrado por partida doble y evitar así la posibilidad de una duplicación de votos.

Cuando la Oficina de Elecciones Canadá recibe una nueva solicitud de registro, los datos del elector se capturan en el Registro y se le franquea de inmediato un paquete especial de votación dirigido a su domicilio en el extranjero. El tiempo transcurrido entre la recepción de la solicitud de registro y el franqueo por correo del paquete es de 24 horas, o menos; aunque puede tardar hasta unos 3 a 5 días para llegar a un elector residente en los Estados Unidos, y hasta 10 ó 12 días si el elector reside en Sudamérica o África.

El elector es quien tiene la responsabilidad de registrarse con la suficiente anticipación a fin de que tenga oportunidad de identificar los nombres de los candidatos y devolver su boleta electoral por correo para que ésta llegue, a más tardar, el día de la votación (DÍA CERO) y pueda ser tomada en cuenta.

Los electores pueden obtener información sobre los candidatos llamando al servicio de informaciones de la Dirección General de Elecciones de Canadá (las llamadas de larga distancia desde Estados Unidos o México son gratuitas).

Cabe mencionar que Canadá lleva a cabo una gran campaña internacional de información y registro justo antes de una actividad electoral, a fin de establecer la identidad y dirección de los canadienses que residen fuera de Canadá y que podrían tener derecho a voto, también de informarles sobre las oportunidades y procedimientos para registrarse y votar mediante boleta electoral especial, así como para incluirlos en el *Padrón electoral de canadienses no residentes* antes de la siguiente actividad electoral. Una vez registrado el ciudadano para votar por boleta electoral especial, el elector sólo puede votar por ese medio.

En cuanto a la documentación electoral, ésta consta de una boleta, un sobre interior anónimo, un sobre exterior que contiene un código de barras y un sobre postal con la dirección a la cual debe devolverse el paquete electoral; además de la guía instructiva que identifica todos los elementos que componen el paquete de votación y explica en detalle los procedimientos y el sistema de sobres múltiples.

El procedimiento a seguir es sencillo. El elector marca en la boleta el partido político o candidato de su preferencia. En este último caso el elector marca el nombre o la inicial del

nombre del candidato. Si hay dos o más candidatos con el mismo nombre, se agrega el nombre del partido político al que pertenezca o la palabra "*independiente*".

Después se inserta la boleta en el sobre interior y se cierra. Se pone el sobre interior dentro del sobre exterior y se cierra, firmándolo y fechándolo. Luego se introduce el sobre exterior en el sobre postal con porte pagado, el cual se envía a la Oficina de Elecciones de Canadá, en Ottawa.

De este modo es completado el proceso para la emisión del voto del ciudadano canadiense que reside en el extranjero. Para esto cuenta mucho la gran participación ciudadana, ya que los electores tienen la responsabilidad de respetar dos fechas límite especificadas por la Ley Electoral canadiense:

- 1ª) Fecha límite para registrarse: el día martes anterior a la votación, a las 18.00 horas;
- 2ª) Fecha límite de recepción de las boletas electorales: el día de la votación hasta las 18.00 horas. Por ley, las boletas electorales recibidas con retraso no pueden incluirse en el conteo de votos.

De esta manera, una vez que el elector ha mandado su boleta especial, la Dirección General de Elecciones revisa el sobre externo y hace una lectura electrónica del código de barras que aparece sobre el ángulo superior derecho de cada sobre.

Tal procedimiento verifica que la boleta electoral haya sido realmente emitida por la Dirección General de Elecciones para un elector registrado y que este no se haya recibido antes otra boleta electoral del mismo elector en cuestión.

Una vez verificados los sobres externos se sacan y retiran los sobres internos. Estos últimos se colocan por distrito electoral en una urna vacía.

Los sobres internos anónimos que contienen las boletas electorales se retiran de la urna electoral; se abren, se retiran las boletas electorales y se cuentan los votos. Nadie puede identificar a los remitentes de las boletas electorales y la votación se mantiene secreta.

Después, el conteo de boletas electorales se inicia a más tardar cinco días antes el día ordinario de la votación. El conteo es efectuado por funcionarios de la *División de*

*Sufragios Especiales*, quienes trabajan en pares y son nombrados por los tres partidos políticos con mayor número de escaños<sup>58</sup> parlamentarios. El proceso de conteo de votos queda bajo la supervisión del administrador de normas especiales de sufragio, nombrado por el Director General de la Oficina de Elecciones de Canadá.

Los pares de Oficiales de la División de Sufragios Especiales (en los cuales cada oficial representa a un partido diferente) reciben, clasifican y cuentan los votos.

Una vez contados todos los votos de electores que votaron por boleta electoral especial, el Director General de la Oficina de Elecciones de Canadá fusiona por distrito electoral los resultados de las diversas categorías de los electores que votaron al amparo de las normas especiales de sufragio (Fuerzas Armadas, cárceles, electores nacionales e internacionales). Al cierre de la elección envía los resultados al escrutador de cada distrito electoral.

Poco más tarde, los resultados se ponen a disposición de los medios de comunicación. La publicidad pagada es extremadamente cara. En este caso, la publicidad es muy onerosa cuando un ciudadano canadiense reside fuera del país.

Canadá inserta anuncios en periódicos de difusión internacional (como el *International Herald Tribune* y *Le Monde*), así como en los principales diarios estadounidenses, a fin de tratar que la publicidad, en tiempos de elecciones, llegue al mayor número posible de canadienses residentes fuera del país.

Como podemos observar, Canadá mantiene una buena organización electoral para los canadienses que se encuentran residiendo en el extranjero y desean votar, ya que tienen un *Registro de Canadienses no Residentes* en el país, el cual se compara con el Padrón Electoral que se emplea en el territorio canadiense. Este sistema evita la duplicidad del voto.

También informa a sus ciudadanos a través de campañas que se realizan en los medios de información de otros países, a fin de brindarles facilidades para registrarse a través llamadas telefónicas o mecanismos aún novedosos como son el Internet o el fax.

---

<sup>58</sup> La palabra *escaño* proviene del latín *scannum*, que significa "banco con respaldo, en que pueden sentarse tres o más personas". Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado. Op. Cit. t IV. pág 1299.

#### 2.1.4. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.

En Estados Unidos de América el inicio histórico del voto en el extranjero comenzó con la Guerra de Sucesión o Guerra Civil Estadounidense (1861 a 1865). En ella se permitió votar a los militares que se encontraban lejos luchando por su Patria, tanto en elecciones federales, como locales, en los estados de Indiana, Kansas, Michigan, Obregón y Washington. Para el fin del siglo XIX la mitad de los Estados y territorios ya habían tenido experiencia respecto al ejercicio del voto en el extranjero.

Tiempo después, durante el mandato del Presidente Eisenhower, se expidió la primera Ley Federal completa sobre el voto, denominada *Ley Federal de Asistencia Electoral de 1955* (Federal Voting Assistance Act of 1955 - FVAA). Esta ley creó el formulario llamado *Solicitud de Tarjeta Postal Federal* (Federal Post Card Application-FPCA), cuyo fin era que los ciudadanos en el extranjero pudieran solicitar formas de registro estatales o locales y boletas de ausencia para votar desde allá.

Posteriormente, el Congreso de los Estados Unidos en 1975, consideró que si los ciudadanos estadounidenses en el extranjero tienen derechos y obligaciones como pagar impuestos y servir a las fuerzas armadas de los Estados Unidos de América, entre otros, al igual que los estadounidenses que se encuentran dentro del país, también deben tener derecho al voto, con lo que estamos de acuerdo. Por ello, en ése mismo año, el Congreso expidió la *Ley de Derechos Electorales de Ciudadanos en el Exterior* (Overseas Citizens Voting Rights Act of 1975-OCVRA), con el propósito de que los estadounidenses pudieran ejercer desde el extranjero su derecho al voto.

En 1986, la Ley OCVRA y la *Ley Federal de Asistencia Electoral* (FVAA) se integraron en una sola ley llamada *Ley de Sufragio en Ausencia para Ciudadanos Uniformados y en el Exterior* (Uniformed and Overseas Citizens Absentee Voting Act), mejor conocida como Ley UOCAVA.

A la fecha la Ley UOCAVA sigue en vigor y se aplica a aproximadamente seis millones de ciudadanos. Esta ley es administrada por el *Programa Federal de Asistencia Electoral* (FVAP), cuyo objetivo es informar y educar a los ciudadanos estadounidenses alrededor del mundo sobre su derecho al voto, así como fomentar la participación electoral.

El Programa requiere de la coordinación de los Departamentos y Agencias del Poder Ejecutivo, los Servicios Uniformados, el Congreso de los Estados Unidos, los gobiernos estatales y locales, y los partidos políticos. Conforme a derecho, los encargados del

Programa deben entregar un informe de sus actividades al Presidente de los Estados Unidos y al Congreso.

Regresando a la ley UOCAVA, ésta contempla los derechos electorales de todos los miembros de los servicios uniformados (Armada, Marina, Fuerza aérea, Cuerpos de Marines y Guardia Costera), de la marina mercante y sus familiares, de los miembros comisionados de los cuerpos del Servicio de Salud Pública, los de la Agencia Nacional para los Océanos y la Atmósfera, así como de todo ciudadano estadounidense en edad de votar que resida fuera de los Estados Unidos (que puede o no trabajar para el Gobierno). El responsable de las funciones federales de esta Ley es el Secretario de la Defensa, el cual es designado por el Presidente de Estados Unidos.

Ahora bien, para poder explicar la situación actual del voto en el exterior de los ciudadanos estadounidenses, es necesario señalar que Estados Unidos no cuentan con una autoridad a nivel federal para administrar las elecciones.

Es decir, la Constitución de los Estados Unidos otorga a los estados en su artículo *primero y segundo, primera sección, autoridad para determinar la manera más apropiada de celebrar sus comicios federales y locales*. El artículo primero, sección 4 de la misma, garantiza a las legislaturas de los estados poder determinar los tiempos, lugares y maneras de realizar las elecciones para senadores y representantes. Así, el proceso o forma de votación es en sí un derecho de los estados. Cabe mencionar que las elecciones presidenciales se efectúan cada cuatro años, las de la Cámara de Representantes cada 2 años y la de los Senadores cada 6 años.

En esos términos, si se toma en cuenta que Estados Unidos se conforma por 50 Estados, el Distrito de Columbia, las Islas Vírgenes, Puerto Rico, Guam y Samoa Americana, podemos concluir que existen al menos 55 diferentes leyes electorales a nivel estatal que rigen el proceso de votación de los ciudadanos estadounidenses. Agréguese a esto el hecho de que la mayoría de los condados de cada Estado tienen su propio manual de procesos electorales; entonces se tienen más de 3,000 diferentes leyes o regulaciones con respecto al voto en los Estados Unidos. Es por ello que no es fácil entender el sistema electoral de éste país, pues existen muchos procedimientos.

Debido a ello, diversos Estados permiten a los electores sufragar únicamente para cargos federales. Otros Estados permiten a sus ciudadanos en el extranjero votar tanto para cargos federales como para cargos estatales.

En ambos casos el votante debe ser ciudadano residente de un Estado de los Estados Unidos y tener 18 años de edad (XXVI Enmienda, del año de 1971).

Respecto a la residencia, cada Estado señala en su Constitución y en sus estatutos que el votante debe contar con un domicilio, a fin de tener derecho a votar. Sin embargo, existen problemas en el establecimiento de la residencia, tales como los casos de los militares que se encuentran asignados en bases militares en los Estados Unidos o en diversas partes del mundo; para los empleados de gobierno; para los que están en alta mar; o para muchos estudiantes que por razones de escuela, se encuentran fuera de su domicilio; entre otros. No obstante esto, para efectos de registro y votación ninguna de estas personas puede ser privada de votar si la ausencia de su domicilio se debe a esas razones; siempre y cuando acredite una residencia de buena fe, a fin de evitar algún posible fraude, así como residir en el domicilio de 30 a 60 días antes de la elección de acuerdo al Estado de que se trate. Esto con el objeto de que los Estados puedan verificar su antiguo domicilio e investigar y determinar si el nuevo votante es un residente de buena fe. Dos domicilios no pueden estar registrados, pues ello implicaría un delito.

Únicamente quedan impedidos o descalificados para votar los individuos que se encuentran con problemas de enfermedad mental, los indigentes y los criminales.

En el caso de los discapacitados físicamente, Estados Unidos prevé que puedan votar por medio del registro de ausentes. Para ello deben acompañar un certificado que compruebe dicha discapacidad.

Una innovación que ayudó al registro de los ciudadanos en el extranjero es la *Federal Post Card Application* (FPCA).

La FPCA es un formato que se proporciona de acuerdo con la ley federal de Estados Unidos para permitir a los miembros de las Fuerzas Armadas, marinos mercantes (y sus dependientes), así como a los ciudadanos estadounidenses que se encuentren en el extranjero, registrarse en el padrón electoral y solicitar la boleta correspondiente para depositar su voto en ausencia, a través de la modalidad de voto por correo.

Los FPCA's están disponibles en todas las embajadas, consulados e instalaciones militares en el exterior. También las organizaciones de ciudadanos estadounidenses en el

exterior tienen FPCA's disponibles y las distribuyen libremente a los electores, ya que estos formatos son aceptados por todos los estados y territorios de los Estados Unidos.

Entendido ello, cuando un elector solicita al funcionario del voto por anticipado un *formato FPCA o solicitud escrita*, la autoridad electoral local verifica que el elector sea elegible para votar en esa jurisdicción y le envía por correo la boleta de ausencia, que en ocasiones se le denomina "*sobre certificado*" (vucher envelope). El elector, al recibir la boleta de ausencia marca su voto y la devuelve por correo a la autoridad electoral local.

Un solo FPCA puede usarse para solicitar boletas para todas las elecciones que lleve a cabo una autoridad en particular (del condado, de la ciudad, del distrito escolar, etc.), en el plazo de un año. Sin embargo, si se desea votar en la elección para más de una autoridad, se debe entregar al funcionario del voto por anticipado un FPCA por separado para cada autoridad.

A nivel municipal o condal (en Estados Unidos se denominan counties o condados), el registro puede recaer en organismos tales como la Junta de Registro del Condado (Board of registrars), la Comisión Electoral del Condado (County Election Commission) o la Junta de Autoridad Civil (Board of Civil Authority). En pequeñas comunidades, el registrador puede ser un juez de paz o clérigo del pueblo. La mayoría de estos organismos y comisiones se encuentran supervisados por los partidos políticos o representantes de los candidatos involucrados en la elección correspondiente.

Así, el votante ausente debe enviar su boleta lo más pronto que sea posible, ya que en muchos estados la documentación electoral debe llegar con anticipación a la fecha de la elección. Si la boleta electoral llega después de la fecha señalada se marca como no válida y se guarda a parte en cajas o archivos sin ser abiertas. Dichas boletas quedan almacenadas por un tiempo para el caso de que sea solicitada una investigación al respecto.

En muchos casos la boleta de elección para ausentes contiene una declaración jurada (affidavit), la cual debe ser completada con un juramento hecho en presencia de un notario público o cualquier otro oficial legalmente autorizado para la administración de juramentos. Esta declaración jurada constata que la información contenida en la forma especial FPCA, concuerda con los datos personales del elector, tales como su residencia o

domicilio y que se encuentra en posibilidades reales de votar. Cualquier elector ausente es responsable por el delito de perjurio si la información proporcionada en el FPCA resulta falsa.

En el caso de que el elector haya solicitado una boleta de ausencia dentro del plazo establecido, pero no la haya recibido en tiempo para votar y enviarla de regreso para su cómputo, puede votar y enviar por correo una *Boleta Federal de Ausencia Agregable* (FWAB), a la autoridad electoral local. Esta boleta es suplementaria o de respaldo e incluye generalmente los cargos a nivel federal. En ella, el elector puede anotar el nombre del candidato o partido de su preferencia por cada cargo federal.

En el caso de que tanto la boleta ordinaria como la FWAB se reciban a tiempo para ser contadas, la autoridad electoral local debe computar solamente la boleta ordinaria.

El FPCA y el FWAB no requieren franqueo postal si se envían por medio del Servicio Postal de los Estados Unidos o de alguna representación diplomática. De otro modo el remitente debe pagar la tarifa regular especificada por el servicio postal local.

Después, recibidas las boletas en forma oportuna se envían por el funcionario al presidente de la junta del voto anticipado. Una de las responsabilidades de esta junta del voto por anticipado es determinar la legitimidad de todas las boletas que llegan por correo. Se verifica tanto la elegibilidad como la consistencia en la firma. Si existiera alguna discrepancia el funcionario del voto por anticipado puede rechazar la boleta y no contarla.

Cabe señalar que el tipo de boletas que se utilizan para el voto de los norteamericanos en el extranjero son las mismas que se utilizan en el país de origen. Incluso se permite la impresión o fotocopiado de los materiales en los Estados Unidos.

Para coordinar las actividades de los gobiernos federal, estatal y locales en materias relativas a los ciudadanos amparados bajo la Ley UOCAVA, existe un Comisionado Presidencial, quien tiene amplias facultades. El Comisionado Presidencial normalmente inicia la acción legal en contra de la autoridad electoral estatal o local en el caso de que las boletas de ausencia para electores en el exterior no se envíen con suficiente tiempo para que el elector reciba la boleta, marque su voto y la remita a tiempo para ser contada.

Por otra parte, respecto a los mecanismos de apoyo para las autoridades a cargo de las elecciones en el extranjero, Estados Unidos utiliza la *Gua de Asistencia al Voto*, que es una fuente de información primaria para que los Funcionarios para la Asistencia al voto alrededor del mundo conozcan sus responsabilidades.

Además, a través del *Programa Federal de Asistencia Electoral (PVAP)*, Estados Unidos ofrece el Sistema de Transmisión Electrónica. Este servicio permite que los materiales electorales puedan ser enviados vía fax, entre la autoridad electoral local y el elector en el extranjero, incluyendo el registro de inscripción, el formato de solicitud de boletas y las propias boletas; sólo en aquellos casos en los que el envío de los materiales por fax sea aceptado por las leyes estatales.

Un recurso muy importante que da soporte al Programa es la red internacional VAO, a través del Internet, en el cual existe una página ([www.fvap.gov](http://www.fvap.gov)) y una dirección de correo electrónico ([vote@fvap.gov](mailto:vote@fvap.gov)).

Las comunicaciones que contienen las últimas noticias son enviadas generalmente a las oficinas sobre asuntos consulares del Departamento de Estado, y a las organizaciones, corporaciones y ciudadanos directamente vía fax. Estos comunicados también están disponibles por correo electrónico en Internet (<http://www.fvap.gov>).

Otro recurso es *Noticias sobre el voto (VIN)*, el cual es un suplemento mensual que contiene información actualizada, pertinente para el sufragio de los ciudadanos y miembros de las Fuerzas Armadas en el extranjero. Contiene información oportuna sobre las elecciones venideras, una lista de "los pasos" a seguir para los Funcionarios de Asistencia para el voto, y otra de información relevante sobre aspectos relativos al voto. El VIN, así como otros suplementos, están disponibles en correo electrónico de Internet ([www.fvap.gov](http://www.fvap.gov)).

Un medio más es el *Cartel del Calendario Electoral*, que contiene información básica sobre la celebración de próximas elecciones. En la parte inferior del mismo se incluye un espacio para que las autoridades electorales respectivas incluyan sus datos, a fin de que el elector pueda ponerse en contacto con ellas. Estos carteles son también un recurso extraordinario.

Existe también un mecanismo único en su tipo, el *Centro de Información Electoral*, el cual es un servicio alrededor del mundo, que funciona con llamadas de larga distancia gratis (actualmente en 50 países). Su finalidad es apoyar la comunicación de los ciudadanos estadounidenses en el extranjero con los funcionarios electos, así como informarles sobre próximas elecciones y de los candidatos que contendrán en las mismas. El FVAP mantiene este centro automatizado; también conduce la campaña *Sacar el Voto* a nivel nacional e internacional por medio de un Consejo de Propaganda en los Estados Unidos.

Un folleto muy importante es el llamado *Comunicación con los funcionarios electos: Congreso y Gobernadores*, el cual es un directorio del Congreso de los Estados Unidos y de los Gobernadores que incluye su dirección, número telefónico y de fax, y dirección de correo electrónico. Este folleto explica el proceso legislativo y proporciona definiciones de muchos términos electorales importantes. Otro folleto es el *Voto en ausencia, ¿Cómo hacerlo?*, que responde a la mayoría de las preguntas básicas respecto al procedimiento electoral.

En cuanto a la propaganda, ésta es producida por la televisión, radio, medios impresos y exteriores (anuncios espectaculares y paradas de autobús). Esta propaganda se difunde sin cargo en los medios de habla inglesa a nivel mundial.

Por último, cada año electoral por el *Programa Federal de Asistencia Electoral (FVAP)* realiza una encuesta postelectoral con la finalidad de detectar cierta información clave como la participación del elector, así como los problemas que pudieron haberse presentado durante el registro de los electores y/o el proceso de votación. Por ejemplo, las encuestas postelectorales y las estadísticas del Servicio Postal, que se han elaborado para el Programa, indican que debido a la lejanía de algunos lugares, se requieren 45 días de tránsito para las boletas del voto en ausencia enviadas a través de correo internacional o de las oficinas postales militares APO/FPO en el extranjero. Las encuestas postelectorales también señalan que en el año de 1996, la participación electoral de los ciudadanos estadounidenses en el exterior fue del 37 %. En el mismo año, la participación de las Fuerzas Armadas fue del 64 %, y la participación del público en general fue del 49 %.

Podemos observar que los procesos electorales de Estados Unidos, aunque son muchos, se encuentran bien organizados y sistematizados por las autoridades estatales y locales. También cuentan con avanzados medios de conteo de votos y de comunicación para los resultados electorales a través de Internet y otros, como redes telefónicas, folletos y demás.

Nosotros por nuestra parte encontramos una desventaja en que los procedimientos electorales sean tantos, ya que Estados Unidos no cuenta con un proceso electoral uniforme, lo cual complica su estudio y nos da una visión muy general o vaga del asunto.

Sin embargo y para finalizar, hay que tomar en cuenta que Estados Unidos es un país muy desarrollado del cual podemos aprender bastante, y que este análisis que ahora hacemos de su proceso electoral es con el fin de obtener elementos para nuestro trabajo de tesis.

## CAPÍTULO TERCERO

### EL VOTO EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE MEXICANA

Actualmente, el voto es un derecho y una obligación que tenemos los ciudadanos mexicanos para elegir a nuestros gobernantes e integrar así los órganos del Estado, de acuerdo a lo que disponen la Constitución (artículos 35 y 36) y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, COFIPE (artículo 4º, primer párrafo).

A través del voto los ciudadanos mexicanos confirmamos y actualizamos la decisión de que la democracia sea la norma básica del gobierno que nos rige. Nuestra Constitución establece la figura de la democracia en su artículo 39, que a la letra dice:

*Artículo 39: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".*

Así, de ese artículo, que se refiere a la democracia, se desprende el voto, ya que la democracia es una *"doctrina política favorable en la intervención del pueblo en el gobierno mediante el sufragio. [Es el] gobierno en que el pueblo ejerce la soberanía"*.<sup>59</sup>

De esta forma, mediante la democracia los ciudadanos mexicanos nos expresamos políticamente y elegimos con nuestro voto, la forma de gobierno que más nos satisface.

Por otra parte, el voto también se rige por principios, consagrados éstos en el segundo párrafo del artículo 4º del COFIPE. Esos principios señalan que el voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible. Expliquemos cada uno de los principios. El voto es.

---

<sup>59</sup> Ibid I IV pág. 1070 Según este mismo diccionario y esta misma página, la democracia es una palabra que proviene del griego δῆμος [demos], pueblo, y κράτος [cratos], autoridad. [Ésto lo podemos entender como *autodad o poder del pueblo*]

- a) Universal, porque todo ciudadano mexicano tiene derecho a ejercerlo sin importar su color, raza, clase social o económica, creencias religiosas, entre otros;
- b) Libre, porque el ciudadano goza de autonomía para elegir al candidato, partido político o coalición de su preferencia,
- c) Secreto, porque solamente el ciudadano debe saber por quien votó. Nadie puede obligarlo a decir qué candidato y partido político prefirió;
- d) Directo, porque entre el que elige y el elegido no existen intermediarios;
- e) Personal, porque el ciudadano vota por sí solo, sin representantes de ninguna clase; e
- f) Intransferible, porque el ciudadano no puede delegar su derecho y obligación a un tercero.

Como vemos, estos principios moldean y establecen las características que debe comprender el voto. A través de ellos, la ley nos especifica la forma en que podemos participar en las elecciones para *"elegir"* (voto activo) a nuestros gobernantes, o ser *"elegidos"* (voto pasivo) por otros ciudadanos para gobernar o detentar algún puesto político.

En virtud de lo anterior, nuestro H. Congreso de la Unión ha querido que el voto, como lo hemos explicado, lo puedan ejercer desde el extranjero aquéllos mexicanos que por diversas circunstancias se encuentran en el exterior del país.

Para lograrlo, el Congreso comenzó por reformar la fracción III del artículo 36 constitucional, a fin de quitar la traba que obligaba a los ciudadanos mexicanos a votar en el distrito electoral que les correspondiera. Hecho esto, los mexicanos ahora se encuentran facultados para votar tanto fuera de su distrito electoral como fuera del territorio nacional.

Posteriormente, el Congreso creó el artículo 8º transitorio del COFIPE, el cual es muy importante por su contenido, ya que este artículo refuerza tanto la reforma constitucional que mencionamos, como el hecho de permitir el voto de los mexicanos en el extranjero.

En ése mismo artículo transitorio, el Congreso delegó al IFE dos tareas: el estudio del voto de nuestros connacionales fuera del territorio nacional y la integración de una Comisión de Especialistas que valorara, analizara y propusiera lo conducente respecto al voto en el exterior del país.

Como consecuencia de ése mandato, el IFE realizó dos seminarios internacionales, denominados: *"Seminario Internacional sobre el voto en el extranjero"* y *"Conferencia Trilateral México-Canadá-Estados Unidos sobre el voto en el extranjero"*. En ambos, el objetivo fue invitar a autoridades de otros países que tuvieran el conocimiento y la experiencia sobre el tema, a fin de que nuestros legisladores contaran con elementos para determinar y legislar al respecto.

Aquí cabe advertir que al referimos a estos dos seminarios quisimos ser breves. Ello debido a que en el *Capítulo Segundo*, denominado *"EL VOTO DE LOS EXTRAJEROS EN EL DERECHO COMPARADO"*, abordamos ampliamente el contenido de éstos seminarios. En ése *Capítulo* explicamos parte de lo que diversos países expusieron sobre sus experiencias, y más a fondo en los casos de Francia, España, Canadá y Estados Unidos de América.

También, como parte del mandato, se creó una Comisión de Especialistas que estudió a conciencia el tema del voto de los mexicanos en el extranjero. La Comisión emitió sus resultados finales en noviembre de 1998.

Por otra parte queremos comentar dos aspectos. El primero es que en este tercer capítulo consideramos adecuado introducir un subtítulo sobre el desarrollo del voto de los mexicanos en el extranjero, desde sus primeros antecedentes hasta lo último que sabemos sobre el tema.

El segundo aspecto refiere a la relación que hacemos del voto de los mexicanos en el extranjero con la doble nacionalidad, a fin de planteamos la circunstancia de si está bien que el Congreso permita que los mexicanos con doble nacionalidad tengan el derecho al voto. Para ello decidimos elaborar el subtítulo denominado *"LA REFORMA AL APARTADO A) DEL ARTÍCULO 37"*, el cual se encuentra íntimamente ligado con el subtítulo del *Capítulo Primero*, denominado *"LA DOBLE NACIONALIDAD"*.

Por último, hemos decidido incluir en este *Capítulo Tercero* una propuesta de Decreto, en la cual creamos una ley para regular el voto fuera del territorio nacional; adicionamos un inciso c) al artículo 136 del COFIPE, a fin de crear un *"Padrón Electoral de Votantes en el Extranjero"*; y adicionamos una fracción VII al apartado C) del artículo 37 de la Constitución, para establecer que los mexicanos que adquieran otra nacionalidad, y origen por eso una doble o múltiple nacionalidad, pierdan sus derechos ciudadanos.

### 3.1. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

En los últimos años, el Congreso de la Unión realizó reformas importantes al artículos 30, 32, 36 y 37 de nuestra Máxima Ley. El objeto de las reformas a los artículos 30, 32 y 37 fue preservar la nacionalidad mexicana por nacimiento, así como introducir por esto la doble nacionalidad, con la que no estamos de acuerdo.

En cuanto al artículo 36 constitucional, tuvo por fin permitir el voto de los mexicanos en el extranjero, en base a la supresión del requisito que obligaba a los ciudadanos mexicanos a votar en su distrito electoral. Sin embargo, aunque ya se permitió el voto en el exterior del país, según ése artículo y lo establecido en el artículo 8º transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), en el cual se establecieron varias acciones para estudiar el voto de los mexicanos en el extranjero, éste no se ha regulado legalmente.

Esperemos que esa situación cambie en el Congreso de la Unión y se culmine con la aprobación de un proyecto legislativo que contenga los elementos necesarios para hacerlo efectivo.

#### 3.1.1. LA REFORMA A LA TERCERA FRACCIÓN DEL ARTÍCULO 36.

Nuestros mexicanos en el extranjero han buscado la manera de conservar los vínculos con México. Por ello, una de sus peticiones al H. Congreso de la Unión<sup>60</sup> fue que se les permitiera participar desde el exterior del país, en las elecciones que se lleven a cabo en el territorio nacional. Sin embargo, para ambos siempre se interpuso el obstáculo que señalaba la tercera fracción del artículo 36 constitucional, la cual decía:

*Artículo 36: "Son obligaciones del ciudadano de la República:*

*"III. Votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda".*

Como podemos apreciar, la parte que resaltamos condicionaba a los ciudadanos mexicanos a votar en un determinado lugar del país. Por lo tanto no podían, constitucionalmente, salir de ése ámbito geográfico.

---

<sup>60</sup> Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. Op. Cit. págs. 25 y 26.

# ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA

79

Ello cambio cuando el Presidente de la República y los Coordinadores de los grupos parlamentarios de los Partidos Políticos representados en el Congreso enviaron a éste un *"Proyecto de Decreto de Reformas y Adiciones a la Constitución Política"*. En tal proyecto los legisladores propusieron suprimir de dicha fracción III, la obligación de que los ciudadanos mexicanos votarán en el distrito electoral que les correspondiera.

Así, como consecuencia de ese proyecto, en julio de 1996 la reforma fue aprobada por unanimidad en la Cámara de Diputados y luego en la Cámara de Senadores, para quedar de la siguiente forma:

## TERCERA FRACCIÓN DEL ARTÍCULO 36 CONSTITUCIONAL

### Antes de la reforma

Votar en las elecciones populares  
en el distrito electoral que le  
corresponda.

### Después de la reforma

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

De esta manera, suprimido el obstáculo que imposibilitaba el voto de los mexicanos en el extranjero, éstos pueden, actualmente, contar con la facultad de poder votar fuera de su distrito electoral; incluso hasta fuera del territorio nacional. Esta idea se reforzó con la expedición del artículo 8° transitorio del COFIPE, del cual hablaremos después.

Cabe aclarar que con la reforma no solo se benefició a los mexicanos en el extranjero y a los ciudadanos que se encuentren fuera de su distrito electoral, sino también a los turistas mexicanos y todos aquellos que se hallen, transitoriamente, fuera del país, ya que ellos, de igual forma, podrán votar en el extranjero o fuera de su distrito electoral, sin importar la razón por la que se encuentran lejos de éste o del territorio nacional.

A manera de comentario y propuesta, podemos decir que antes de la reforma que explicamos, la Constitución especificaba claramente el lugar en donde debían votar los ciudadanos mexicanos, o sea, en su distrito electoral; en cambio, después de la reforma, los legisladores no solo no especificaron el lugar, sino que delegaron a la legislación secundaria la facultad para establecerlo. Lo cual consideramos equívoco.

A nuestro parecer, la tercera fracción pudo decir lo siguiente:

*Artículo 36: "Son obligaciones del ciudadano de la República:"*

*"III. "Votar en las elecciones populares, dentro o fuera del país, en los términos que señale la ley".*

De esta forma quedaría plasmado en la Constitución que los ciudadanos mexicanos pueden votar dentro o fuera del país, sin tener así que delegar a la legislación secundaria ésa tarea.

Por otra parte, es de mencionar que es la primera vez en la historia de México que se permite algo así, pues la obligación de votar siempre se condicionó, de alguna forma, en todas las constituciones que rigieron la vida en nuestro país.

Fue precisamente en el artículo 42 de la Constitución de 1857 que la obligación lisa y llana de votar se le condicionó al ciudadano para que la efectuara en el distrito electoral que le correspondía. La intención del Constituyente fue darle certeza y claridad a la elección, minimizando la posibilidad de fraudes electorales.

Así, el Constituyente de 1917 comprendió la intención del que lo procedió, y en su sesión del 26 de enero de 1917 aprobó por unanimidad y sin discusión el artículo 36; similar al artículo 42 de Constitución de 1857, aunque con ligeras enmiendas.

De lo anterior se desprende que el Constituyente siempre confirmó la idea de sus antecesores, ya que todas las leyes anteriores establecieron la obligación de votar en la sección electoral del domicilio del elector, con la sanción de la nulidad del voto si no se hacía conforme a la ley. No obstante, algunas Constituciones como la de 1946, posibilitó a los ciudadanos empadronarse cuando circunstancial y transitoriamente se encontraran en el extranjero, acreditando su ciudadanía, lugar habitual y tiempo de residencia (artículo 55 fracción IV). Sin embargo esto nunca fue considerado por el Congreso como votar en el extranjero.

En conclusión, podemos decir que con la reforma ahora se señala la nueva obligación del ciudadano de *"votar en las elecciones populares en los términos que señala la ley"*, y ya no en el distrito electoral que le corresponda; como disponía anteriormente la tercera fracción.

### 3.1.2. LA REFORMA AL APARTADO A) DEL ARTÍCULO 37.

Como vimos cuando hablamos sobre doble nacionalidad, el día 20 de marzo de 1997 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las reformas a los artículos 30, 32 y 37 constitucionales. Estas reformas entraron en vigor un año después, el 20 de marzo de 1998. Su principal propósito fue introducir en la legislación mexicana la doble nacionalidad, que tradicionalmente estaba prohibida.

Sin embargo no hablaremos de las reformas a los artículos 30 y 32, sino a la reforma al apartado A) del artículo 37 constitucional. Ello debido a la importancia y trascendencia que representa para el tema que decidimos abordar en esta investigación de tesis. Veamos el porqué.

La reforma constitucional al apartado A) del artículo 37, tuvo como objeto preservar la nacionalidad mexicana de nuestros connacionales que se encuentran en el extranjero; no importa que éstos adquieran otra nacionalidad (lo que origina la doble, y hasta la múltiple nacionalidad) o se queden solo con la nacionalidad mexicana, ya que ésta, en ambos casos, nunca la pierden. Dicho apartado, a la letra dice:

*Artículo 37: "A) Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad".*

Tal disposición impone, pero a la vez garantiza la nacionalidad mexicana a todos aquéllos que nazcan en suelo mexicano.

Hasta aquí, hemos de aclarar que la razón para relacionar la nacionalidad y la doble nacionalidad con el voto de los mexicanos en el extranjero, es la situación de ciudadanía que detentan mexicanos con doble o hasta múltiple nacionalidad.

Es decir, la ciudadanía se atribuye a aquéllos nacionales mexicanos que cumplen con los requisitos del artículo 34 constitucional. Pero qué pasa ahora que la ciudadanía se atribuye también a los mexicanos por nacimiento que poseen otras nacionalidades, además de la mexicana. Ciudadanía a la cual tienen derecho, en virtud de que ni la Constitución ni otras leyes se las niegan. He aquí el asunto que nos interesa: ¿estará bien que se permita a mexicanos con doble nacionalidad el derecho a ejercer el voto desde el extranjero, incluso dentro del territorio nacional, pues son considerados por la ley como cualquier mexicano?

Pensamos que la respuesta a esta pregunta debe ser no, ya que no es correcto que personas que prestan fidelidad, lealtad y obediencia a otro país, tengan derecho al voto

Para esta idea, nos valemos de la repulsa internacional y doctrinaria en la que se rechaza la doble nacionalidad, y que comentamos anteriormente en el subtítulo "1.3.5. LA DOBLE NACIONALIDAD".

Entendemos que negarles el derecho al voto a esos nacionales equivale a violarles sus derechos, pues ellos siguen siendo mexicanos. Esto nos podría hacer pensar en violación al artículo primero de la Constitución que establece: "*En los Estados Unidos Mexicanos todo Individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece*".

Esta disposición, como vemos, otorga **igualdad a todos los mexicanos**, no importa que hayan adquirido una nacionalidad diferente a la mexicana. Por lo tanto, privarlos de su derecho a votar sería conculcarles garantías constitucionales. No obstante, creemos que los mexicanos con doble o múltiple nacionalidad no deben de votar. Para ello fundamentamos nuestra idea conforme a lo señalado en el segundo párrafo del artículo 33 de nuestra Carta Magna, que a la letra dice:

*"Los extranjeros no podrán, de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos del país"*.

Es decir, la ley permite que un mexicano tenga a la vez otra nacionalidad. Entonces un mexicano, legalmente, puede ser también inglés, alemán, estadounidense, u otro. ¿No continua siendo de alguna forma extranjero? Son mexicanos, pero también extranjeros.

Entonces nos podríamos preguntar ¿qué caso tiene que voten quienes no son puramente mexicanos? A nuestra manera de ver, los legisladores incurrirían en un gran error al pretender extender el derecho al voto a mexicanos que presentan doble o múltiple nacionalidad, o dicho de otra forma, compartir la soberanía<sup>61</sup> de México con otro país.

---

<sup>61</sup> "La palabra *soberanía* deriva de las locuciones latinas '*super omnia*', que significan: '*sobre todo*'. En términos generales, soberanía se utiliza como sinónimo de poder, potestad, imperio y majestad, por eso, en una primera fase es posible identificarlo como el poder el Estado". Vid. Enrique Sánchez Bríngas. Derecho Constitucional. 3ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 1998, pág. 270. Cabe señalar que "...el poder del Estado no tiene a ningún otro por encima de él. Por eso se le llama soberano (de suma potestas). No es un simple poder superior con respecto a otros poderes inferiores, sino en la escala jerárquica ocupa el puesto más alto. Hay una relación de *supraordenación* frente a la cual todos los demás poderes aparecen como *subordinados*. Esto no quiere decir que se trate, claro está, de un poder absoluto, omnímodo, puesto que está limitado por la norma básica del poder público temporal [bien común, como lo llamó Aristóteles] y de las disposiciones positivas que de ella se derivan". Héctor González Uribe. Op. Cit. págs. 317 y 318.

Muy diferente es la situación de los mexicanos que solo poseen su nacionalidad mexicana, y que se encuentran temporal o permanentemente fuera del territorio nacional, pero que demuestran mantener vínculos con él.

Ahora bien, qué será más importante entonces, la igualdad entre los mexicanos (artículo 1º constitucional) o la soberanía y seguridad a que alude el artículo 33 constitucional, antes citado.

Consideramos que lo planteado provoca un conflicto de disposiciones. Por lo que es pertinente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación emita una *jurisprudencia* al respecto, a fin de aclarar esta situación, anteponiendo, a nuestro ver, la soberanía y seguridad de México.

En complemento a lo anterior, vamos a exponer unas breves ideas que el constitucionalista Jorge Carpizo<sup>62</sup> hizo en la intervención de la obra denominada *"El voto de los mexicanos en el extranjero"*.

En su obra, el autor nos expresa que podrían estar decidiendo la elección del Presidente de la República quienes no gozarían o sufrirían las consecuencias de su voto.

También señala que las inquietudes, dudas y preocupaciones sobre el voto de nuestros connacionales en el extranjero surgen cuando nos percatamos de que el mayor número (99.2%) de mexicanos que residen temporal o definitivamente fuera de México, se concentran en Estados Unidos de América, nuestro país vecino. El cual ha mostrado siempre conductas antimexicanas como fue el caso de la propuesta de Pete Wilson, la famosa Ley 187, que prohibía asistencia médica y educación a las comunidades mexicanas asentadas en ese país.

De esta manera, mexicanos que también son norteamericanos y sufragan en aquél país, podrían inclinar la balanza por su gran número y decidir así en una campaña muy reñida en México. Hay quienes llevan años de residencia fuera de México y su conocimiento del país no es muy preciso que digamos, además como no sufrirían las consecuencias de su voto, podrían ejercer su derecho en forma irresponsable.

---

<sup>62</sup> Jorge Carpizo y Diego Valadés. Op. Cit. págs. 104 y 108.

Nosotros compartimos tales ideas y pensamos que existen muchos riesgos en que mexicanos con doble o múltiple nacionalidad voten en elecciones de México.

### 3.2. EL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.

El día 6 de noviembre de 1996, el Presidente de la República presentó al H. Congreso de la Unión una iniciativa de reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Entre estas reformas incluyó la creación del artículo 8º transitorio, que trata sobre el voto de los mexicanos en el extranjero. El objeto de tal artículo fue permitir el voto en el exterior del país, a fin de colocar una de las primeras piezas importantes para comenzar a instrumentar el sufragio fuera de México.

Posteriormente, las reformas electorales fueron aprobadas por el Congreso, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* y puestas en vigor el 22 de noviembre de 1996. Así, en el artículo 8º transitorio se dispuso lo siguiente:

*Artículo 8º Transitorio: "Durante el primer semestre de 1997, la Secretaría de Gobernación publicará el Acuerdo mediante el cual dará a conocer el Programa para el establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la correspondiente Cédula de Identidad Ciudadana, con vistas a su utilización en el proceso electoral federal del año 2000, realizándose en su oportunidad las modificaciones legales necesarias para regular las adecuaciones pertinentes al actual Registro Federal de Electores.*

*"Si al aplicarse los procedimientos técnicos y administrativos que tiendan al logro del propósito señalado en el párrafo que antecede, se presentarán inconsistencias en la información de los registros civiles del país que impidieran la adecuada expedición o utilización de la Cédula de Identidad Ciudadana en las elecciones federales del año 2000, se harán al efecto los planteamientos de ajuste que se requieran.*

*"Con el propósito de estudiar las modalidades para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el derecho al sufragio en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo General del IFE designará una Comisión de Especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral, para que realice los estudios conducentes, procediéndose a proponer, en su caso, las reformas*

*legales correspondientes, una vez que se encuentre integrado y en operación el Registro Nacional Ciudadano y se hayan expedido las Cédulas de Identidad Ciudadana".*

Del precepto anterior podemos señalar varios aspectos, como son la responsabilidad de la tarea y el proceso que se fijó a tres importantes instituciones, que son:

1) La Secretaría de Gobernación (SG). A esta dependencia se le asignó poner en marcha el Registro Nacional de Ciudadanos y la correspondiente expedición de la Cédula de Identificación Ciudadana. Para ello publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el lunes 30 de junio de 1997, el *"Programa para el Establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana"*, a fin de que se utilizara en el proceso electoral federal del año 2000. Sin embargo, esto no estuvo listo para ése proceso electoral.

2) El Instituto Federal Electoral (IFE). Su Consejo General designó una Comisión de Especialistas para que estudiara las modalidades que permitieran a los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero ejercer su derecho al voto desde allá; así también para *"proponer"* las reformas correspondientes al H. Congreso de la Unión, una vez que se encuentre integrado y en operación el Registro Nacional Ciudadano y se hayan expedido las Cédulas de Identidad Ciudadana. Dicho estudio fue concluido por la Comisión y dados a conocer sus resultados por el IFE, el día 16 de noviembre de 1998.

3) El Congreso de la Unión. El Poder Legislativo tiene como tarea, actualmente, estudiar y valorar los resultados de la Comisión de Especialistas, a fin de hacer las reformas legales necesarias y expedir la ley apropiada para hacer efectivo el voto de los mexicanos en el extranjero.

Respecto al segundo inciso, podemos observar que la Comisión de Especialistas encuentra como condición para hacer sus propuestas al Congreso, que esté integrado y en operación el Registro Nacional Ciudadano y se hayan expedido las Cédulas de Identidad Ciudadana. A esto, el Presidente Consejero del IFE, el maestro José Woldenberg,<sup>63</sup> declaró:

*"Debo ser extraordinariamente enfático: al introducir el artículo octavo transitorio, el Congreso de la Unión asintió y asumió como deseable el proyecto del voto de los mexicanos*

---

<sup>63</sup> José Woldenberg Karakowsky. Intervención del Consejero Presidente del IFE durante la reunión de trabajo con comisiones de la Cámara de Diputados, en torno al voto de los mexicanos residentes en el extranjero para las elecciones del año 2000. México, Internet: <http://www.ife.org.mx>, 1998, pág. 10.

*en el extranjero. El Congreso lo condicionó a la existencia de la Cédula de Identidad Ciudadana; sin embargo es el propio Congreso el que puede remover esa condicionante”.*

Nosotros coincidimos con la opinión del maestro Woldenberg, que dice que es el mismo Congreso el único que puede remover la condicionante que puso para que el IFE, a través de la Comisión de Especialistas, puede hacerle las propuestas conducentes sobre el voto de los mexicanos en el extranjero.

Como otras acciones para hacer viable el voto en el exterior del país, podemos citar la iniciativa que diputados federales presentaron el día 22 abril de 1999 al Congreso de la Unión. En ella proponen que al artículo 6 del Capítulo Primero, Título Segundo del COFIPE, denominado *“De los derechos y obligaciones”*, se le adicione un numeral 3, a fin de que se establezca la obligación y el derecho de que los ciudadanos mexicanos que se encuentren fuera del territorio nacional puedan ejercer su derecho al voto.

La finalidad en general de su propuesta es *“garantizar”* el voto de los ciudadanos mexicanos fuera del territorio nacional, para consolidar y fortalecer el sistema democrático de la República, así como el nexo con nuestros compatriotas que se encuentran fuera del país.

Dicha iniciativa fue dictaminada el 27 de abril y votada favorable por la Cámara de Diputados el 29 de abril del mismo año. Queda pendiente su revisión en la Cámara de Senadores.

### **3.3. EL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO.**

En México, el voto de los mexicanos en el extranjero es un tema novedoso. No obstante, de éste existen antecedentes que datan de principios del siglo pasado; en los cuales si bien no se permitió el voto en el extranjero, sí se sentaron las bases para que en la actualidad lo permitiera el H. Congreso de la Unión.

Veamos algunos de esos antecedentes, a fin de comprender cómo empezó, cómo se ha desarrollado y qué consecuencias han tenido las peticiones que diversas comunidades mexicanas en el extranjero han hecho al Congreso y a partidos políticos, para pedirles ejercer su voto desde el exterior del país.

De acuerdo a lo anterior, en la campaña presidencial de José Vasconcelos, en 1929, un considerable grupo de mexicanos residentes en los Estados Unidos, que había sido exiliado a raíz de la revolución o por diferencias políticas con los regímenes de Álvaro Obregón y Calles, demandaba que se les permitiera el ejercicio de su voto desde el exterior. Lo mismo sucedió más recientemente, cuando en 1979 diversas organizaciones de mexicanos residentes en los Estados Unidos, demandaron la posibilidad de ejercer su derecho al voto fuera del territorio nacional. Sin ningún resultado en ambos casos.

También en 1986 se presentó un caso. El Lic. Mario Moya Palencia, de acuerdo con un documento elaborado por el entonces *Tribunal de lo Contencioso Electoral*, propuso una reforma constitucional y legal para que la modalidad del voto en el extranjero se instaurara únicamente para Presidente de la República. Sin embargo su propuesta "se desecho por impracticable y contraria a la costumbre y tradición mexicanas".<sup>64</sup>

Por otra parte, en julio de 1994 se interpuso una demanda en contra del Estado Mexicano, por el impedimento constitucional y legal de que los mexicanos voten fuera del territorio nacional. Tal demanda se presentó ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (organismo que pertenece al *Sistema Interamericano de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos*), por diputados del *Partido de la Revolución Democrática* (PRD) de la Quincuagésima Quinta Legislatura y ciudadanos.<sup>65</sup> No obstante esto, no se logró el voto fuera de las fronteras mexicanas.

Con lo anterior, podemos apreciar que fue mucha la insistencia y varias las acciones que ejercieron ciudadanos y representantes públicos para que el voto de los mexicanos en el extranjero pudiera ser legalizado. Sin obtener en ése entonces resultados.

Sin embargo, es a partir de 1995 cuando el Gobierno Federal y el Congreso de la Unión ya no sólo discuten sobre el tema en cuestión, sino que ahora realizan acciones tendientes a implantar el voto de los mexicanos residentes en el extranjero. Las acciones son las siguientes:

- El 15 de mayo de 1995, el Gobierno Federal y los Partidos Políticos nacionales PRI, PAN, PRD y PT, firmaron el "*Acuerdo Político Nacional*", mediante el cual incluyeron en

<sup>64</sup> Dato recopilado del documento titulado Voto de los mexicanos en el extranjero. México, Ed. Tribunal de lo Contencioso Electoral, 1989, págs. 1-6.

<sup>65</sup> Los autores de la demanda fueron los entonces Diputados Federales, Lilita Flores Benavides y Francisco Javier Saucedo Pérez, además de los ciudadanos Ilián Semo y David Fernández, entre otros

el apartado sobre derechos políticos de la agenda electoral, un punto específico respecto al voto de los mexicanos en el extranjero.

- Entre el 3 y 28 de julio de 1995, el Instituto Federal Electoral (IFE) organiza un *"Foro Nacional de Consulta para la reforma político electoral"*, para reglamentar el derecho de los mexicanos en el extranjero.
- El 16 de enero de 1996 se efectuó el *"Seminario del Castillo de Chapultepec"*. En él participaron dirigentes de los principales Partidos Políticos nacionales y ciudadanos destacados, los cuales propusieron que se evaluara la posibilidad de establecer mecanismos eficaces para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero pudieran ejercer su derecho al voto.
- En marzo de 1996, el *Partido de la Revolución Democrática* (PRD) demandó derechos plenos para todos los mexicanos en el documento titulado *"84 puntos para la transformación democrática"*, y estableció en el punto 17 del documento: *"reconocer a los mexicanos residentes en el extranjero el derecho a votar en las elecciones nacionales"*.<sup>66</sup>
- El 15 de abril de 1996, el Gobierno Federal y cuatro partidos políticos negociadores presentaron un documento que contenía los acuerdos y conclusiones a las cuales habían llegado en materia electoral. En el punto 14 de éste documento establecieron la posibilidad del voto de los ciudadanos residentes en el extranjero. Para ello modificaron el artículo 36 constitucional y adicionaron un artículo transitorio que establecía que este derecho sólo podría ejercerse para la elección presidencial. La forma de su ejercicio se determinaría en la ley de la materia y estaría vinculado a los trabajos del Registro Nacional Ciudadano y la correspondiente expedición de la Cédula de Identidad.
- El 30 de junio de 1997, la Secretaría de Gobernación (SG) dio a conocer el *"Programa para el Establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana"*.
- En la sesión del 29 de abril de 1998, el Consejo General del IFE designó la integración de una Comisión de Especialistas, con el propósito de que estudiaran las modalidades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero y éstos pudieran ejercer su voto en

---

<sup>66</sup> José Vicente Loredo Méndez. Antecedentes de la discusión del voto de los nacionales en el extranjero. Sufragio. n 2 México, mayo de 1999, págs. 9 y 10.

las elecciones del Presidente de la República. La Comisión de Especialistas quedó instalada formalmente el 12 de mayo del mismo año.

- El 30 de abril de 1998, ante la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, se presentó una iniciativa de decreto por conducto del diputado Lázaro Cárdenas Batel. Ello con el objeto de que se modificaran diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), y se pudiera así otorgar facultades al Consejo General del IFE, para que organizara las elecciones en el exterior con independencia de la existencia y viabilidad del registro Nacional de Ciudadano y la correspondiente Cédula de Identidad Ciudadana.
- Con el propósito de conocer el estado que guardaba el asunto del voto de los mexicanos en el extranjero, el 25 y 26 de mayo de 1998 se desarrolló una reunión de Diputados integrantes de las *Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales, de Relaciones Exteriores, y de Población y Desarrollo*, en el Salón de Legisladores de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- El IFE convocó y organizó de manera conjunta dos eventos internacionales sobre el voto en el extranjero: el 11 y 12 de agosto de 1998 se efectuó el "*Seminario Internacional sobre el voto en el extranjero*" y el 2 y 3 de septiembre del mismo año se llevó a cabo la "*Conferencia Trilateral México-Canadá-Estados Unidos sobre el voto en el extranjero*". En estos seminarios intervinieron las principales autoridades electorales de diversos países, que tienen conocimientos y experiencias respecto al tema del voto en el extranjero.
- El 12 de noviembre de 1998, el grupo de especialistas designado por el IFE dio a conocer los resultados de sus estudios. El 16 del mismo mes y año, el Consejo General de IFE disolvió la Comisión de Especialistas y turnó dichos estudios al Congreso de la Unión para su análisis.
- El 24 y 25 de noviembre de 1998 se organizó en la ciudad de Zacatecas, por la Universidad y Gobierno de ese Estado, el "*Seminario Binacional sobre el voto de los mexicanos en el extranjero*". De ese evento surgió la "*Declaración Zacatecas*" sobre el voto migrante.

- El 4 de diciembre de 1998 se celebró el coloquio denominado "*El voto de los mexicanos en el extranjero*". El Coloquio fue organizado por el Colegio de la Frontera Norte, quien realizó un evento similar el 19 de marzo de 1999.
- El 22 de abril de 1999 se presentó en la Cámara de Diputados una iniciativa que reforma, adiciona y deroga distintas disposiciones del COFIPE, entre las que destacan los artículos transitorios que otorgan la facultad al Consejo General de IFE para *implementar el voto de los mexicanos en el extranjero*. Esta iniciativa fue dictaminada el 27 de abril y votada favorable por la Cámara de Diputados el 29 del mismo mes y año. Queda pendiente la revisión en la Cámara de Senadores.

Como vemos y reiteramos, muchas han sido las acciones. Una agenda electoral que contenía un sinnúmero de asuntos previos y pendientes, pospuso durante bastantes años la discusión en torno al voto en el extranjero. Sin embargo, es en los últimos años cuando se ha configurado un cuadro de condiciones propicias para atender y tratar debidamente un tema crucial y delicado.

Además, la ostensible magnitud del fenómeno migratorio en México ha llamado la atención de varios grupos y estudiosos de la demografía, los cuales proponen que se instaure entre las comunidades de mexicanos residentes en el extranjero, la práctica del voto para las elecciones nacionales.

Los pasos inaugurales ya se dieron con la reforma constitucional de julio y la reforma electoral de noviembre de 1996. Ahora sólo se espera que se pueda dar el paso definitivo: su legalización en el Congreso de la Unión.

Como comentario al voto en el extranjero, el maestro Jorge Carpizo<sup>67</sup> expresa que el caso de México es único en el mundo, pues reviste características que no se presentan en ningún otro país, por ejemplo:

a) México es un país que cuenta con un número muy grande de mexicanos que residen en el extranjero. Esa cifra se incrementa año con año en aproximadamente 300,000 migrantes mexicanos. Debido a esta situación, el maestro Jorge Carpizo consideró y calculó

---

<sup>67</sup> Jorge Carpizo y Diego Valadés. Op. Cit págs. 103-107.

que para las elecciones presidenciales del año 2000, alrededor de siete millones de ellos tuvieron edad para votar, lo que representaría entre el 14 y 15% del padrón electoral mexicano de 1997.

b) Ese número extraordinariamente grande de mexicanos que residen en el extranjero se concentra principalmente en los Estados Unidos (el 99.2%). En consecuencia, cuando se expresan inquietudes, dudas y preocupaciones respecto al voto de los mexicanos en el exterior, es porque en los Estados Unidos de América se encuentra una gran cantidad de ellos.

c) La vecindad con una superpotencia mundial como lo es Estados Unidos no es fácil. La complejidad de las relaciones bilaterales entre éste país y el nuestro es inmensa desde todos los ángulos: político, económico, migratorio, psicológico o de lucha contra el tráfico de estupefacientes.

d) Las elecciones presidenciales cada día son más competidas en México y lo serán aún más. El voto que podría inclinar unas elecciones a favor de algún candidato, sería tal vez el de los mexicanos residentes en el extranjero. Ellos pueden ser la diferencia.

e) De los ciudadanos mexicanos residentes en ese país, aproximadamente dos millones se encuentran en situación irregular. Sería una gran oportunidad para las autoridades del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN), de los Estados Unidos, de expulsarlos.

f) La existencia de grupos de interés norteamericanos. Algunos de ellos como los californianos y los texanos, que son muy poderosos, han mostrado sentimientos antimexicanos y antimigratorios, como el caso de la Ley 187 que emitió el Gobernador de California, Pete Wilson, en Estados Unidos. Éstos grupos podrían mover inmensos recursos humanos y económicos para inclinar la elección mexicana al candidato que consideraran más conveniente a sus intereses.

Como vemos, México tiene enfrente un gran reto, pues si incurriera en errores legislativos los únicos afectados seríamos los mexicanos. Sobre todo si se abriera camino para que Estados Unidos intervenga en las decisiones de nuestro país.

En virtud de lo mencionado, Daniel Zovatto, que es un gran especialista en cuestiones electorales y consultor del *Instituto Internacional para la Democracia y la*

*Asistencia Electoral*, manifestó en la ciudad de México, respecto al caso de nuestro país, lo siguiente:

*"...podríamos estar quizá en el primer país donde el voto de los nacionales en el extranjero tendría un efecto concreto en el resultado final de la elección presidencial, lo cual suma a las anteriores complejidades una trascendencia política de carácter prácticamente inédito".*<sup>68</sup>

Esa aseveración alude a una práctica política electoral inédita en el mundo, pues en ninguna parte del planeta el sufragio tendría la trascendencia política que habría en México, como es que los mexicanos en el exterior pudieran decidir quien va a ser el Presidente de la República, por ejemplo.

Por lo tanto, nacionales que llevan años de residencia fuera de México y su conocimiento del país no es del todo preciso, podrían decidir con su voto elecciones que se efectúen en el país. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que esos nacionales siguen manteniendo vínculos con México, ya que aún les interesa la relación con su país de origen. También la mayoría de ellos se concentra en nuestro país vecino, Estados Unidos de América. Por estas razones pensamos que si podrían verse afectados si no se les permite votar. Es decir, si todavía se encuentran ligados a México de alguna forma, el resultado de una elección les afecta, sobre todo si son cuestiones económicas. Recordemos que ellos representan la segunda o tercera fuente de divisas en México. Tienen tanto derecho a elegir a sus gobernantes como cualquier ciudadano mexicano dentro del país.

Así, creemos que bajo ciertas condiciones podría darse el voto en el exterior del país. Como por ejemplo, no permitir a los mexicanos con doble nacionalidad el derecho a sufragar en México y que los mexicanos que radican fuera del mismo comprueben de alguna forma sus lazos con el país. En fin, que seamos solo "*mexicanos*" los que decidamos la trayectoria política nuestra nación.

### **3.3.1. SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE EL VOTO EN EL EXTRANJERO.**

Los días 11 y 12 de agosto de 1998 se efectuó en la ciudad de México el evento denominado "*Seminario Internacional sobre el voto en el extranjero*". Este seminario fue

---

<sup>68</sup> Ibid. pág 108

organizado de manera conjunta por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y el Instituto Federal Electoral (IFE).

El objetivo del Seminario fue reunir a diversas autoridades electorales del mundo en cuyos países se ha permitido o se está por permitir el voto de sus connacionales en el extranjero, o la ley que regula esta situación. Ello con el propósito de que esas autoridades aportaran las experiencias de sus países respecto a como han reglamentado el voto en el extranjero en sus respectivos países; la estrategia de selección, diseño y operación de la modalidad adoptada; los niveles y mecanismos de coordinación interinstitucional requeridos para su aplicación a nivel interno y externo; así como los costos y requerimientos de organización y logística implicados en un esfuerzo de esta naturaleza; entre otros.

De esta forma, el Seminario representa un esfuerzo que permite a nuestro país contar con información de los modelos, elementos y desafíos que otros países han tenido que enfrentar y superar.

De acuerdo a lo anterior, el Seminario se estructuró de con una sesión introductoria y cuatro paneles de deliberación. La sesión introductoria se desarrolló desde una perspectiva internacional, en la que se agregó una presentación general sobre el caso de México.

En ella intervinieron el Sr. Nguyen Huu Dong, Director para América Latina de la División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas, quien situó desde una perspectiva real la trascendencia de este tema; la Sra. Renata Tardioli, Oficial de Programas de IDEA, quien se refirió a la naturaleza y alcances del proyecto interinstitucional sobre el voto en el extranjero; y el Sr. Emilio Zabadúa González, Consejero Electoral del Consejo General del IFE, quien ofreció una panorámica general del caso mexicano y las actividades desplegadas por el Instituto en esta materia.

Respecto a los cuatro paneles de deliberación, se abordaron las modalidades más representativas del voto en el extranjero a nivel internacional.

Así, en el primer panel de deliberación, moderado por el Sr. Daniel Zovatto, Consultor Externo de IDEA, se habló sobre *"Los principales requerimientos y desafíos que enfrenta la regulación del ejercicio del voto en el extranjero"*. Para ello se seleccionaron y analizaron los

casos de Colombia, Eritrea y Francia, cuyas exposiciones estuvieron a cargo de los Señores Rodrigo Noguera Calderón, Vicepresidente del Consejo Nacional Electoral de Colombia; Nguyen Huu Dong, Director para América Latina de la División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas; y Didier Triscos, Juez del Tribunal Superior de Nanterre, Francia.

El segundo panel se dedicó específicamente a conocer y discutir sobre la *"Modalidad del voto en instalaciones oficiales habilitadas como centros de votación, experiencias nacionales comparadas"*, con la referencia de los tres casos más representativos: Argentina, a cargo del Sr. Felipe González Roura, Secretario Judicial de la Cámara Nacional Electoral de Argentina; Brasil, a cargo del Sr. Edson Carvalho Vidigal, Ministro del Tribunal Superior Electoral de Brasil; y Guinea, a cargo del Sr. Daoro Inapogui, Director de la División de Asuntos Extranjeros del Ministerio de Relaciones Exteriores de Guinea. En este panel fungió como moderador el Sr. Alonso Lujambio, Consejero Electoral del Consejo General del IFE.

El tercer panel de deliberación se centró en *"La modalidad del voto postal o por correo"*, en la que el Sr. Jaime Cárdenas, Consejero Electoral del Consejo General del IFE, se encargó de moderar las presentaciones sobre los casos de Austria, España y Portugal que hicieron los Señores Andreas Somogyi, Director General del Departamento de Atención a Austriacos Residentes en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de Austria; Félix Marín Leiva, Subdirector General de Política Interior y Procesos Electorales del Ministerio del Interior de España; y Lucinda Almeida, Directora de Procedimientos del Parlamento de Portugal.

En el cuarto y último panel, moderado por el Sr. José de Jesús Orozco, Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se presentaron los casos de *"Modalidades combinadas o alternas"* para el ejercicio del voto en el extranjero. En este panel se abordó el caso de Australia por parte del Sr. Alan Wall, experto y consultor electoral australiano; el caso de Bosnia, a cargo de la Sra. Brenda Oppermann, Coordinadora Adjunta del Programa del Voto en el Extranjero de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE); y, finalmente, el caso de Suecia por parte de la Sra. Britt Marie Grundström, Consejera Legal de la Unidad de Elecciones Generales de Suecia.

Este Seminario, además de contar con la audiencia nacional que hemos mencionado, tuvo la asistencia de autoridades electorales de Canadá, Estados Unidos, Honduras, Nicaragua, Perú y República Dominicana.

En conclusión, podemos decir que en este Seminario hubo grandes precedentes para nuestro país y a nivel internacional, sobre todo por su temática y formato; ya que fue la primera vez en la historia en que expertos y autoridades electorales de diversas partes del mundo se reunieron en un foro para intercambiar información y compartir sus experiencias sobre el diseño y operación de las distintas modalidades para el ejercicio del voto en el extranjero.

### **3.3.2. CONFERENCIA TRILATERAL MÉXICO-CANADÁ-ESTADOS UNIDOS SOBRE EL VOTO EN EL EXTRANJERO.**

Conjuntamente con el *Seminario Internacional sobre el voto en el extranjero*, se llevó a cabo esta Conferencia Trilateral, la cual se inscribe dentro del marco de cooperación interinstitucional, en virtud de que autoridades electorales federales de Canadá, Estados Unidos de América y México, han venido desplegando desde 1994 una serie de conferencias trilaterales sobre los sistemas electorales; tres a saber. Sin embargo, solo referiremos a la última conferencia, que da continuidad al fructífero proceso de vinculación entre los organismos de los tres países.

En este contexto, la última conferencia se organizó a iniciativa de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), Elecciones Canadá (EC), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y se efectuó los días 2 y 3 de septiembre de 1998.

La realización de este evento tuvo como objetivo central conocer en detalle la forma en que Canadá y los Estados Unidos organizan y operan sus sistemas de votación por correo en el extranjero, así como la experiencia que han tenido al apoyar y permitir que autoridades electorales de otros países organicen y celebren sus elecciones en suelo canadiense o estadounidense, según sea el caso.

Respecto a la aportación de esta Conferencia a nuestro país, podemos decir que nuestros legisladores cuentan ahora con una mejor panorámica para estudiar y legislar respecto al voto de los mexicanos en el extranjero, ya que escucharon las experiencias de países más avanzados en el asunto del voto por correo, y en sí del voto en el extranjero.

Nosotros creemos que esta Conferencia es sin duda un elemento útil para que los actores mexicanos involucrados, en este caso los legisladores, puedan expedir de mejor forma una ley que beneficie tanto a mexicanos en territorio nacional como a mexicanos fuera de este mismo.

En cuanto a su estructura, esta *Conferencia Trilateral*, al igual que el *Seminario Internacional* celebrado en agosto de 1998, contó con una sesión introductoria acerca de los *"Retos que enfrenta la organización y regulación del voto en el extranjero"*, y tres paneles de deliberación.

También se integró por un rubro de perspectivas comparadas, en el que se presentaron las siguientes: la perspectiva de la Unidad de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas, a cargo del Sr. Horacio Boneo; la perspectiva de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales, a cargo de su presidente, el Sr. Richard Soudriette; y la perspectiva del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del IIDH, a cargo de su director, el Sr. Luis Alberto Cordero. En esta sesión también se incluyó una presentación sobre el caso de México, a cargo del Sr. Juan Molinar, Consejero Electoral del Consejo General del IFE.

Respecto a los tres paneles de deliberación, el primero se dedicó a examinar el tema del *"Voto de los extranjeros en Canadá y los Estados Unidos"*, con las intervenciones de los señores France Demianeko, Directora Adjunta de Servicios Internacionales de Elecciones Canadá, quien hizo la presentación sobre el voto de los extranjeros en Canadá; Conny McCormack, Registradora de Votantes del Condado de los Ángeles, California, quien abordó el tema de los requerimientos y facilidades para el voto de los extranjeros en los Estados Unidos; Tony Sirvello, Administrador Electoral del Condado de Harris en Houston, Texas, quien habló sobre la experiencia del voto de los sudafricanos en Estados Unidos; y finalmente, Augusto Arzubaga, Cónsul General del Perú en los Estados Unidos; quien se refirió al voto de los peruanos en ese país.

El segundo panel tuvo el propósito de ofrecer una visión general acerca de la *"Naturaleza, organización y alcances del voto en el extranjero (por correo) en Canadá y los Estados Unidos"*. En este panel intervinieron los señores Jean Pierre Kingsley, Director General de Elecciones Canadá, quien presentó una panorámica del caso canadiense; y el Sr. Carol Lesage, Director de Operaciones de Elecciones Canadá, quien abordó la organización y logística del voto canadiense en el extranjero.

En ese mismo panel, el Sr. Henry Valentino, ex Director del Programa Federal de Asistencia para el Voto de los Estados Unidos, ofreció un panorama general del caso estadounidense; el Sr. Scott Wiedman, actual Subdirector del mismo programa, abordó algunas particularidades de la organización y logística en el ámbito federal; y finalmente, Tony Sirvello, Presidente de IACREOT y Administrador Electoral del Condado de Harris en Houston, Texas, trató algunas particularidades sobre la organización y logística de este tipo de elecciones en el ámbito local.

Por último, el tercer panel se concentró en el diagnóstico de los "*Problemas y desafíos para la administración del voto en el extranjero*". El caso canadiense, una vez más, fue presentado por el Sr. Carol Lesage; en tanto que el caso estadounidense fue presentado por la Sra. Constance Kaplan, Directora de Servicios Comunitarios, Capacitación y Programas Especiales de Registro de la Junta de Comisionados Electorales de Chicago, Illinois.

Finalmente, es importante destacar que tanto en la *Conferencia Trilateral* como en el *Seminario Internacional sobre el voto en el extranjero*, los expertos, expositores internacionales y la Comisión de Especialistas mexicana realizaron trabajos especiales para discutir algunas de las experiencias e informaciones que se presentaron en los seminarios.

### **3.3.3. INFORME FINAL DE LA COMISIÓN DE ESPECIALISTAS QUE ESTUDIA LAS MODALIDADES DEL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO.**

En 29 de abril de 1998, el Instituto Federal Electoral (IFE), de acuerdo con el artículo 8º transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), creó la Comisión de Especialistas, a fin de que ésta estudiara las modalidades del voto de los mexicanos en el extranjero. Tal Comisión tuvo seis meses a partir de su constitución para entregar sus resultados, lo cual hizo a principios de noviembre de 1998.

Para efectuar lo anterior, el Consejo General del IFE presupuestó una partida especial para emprender esa tarea y aprobó, por unanimidad, un proyecto de acuerdo para integrar una Comisión de Especialistas de trece destacados mexicanos, expertos en diversas disciplinas relacionadas con los temas electorales: el derecho, la demografía, la politología, la sociología, la antropología, los asuntos internacionales, la tecnología y la informática. Todos conocedores de la dimensión y las características de la migración mexicana; de la

densidad de las relaciones de México con el mundo; de las leyes de otros países y de las que regulan las relaciones internacionales entre éstos y nuestro país; de los instrumentos técnicos apropiados para un ejercicio de esta magnitud; y de la extensa y meticulosa materia electoral en nuestro territorio.

El propósito fundamental de la Comisión de Especialistas fue el que señaló la ley: analizar, proponer y fundamentar las modalidades, instrumentos, mecanismos y procedimientos que podrían hacer viable el voto de los mexicanos residentes en el extranjero.

Es importante subrayar que los integrantes de esta Comisión no representaron los intereses ni los puntos de vista de las instituciones en las cuales se desempeñan, y que para el IFE esta Comisión constituyó una enorme jerarquía. No solamente porque se trató de especialistas que han probado contar con el más alto nivel científico y técnico, sino porque su labor inauguró y buscó un tipo de conocimiento inédito en nuestro país; con pocos precedentes por su magnitud y complejidad en el mundo entero.

La Comisión estructuró su estudio de la siguiente forma:

#### 1 PRESENTACIÓN

Consideraciones generales.

Mandato.

Marco metodológico.

#### 2 MARCO SOCIODEMOGRÁFICO

#### 3 MODALIDADES DE REGISTRO.

Cráteros de construcción de las modalidades de registro.

Modalidad 1: Registro, con padrón y con credencial para votar con fotografía expedida en el extranjero.

Modalidad 2: Registro, con padrón y tarjeta de identificación electoral con fotografía expedida en el extranjero.

Modalidad 3: Sin registro, sin padrón y con credencial para votar con fotografía expedida en México.

#### 4 MODALIDADES DE EMISIÓN DEL VOTO.

Modalidades básicas. Introducción.

Modalidad 1: Voto en casilla ordinaria, con lista nominal y credencial para votar con fotografía.

Modalidad 2: Voto en casilla ordinaria, con lista nominal y tarjeta de electoral con fotografía.

Modalidad 3: Voto en casilla especial, sin lista nominal y con credencial para con fotografía.

Modalidad 4: Voto en casilla especial, sin lista nominal y con tarjeta de electoral con fotografía.

Modalidad 5: Voto a distancia, con lista nominal y credencial para votar con fotografía.

Modalidad 6: Voto a distancia, con lista nominal y tarjeta de identificación con fotografía.

5. DERIVACIONES DE LAS MODALIDADES BÁSICAS.
6. CAMPAÑAS, MEDIOS Y FISCALIZACIÓN.
7. AUTORIDADES ELECTORALES.
8. ARREGLOS INTERNACIONALES.
9. UN NUEVO LIBRO DEL COFIPE.
10. ASPECTOS PENALES.
11. DE LO CONTENCIOSO EN MATERIA ELECTORAL.
12. EL PRINCIPIO DE NO PÉRDIDA DE LA NACIONALIDAD MEXICANA Y EL EJERCICIO DEL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO.
13. CONSIDERACIONES FINALES.

Como vemos, lo extenso del estudio nos obliga a sintetizar lo más importante, que es siguiente:

- La Comisión estimó que fuera del territorio nacional existen 10.8 millones de mexicanos que residen en el extranjero, de los cuales el 99% vive en los Estados Unidos de América.
- En cuanto a la organización electoral, la Comisión determinó que en Estados Unidos, la mitad de los mexicanos por nacimiento en edad ciudadana se concentra en 8 condados ubicados en cuatro Estados. En California son los condados de Los Angeles, Orange y San Diego. En Illinois, el condado de Cook. En Texas, los condados de Harris, El Paso y Dallas. En Arizona, el condado de Maricopa. Adicionalmente, la Comisión encontró que *en 33 condados, incluidos los 8 anteriores, se concentra casi el 75% del total. Esto, junto con los condados vecinos, que no figuran por no presentar altos grados de concentración, representa cerca del 80% de mexicanos por nacimiento en edad ciudadana para votar.*
- La Comisión no consideró relevante el tiempo de residencia en el exterior para la inclusión de ciudadanos mexicanos en el padrón electoral especial para la votación en el

extranjero. Por ello estableció dos condiciones para otorgar el sufragio: la nacionalidad mexicana y la mayoría de edad.

- La Comisión propuso tres modalidades para el registro e identificación de electores, que son: 1) Credencial para votar con fotografía emitida en el extranjero; 2) Tarjeta de identificación electoral con fotografía emitida en el extranjero; y 3) Credencial para votar con fotografía emitida en México.
- Para la elaboración, seguridad y verificación del padrón electoral en el extranjero, la Comisión señaló que se observarían los procedimientos establecidos por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), y consideró factible que las listas nominales de electores se publiquen en las mismas sedes en las que se realice el proceso de registro. Esta medida garantizaría a los ciudadanos el poder hacer valer sus derechos y confirmar su correcto registro.
- La Comisión consideró seis modalidades básicas para la emisión del voto, las cuales van desde el voto *in situ*<sup>69</sup> hasta el voto a distancia (por correo o teléfono). Estas pueden combinarse en 23 posibilidades, a fin de dar diversas coberturas, atender patrones de dispersión o concertación de la población mexicana y tomar en cuenta la condición jurídica migratoria de las personas.
- La Comisión no identificó condiciones internacionales que impidieran el voto en el extranjero. Por ello consideró conveniente que la autoridad electoral pidiera a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), enviar notas de cortesía diplomática a los gobiernos de los países en los cuales se organizaría la elección y con ello solicitar la expedición de visas oficiales al personal del Instituto Federal Electoral (IFE) involucrado.
- La Comisión también consideró necesario mantener el requisito de nacionalidad mexicana para fungir como funcionario de casilla, por lo que aquellos ciudadanos que presenten doble nacionalidad no podrían desempeñar esta importante función en el extranjero. No obstante y en la medida de sus posibilidades, estarían facultados para coadyuvar a la realización de otras tareas necesarias para el buen desempeño del proceso electoral.

---

<sup>69</sup> *in situ*, es una locución latina que significa "en su lugar propio o natural". Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado. Op. Cit t. VI pág. 1952. La aplicación que damos a esta locución en nuestro trabajo, es para señalar la posibilidad de que el elector vote desde el sitio en que se encuentra y no a distancia (por correo o teléfono), o incluso venir a México a votar.

- De acuerdo con lo que prescriben las leyes vigentes, el IFE es la autoridad competente en materia electoral. Sin embargo, la Comisión señaló que, tal y como sucede en el territorio nacional, ésta institución deberá contar con el apoyo y colaboración de otras instancias gubernamentales. Tales como la SRE, para el caso de la organización del proceso electoral en el extranjero, sin que con ello se desplace la responsabilidad del IFE; y la del cuerpo consular. Éste en su carácter de fedatario de actos, con el objeto de que pueda configurar delitos electorales realizados en el extranjero, a fin de apoyar a la Fiscalía Especial para la Investigación de los Delitos Electorales.
- Respecto a la extraterritorialidad, la Comisión realizó un dictamen sobre la aplicación extraterritorial de la legislación mexicana, relevante para el voto de los mexicanos en el extranjero. En el dictamen concluyó que el Derecho Internacional permite que los países legislen con efectos extraterritoriales, respecto a personas que están bajo su jurisdicción, pero sustraídos de su territorio, a fin de regular actos que puedan tener efectos en el territorio de ese país, o actos que se lleven a cabo en el exterior.
- Dadas las condiciones específicas de los ciudadanos que se encuentran fuera del territorio nacional, la Comisión señaló que sería imposible utilizar la técnica censal para la elaboración del Catálogo General de Electores. Sin embargo, con un eficiente sistema de convocatoria a través de los medios masivos de comunicación, se podría conformar el Padrón Electoral de Ciudadanos en el Extranjero. Dos de las tres modalidades de registro propuestas por la Comisión cumplen con este requisito.
- Según la Comisión, las modalidades de la emisión del sufragio y una de las tres modalidades de registro propuestas por ésta misma, serían las que instrumentarían el voto en las casillas especiales, lo que facilitaría el sufragio de los ciudadanos que se encuentren en el exterior, aún cuando esto implicaría algunas desventajas logísticas.
- Sobre las medidas de seguridad con las que hoy cuenta el proceso electoral, la Comisión señaló que podrían sacrificarse algunas, por lo que consideró conveniente proponer mecanismos de seguridad que, en función de las características específicas de cada modalidad de registro o emisión de voto preserven, aseguren y garanticen la total confiabilidad, transparencia, equidad y objetividad en el proceso.
- En cuanto a las modalidades, la Comisión propone que se abra la posibilidad de innovar el uso de ciertos materiales electorales; adelantos tecnológicos que se utilizan en los

procesos electorales de otros países; máquinas especiales para votar; y sistemas computacionales desarrollados específicamente para garantizar la certeza del sufragio. Aunque, según la Comisión, no en todas las modalidades se podrían utilizar los materiales electorales que tradicionalmente son empleados en el territorio nacional.

- Para determinar la ubicación de los sitios de votación, la Comisión consideró que la autoridad electoral debe realizar estudios demográficos que establezcan los patrones de dispersión y concentración de los asentamientos de ciudadanos mexicanos en otros países. Así, en base a ello, señala que el IFE deberá decidir respecto a los métodos de emisión del sufragio más convenientes. Pues menciona que en algunos países las modalidades del voto a distancia (por correo o teléfono) serían las que abarquen mejor a la población dispersa; las que permitirían un bajo costo y una eficaz organización del proceso. En otros países, en cambio, afirma que sería necesario instalar casillas e incluso centros de votación que logran atender a una población altamente concentrada. Para la atención en estos centros, la Comisión propuso que la autoridad respectiva los dote de instrumentos necesarios para realizar la integración de las mesas directivas de casilla, a partir de los procedimientos de insaculación y capacitación establecidos en la legislación electoral vigente.
- Respecto a los cómputos y escrutinios de la votación, la Comisión de Especialistas emitió propuestas que permiten diversas modalidades para su realización. Señaló que si el IFE opta por la instalación de casillas y centros de votación, los procedimientos de cómputo y escrutinio se deberán realizar en los términos que establece la legislación vigente. En cambio, si se decide instrumentar la votación a distancia, sería necesario establecer en el Código nuevas modalidades para el cómputo y escrutinio de los votos. Si los ciudadanos votan por correo, las sedes del IFE en el extranjero deberán realizar los procedimientos que permitan autenticar al elector y garantizar el secreto del voto. Si el voto es recibido por sistemas telefónicos u otros medios computarizados, los procedimientos de cómputo y escrutinio se realizarían automáticamente. En éstos casos, la Comisión establece que los sistemas de cómputo que se utilicen, deberán cumplir con las características técnicas necesarias para ser auditados por los partidos políticos.
- Como medida adicional, la Comisión permite las figuras de los observadores electorales y visitantes extranjeros, a fin de que garanticen el apego a la ley por parte de las autoridades responsables de la organización del proceso electoral en el extranjero.

- En materia de lo contencioso electoral, la Comisión propuso que se mantenga como máxima autoridad al *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. De igual manera, que sea aplicable la *Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*. Éstas serían la autoridad competente y la ley aplicable en caso de que se originen impugnaciones, producto de la organización de las elecciones fuera del territorio nacional.
- En virtud de que el proceso electoral organizado en el extranjero tiene como objetivo fundamental la elección de Presidente de la República Mexicana, la Comisión de Especialistas consideró conveniente mantener el principio según el cual, los partidos políticos se encuentran inhabilitados para recibir recursos de organizaciones políticas y personas físicas o morales extranjeras, así como de organizaciones internacionales de todo tipo. No obstante, la Comisión no arribó a una conclusión acerca de mantener el mismo principio para los ciudadanos mexicanos que viven o trabajan en el extranjero. Convino, por otra parte, mantener el principio de financiamiento privado en el que los partidos políticos no podrán exceder del 10% del total. Asimismo consideró pertinente proponer el establecimiento de un tope a los gastos de campaña en el extranjero y un riguroso mecanismo de fiscalización de esos gastos. Las labores de fiscalización serían realizadas por el Consejo General del IFE en su sede de la Ciudad de México.
- Respecto a la información en el extranjero, la Comisión propuso que las plataformas y candidatos presidenciales de los distintos partidos cuenten con una distribución equitativa de su presencia en los medios de comunicación. De igual forma propuso que sea el IFE el encargado de contratar los tiempos en radio y televisión en el extranjero, y que éstos sean distribuidos entre los partidos políticos con las actuales reglas del COFIPE.
- Con el objeto de que los resultados preliminares del proceso electoral en el exterior sean conocidos con la misma oportunidad con la que lo son los resultados de las elecciones en México, la Comisión propuso que se difundan a los medios de comunicación y a la opinión pública con los mecanismos tecnológicos más adecuados.

De lo anterior, podemos observar que la Comisión de Especialistas identificó, adecuó y propuso lo necesario, de acuerdo a las actuales circunstancias del país, para que el voto de los mexicanos en el extranjero pueda ponerse en vigor por el H. Congreso de la Unión y sea así ése una realidad.

### 3.4. PROPUESTA DE REFORMAS LEGISLATIVAS PARA HACER EFECTIVO EL DERECHO AL VOTO DE LOS CIUDADANOS MEXICANOS QUE VIVEN EN EL EXTRANJERO.

A través del desarrollo del presente trabajo podemos observar que el tema del voto de los mexicanos en el extranjero no se ha concluido. Se han realizado diversos estudios y eventos de los que a lo largo de esta tesis hemos hecho referencia. Como por ejemplo los organizados por el Instituto Federal Electoral (*Seminario Internacional sobre el Voto en el Extranjero* y la *Conferencia Trilateral México-Canadá-Estados Unidos sobre el voto en el extranjero*, en los que intervinieron doctrinarios y funcionarios de México y otros países, a fin de aportar y compartir sus experiencias). También nuestros legisladores reformaron la tercera fracción del artículo 36 constitucional y crearon el artículo 8º transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Mediante ellos se "permitió" el voto en el extranjero.

No obstante ello y otras cosas, no se ha concretado el tema de nuestros nacionales en el extranjero, pues nuestro H. Congreso de la Unión no ha expedido la ley correspondiente.

En tal virtud, vemos con preocupación que apenas se ha comenzado a retomar y estudiar el asunto en cuestión para su legislación, por lo cual nuestra intención al realizar este trabajo, es aportar una posible solución que ataque en forma concreta el problema. Ello a través de una propuesta de Decreto que creé la "*Ley sobre el voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero, reglamentaria de la fracción I del artículo 35, y fracción III del artículo 36 de la Constitución*"; que adicione un inciso c) al artículo 136 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE); y adicione una fracción VII al apartado C) del artículo 37 constitucional.

Así, respecto a la ley en consideración, proponemos que ésta se integre por cuatro títulos: el primero relativo a "*DISPOSICIONES PRELIMINARES*"; el segundo denominado "*DE LOS ACTOS PREPARATORIOS DE LA ELECCIÓN*"; que a su vez conste de siete capítulos; el tercero referente a "*LA JORNADA ELECTORAL*", que también conste de siete capítulos; y el cuarto respecto a "*DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS*". Asimismo, proponemos ocho artículos transitorios.

En tal virtud, en el Título Primero, denominado "*DISPOSICIONES PRELIMINARES*", se establecería, primeramente, que los mexicanos que se encuentren en el extranjero, excepto

los que hayan adquirido una nacionalidad diferente a la mexicana, puedan sufragar en el exterior del país. Ello, debido a que no es correcto que los mexicanos con doble o múltiple nacionalidad tengan derecho a la ciudadanía, y por ende, al voto. Si bien es cierto que una persona puede ostentar dos o más nacionalidades, no debe prestar fidelidad y lealtad a dos o más países.

De lo contrario, personas que han "*renunciado*" a nuestra Patria se verían con derecho a elegir a nuestros gobernantes, lo cual consideramos no conveniente ni lógico, ya que se podrían infiltrar, a través del voto, intereses desfavorables para nuestro país.

Por eso es que descartamos que ése tipo de nacionales mexicanos voten. Para ello, decidimos que los mexicanos que hayan adquirido otra nacionalidad y se encuentren en calidad de votar, estén o no en el extranjero, pierdan sus derechos ciudadanos. No la nacionalidad, pues ésta no la pueden perder, de acuerdo a lo que dispone el apartado A) del artículo 37 de la Constitución; pero sí la ciudadanía, en base a los cambios que proponemos al apartado C) del artículo 37 constitucional.

Cabe mencionar que tener la nacionalidad mexicana no quiere decir que se tenga también la ciudadanía; pues existen, por ejemplo, los menores de edad y los discapacitados mentales. De ahí que hayamos dicho que no es lo mismo nacionalidad y ciudadanía. Sin embargo, sí dijimos que ésta deriva de aquélla, por lo que una persona con doble nacionalidad puede beneficiarse de la nacionalidad mexicana, pero pensamos que no es correcto que también de la ciudadanía.

De esta forma, si los mexicanos que perdieran su ciudadanía quisieran recuperarla, tendrían que ostentar solo la nacionalidad mexicana, así como llevar a cabo lo demás que señalare la ley. Más adelante diremos porqué decidimos esto. Por lo mientras seguiremos exponiendo nuestra propuesta de Ley.

Por otra parte, determinamos que los tipos de elecciones que se deberían efectuar en el extranjero son las de Presidente de la República, Senadores y Diputados Federales. No obstante que los mexicanos en el extranjero, que no han adquirido otra nacionalidad, tengan derecho a todas las elecciones federales y locales en México. La única diferencia es que ellos están fuera y nosotros dentro del país. Sin embargo, aludimos solo a las elecciones federales, ya que afectan y abarcan a todo el territorio nacional, y no a las elecciones locales: Gobernador, Diputados Locales y Ayuntamientos, pues éstas corresponden a las legislaciones electorales de cada Estado del país.

En el mismo título, proponemos que los mexicanos que se encuentren en tránsito en otro país puedan sufragar, de modo que no se les obstaculice su derecho y voluntad para designar a sus gobernantes; establecemos conceptos fundamentales, tales como qué se entiende por autoridades electorales en el extranjero, votante mexicano en el extranjero y Cédula de Identidad Ciudadana. También establecemos la obligación de coadyuvancia entre la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y el Instituto Federal Electoral (IFE), con el objeto de que estas instituciones gestionen ante los gobiernos de los países, en base a tratados, convenios y acuerdos internacionales, las autorizaciones y el apoyo para facilitar el proceso electoral mexicano en el extranjero.

Respecto al Capítulo I del Título Segundo, denominado *"DEL PADRÓN ELECTORAL DE VOTANTES EN EL EXTRANJERO Y ZONAS DE VOTACIÓN"*, el IFE crearía un Padrón Electoral de Votantes en el Extranjero, para el cual tendría la obligación de integrar un departamento especial, así como destinar los recursos humanos y materiales necesarios para su funcionamiento y actualización.

También proponemos que los ciudadanos mexicanos residentes más allá de nuestras fronteras, puedan acudir a las oficinas o delegaciones del IFE en el exterior del país, a fin de realizar sus trámites de alta en el Padrón Electoral de Votantes en el Extranjero, así como obtener y presentar su Cédula de Identificación Ciudadana para votar en el extranjero, la cual sustituimos por la Credencial para votar con fotografía, en atención a lo que dispone el artículo 8º transitorio del COFIPE. Los datos del Padrón Electoral de Votantes en el Extranjero serían cotejados con los de la Cédula de Identidad Ciudadana, debido a que el Padrón es elaborado por el IFE y la Cédula por la Secretaría de Gobernación (SG).

Se prevé de igual modo, la posibilidad de que los electores en el extranjero notifiquen al Registro Federal de Electores en México su cambio de domicilio en la oficina o delegación del IFE en el extranjero, a fin de que se le dé nuevamente de alta en el Padrón Electoral de Votantes en el Extranjero.

En éste orden de ideas, hemos creído necesario incluir que los mexicanos en el extranjero demuestren algún vínculo con nuestro país, lo que probará la solidez que guardan éstos con la sociedad mexicana de la cual forman parte por voluntad propia.

A fin de que el elector mexicano en el extranjero sepa el lugar donde le corresponde votar, hemos establecido zonas electorales, tomando en cuenta criterios que determinen

cuántas de ellas deben existir en cada país. Si por el escaso número de votantes mexicanos en un país, no se instala casilla ordinaria, proponemos que los electores puedan votar por vía postal. Respecto a los mexicanos que se encuentren en tránsito, proponemos que voten en casillas especiales previamente instaladas en embajadas y consulados mexicanos.

En el Capítulo II del Título Segundo, denominado *"DE LOS LISTADOS NOMINALES DE VOTANTES MEXICANOS Y SU REVISIÓN"*, se daría a los listados nominales de electores residentes en el extranjero, el mismo tratamiento estricto para su elaboración que a los producidos en territorio nacional. La revisión de estos listados sería hecha por los partidos políticos y la ciudadanía, quienes harían corresponsables de los mismos a las autoridades electorales y a los demás actores políticos que intervengan en el proceso electoral en el extranjero.

Derivado de lo anterior, se consagraría a los partidos políticos el derecho para recurrir ante los tribunales competentes, con el objeto de impugnar las inconsistencias que detecten en el Padrón de Electores residentes en el extranjero.

Con el propósito de verificar la autenticidad y correspondencia que debe existir entre los listados entregados para la jornada electoral a las mesas directivas de casillas, y los entregados a los partidos políticos, se establecería la posibilidad de hacer un chequeo de esos listados en aquéllas casillas que determine el Consejo General del IFE.

En el Capítulo III del Título Segundo, denominado *"DE LA CÉDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA"*, especificamos qué es la Cédula de Identidad Ciudadana y qué elementos la componen

Aclaremos que la Cédula es expedida por la SG. Así, para que esta Secretaría acelere la entrega de las cédulas a los mexicanos en el extranjero, proponemos que dicha Secretaría celebre acuerdos y convenios con la SRE y el IFE, a fin de que éstas estén facultadas para hacer entrega de dichas cédulas en el exterior del país. De modo que tales instituciones funjan como intermediarios entre la ciudadanía en el extranjero y la SG.

Dentro de nuestras propuestas, creemos conveniente que la Cédula de Identidad Ciudadana contenga ciertas especificaciones. Como las leyendas que dicen *"Padrón Electoral de Votantes en el Extranjero"* y *"Para votar exclusivamente fuera del territorio mexicano"*; así como que lleven diferentes colores las Cédulas que se utilicen en el

extranjero y las que se ocupen dentro del territorio nacional. La finalidad es facilitar el manejo de las cédulas a las autoridades encargadas de los trámites electorales.

En el Capítulo IV del Título Segundo, llamado *"DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES EN EL EXTRANJERO"*, nos enfrentamos con uno de los temas más difíciles. Sin embargo, buscamos que esto no fuera un obstáculo a nuestra investigación. Por ello proponemos que el IFE convenga con el país destino a través de la SER, a fin de que nuestro Estado haga las respectivas campañas en el extranjero y distribuya la propaganda de cada candidato, mediante las reglas y mecanismos que fije cada país destino. Esto, aunado a las disposiciones que nuestra propia ley marca.

Otra cosa que proponemos es que los partidos políticos no sólo se abstengan de recibir recursos materiales y pecuniarios de personas físicas o colectivas de nacionalidad diferente a la mexicana, sino también de personas mexicanas que ostenten otra u otras nacionalidades. Respecto a la propaganda, proponemos ésta que no se pueda fijar ni distribuir en el interior de oficinas, edificios y locales ocupados por autoridades oficiales del gobierno mexicano en el extranjero. Ello evitaría favorecer a un partido político en específico.

En cuanto a las encuestas o sondeos previos y durante la jornada electoral, el IFE buscaría establecer convenios de cooperación con los medios en el extranjero, para proporcionar la información al público.

También hemos considerado importante que los gastos para la adquisición y arrendamiento de materiales y servicios para las campañas en el extranjero, se hagan por medio del IFE, facturándose dichos costos al propio Instituto.

Para la imposición de sanciones por infracción a los principios generales establecidos en este capítulo, se estaría a las resoluciones que acuerden previamente las tres cuartas partes del Consejo General del IFE y los representantes de los partidos políticos.

En el Capítulo V del Título Segundo, denominado *"DEL PROCEDIMIENTO PARA LA INTEGRACIÓN Y UBICACIÓN DE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLAS"*, mencionamos la obligación y facultad del Consejo General del IFE para que a través de la SRE celebre acuerdos internacionales con las autoridades competentes en cada país destino, en lo que respecta a la integración y ubicación de las mesas directivas de casillas, a fin de permitir la instalación de mesas receptoras de votación en los principales núcleos de concentración de mexicanos

en el país respectivo. Esto con base en los resultados que arroje el levantamiento del Padrón Electoral de Votantes en el Extranjero.

En esta nueva ley se introduciría la figura del centro de votación, mismo que se definiría como *la reunión en un mismo sitio de 5 mesas de votación*. Esto sin duda, representa un apoyo legal para instrumentar la logística que necesitan los centros de concentración de población mexicana en el exterior, para poder emitir de manera rápida y simple su voto.

En este capítulo, también estableceríamos el mecanismo que habría de observarse en las casillas especiales, encargadas de recibir el voto de los electores que se encuentren en tránsito fuera del territorio nacional. Asimismo determinamos lo relativo a su integración, ubicación y dotación de material electoral.

En lo que respecta al procedimiento para formar las mesas directivas, éste diferiría del que se efectúa en territorio nacional, en la solicitud que los ciudadanos mexicanos en el exterior del país harían ante la representación del IFE en el extranjero para ser funcionarios de casilla; y no mediante sorteo como dispone el COFIPE. No obstante, si faltaran ciudadanos para conformar las directivas de casilla en el extranjero, se haría un sorteo de los ciudadanos mexicanos residentes en el exterior del país empadronados, en los términos que establezca el Consejo General del IFE.

En el Capítulo VI del Título Segundo, denominado *"DEL REGISTRO DE REPRESENTANTES"*, la presencia y actuación de los partidos políticos durante todo el proceso electoral fuera de nuestro país, permitiría un mayor grado de transparencia y confiabilidad en el mismo. Por ello, para la acreditación de los representantes en casilla, centros de votación y representantes de los partidos políticos en las elecciones del exterior, hemos juzgado conveniente aplicar, para su buen funcionamiento, las reglas mínimas que así lo aseguren. Por lo que atañe a sus funciones y derechos, se especifican los mismo que corresponden a los representantes en territorio nacional.

En el Capítulo VII del Título Segundo, llamado *"DE LA DOCUMENTACIÓN Y MATERIAL ELECTORAL"*, el proceso electoral reviste una complejidad adicional: la producción, distribución y manejo del material electoral que se haya elaborado para las elecciones en el extranjero.

En tal virtud, creímos conveniente que la documentación y material electoral se manejara del mismo modo que en territorio nacional. Excepto por el hecho de que las boletas que se utilizan en México, contienen la entidad, distrito, número de la circunscripción plurinominal, municipio o delegación del ciudadano mexicano. En cambio, nosotros proponemos que se maneje el país, estado, provincia o departamento de residencia del elector mexicano en el extranjero.

También establecemos la obligación para las autoridades electorales mexicanas en el exterior, puedan solicitar el apoyo de las fuerzas de seguridad locales con el fin de dar el mejor resguardo a la mencionada documentación electoral.

En los Capítulos I y II del Título Tercero, llamados *"DE LA INSTALACIÓN Y APERTURA DE CASILLAS"* y *"DE LA VOTACIÓN"*, seguimos el mismo procedimiento que se lleva en nuestro país. Solo cabe aclarar que entenderíamos como fedatarios públicos a los miembros del servicio exterior mexicano que actúen en funciones de notarios; y como local del Consejo Distrital, las instalaciones de la delegación del IFE respectiva en el país destino.

En el Capítulo III del Título Tercero, denominado *"DE LA VOTACIÓN POR CORREO"*, proponemos algo novedoso: que se creé la modalidad de emisión del sufragio por vía postal o voto por correo. Pues según el resultado del estudio de la Comisión de Especialistas del IFE, es viable y recomendable para aquellas comunidades mexicanas dispersas o de poca concentración poblacional. Para ello, describimos el procedimiento a seguir en este capítulo.

En los Capítulos IV y V del Título Tercero, denominados *"DEL ESCRUTINIO Y CÓMPUTO DE LA CASILLA"* y *"DE LA CLAUSURA DE LA CASILLA Y LA COMUNICACIÓN DEL ESCRUTINIO"*, proponemos que los procedimientos se regulen de la misma forma que los que se celebran en territorio nacional.

Lo único que cambiaríamos respecto al escrutinio y cómputo, es que se levante una sola acta, y que se entienda como Presidente del Consejo Distrital, al Delegado o funcionario del IFE en el extranjero. Esto último debido a que las autoridades del IFE no pueden trasladarse a todos los países en los que se encuentran mexicanos, por lo que se valdrían entonces de la ayuda de los funcionarios en el exterior del país.

Por otra parte, las delegaciones del IFE en el extranjero tendrían la responsabilidad de enviar, en los debidos términos y tiempos, los paquetes electorales; así como transmitir

por vía electrónica digital los resultados que fueren obteniendo de los expedientes de las casillas contabilizadas, bajo las medidas de seguridad que el IFE establezca. Para este efecto, los representantes de los diferentes partidos políticos podrán estar presentes para verificar la autenticidad de los procedimientos que se lleven a cabo en las casillas.

En los Capítulos VI y VII del Título Tercero, llamados "*DE LA CUSTODIA Y REMISIÓN DE LOS EXPEDIENTES*" y "*DEL ECCTUNIO Y CÓMPUTOS DEFINITIVOS*", se ha buscado concretar y reafirmar los principios que han guiado los procesos electorales en nuestro país. Por ello proponemos que las delegaciones del IFE en el extranjero tengan la obligación y responsabilidad de remitir al órgano especializado del IFE en México, los paquetes electorales; especificando vuelo y compañía en la que se embarque la documentación. Así también facultaríamos a los representantes de los partidos políticos en el extranjero, para vigilar que los paquetes electorales lleguen a salvo a la compañía aérea correspondiente.

De igual forma, los representantes de los partidos políticos y el órgano especializado del IFE en el extranjero, tendrían el derecho para estar presentes en la sesión de escrutinio y cómputo definitivos. Misma en la que habrán de convalidar o rectificar los resultados provenientes de cada una de las delegaciones del IFE en el exterior.

Por último, en el Título Cuarto, denominado "*DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS*", establecemos algunos aspectos medulares del proceso electoral en el extranjero. Tales como el auxilio de la fuerza pública y la obligación de que el IFE proporcione documentación que esté bajo su custodia para alguna diligencia contenciosa electoral.

Ahora bien, respecto a la adición al artículo 136 del COFIPE, proponemos que se le agregue un inciso c), en el cual se establezca que el Registro Federal de Electores se integra no solo por un Catálogo General de Electores y un Padrón Electoral (en el territorio nacional), sino también por un "*Padrón Electoral de Votantes en el Extranjero*".

El principal objeto de esta adición es que se estipule en la ley la obligación para que el Registro Federal realice un Padrón Electoral en el extranjero, a fin de que el IFE pueda determinar quiénes, cuántos y en qué países existen ciudadanos mexicanos en posibilidad de votar en el extranjero; así como las circunstancias jurídicas y legales en que se encuentran. Si no se estudian antes estas condiciones, creemos que la ley que proponemos no puede funcionar.

En cuanto al apartado C) del artículo 37 constitucional, debemos decir, primeramente, que éste contiene los supuestos jurídicos sobre la pérdida de la ciudadanía mexicana. En base a ello, lo que nosotros proponemos en este apartado, es que los mexicanos que adquirieran una nacionalidad diferente a la nacionalidad mexicana pierdan, por ése solo hecho, sus derechos ciudadanos, y por lo tanto, el derecho al voto.

Ello lo creímos conveniente debido a que no esta bien que personas con doble, o múltiple nacionalidad incluso, participen en la decisión de quiénes deben gobernar en México. Concordamos en que puedan, en todo caso, disfrutar de dos nacionalidades al mismo tiempo, entre ellas la nacionalidad mexicana. Pero nos negamos a aceptar que también de la ciudadanía. No obstante que la ley les conceda ésta, pues al no negarles expresamente la ciudadanía, a contrario sensu, se las está otorgando.

Cabe comentar que los mexicanos que ostentan dos o más nacionalidades, de alguna forma siguen siendo extranjeros. Pueden ser por ejemplo, mexicanos y franceses a al vez, o españoles y mexicanos, u otros.

Ante estas circunstancias, podemos citar el segundo párrafo del artículo 33 de la Constitución, que a la letra dice:

*Artículo 33: "...*

*"Los extranjeros no podrán, de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos del país".*

Así, como ellos son mexicanos, pero también extranjeros, no pueden ni deben participar en la vida política de México. Es decir, no deben de votar en las elecciones que se efectúen en nuestro país. Pues por encima del derecho que ellos tienen para poseer la ciudadanía y por ende el voto, se encuentra la protección y soberanía de nuestro territorio nacional.

Expuesto lo anterior, proponemos las siguientes propuestas legislativas de:

**DECRETO**

**ARTÍCULO PRIMERO.-** Se expide la siguiente:

**LEY SOBRE EL VOTO DE LOS CIUDADANOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO,  
REGLEMENTARIA DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 35, Y FRACCIÓN III DEL  
ARTÍCULO 36 DE LA CONSTITUCIÓN**

**TÍTULO PRIMERO**

**DISPOSICIONES PRELIMINARES**

**Artículo 1º.-**

I. Las disposiciones de esta ley son de orden público y de observancia general para todos los mexicanos en calidad de votar que se encuentren dentro o fuera del territorio nacional; excepto los mexicanos que hayan adquirido una nacionalidad diferente a la nacionalidad mexicana, de acuerdo a la fracción VI, apartado C) del artículo 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación del ciudadano que se ejerce para integrar los órganos del Estado de elección popular; y

III. El voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

**Artículo 2º.-** La presente ley regulará la garantía constitucional relativa al ejercicio del sufragio de los ciudadanos mexicanos en el extranjero para la elección del Presidente de la República, Senadores y Diputados Federales.

**Artículo 3º.-** Para las elecciones del artículo anterior podrán votar los ciudadanos mexicanos que residan fuera del territorio nacional, en forma temporal o permanente, o se encuentren en tránsito en otro país, siempre que cuenten con su Cédula de Identidad Ciudadana y estén inscritos en el Padrón Electoral de Votantes en el Extranjero del Registro Federal de Electores.

**Artículo 4º.-** Para efectos de esta ley, se entenderán por.

I. IFE: Instituto Federal Electoral.

II. Autoridades electorales en el extranjero.- Los funcionarios que el IFE determine a través su Consejo General, así como los designados por el mismo Instituto para auxiliares de las mismas, a fin de que formen parte del Servicio Exterior Mexicano.

III. Votante mexicano en el extranjero.- El ciudadano mexicano que no adquiriera otra nacionalidad y haya trasladado su residencia fuera del territorio nacional en forma temporal o permanente, o bien, se encuentre transitoriamente fuera de México el día de la elección. El ciudadano mexicano deberá estar inscrito en el Padrón Electoral de Votantes en el Extranjero y contar con su Cédula de Identidad Ciudadana, la cual debe llevar consigo al momento de sufragar.

IV. Cédula de Identidad Ciudadana: Documento oficial de identificación personal de los ciudadanos mexicanos, que hace prueba plena de los datos de identidad de su titular ante las autoridades mexicanas, en el país y en el extranjero, así como ante las personas físicas y morales asentadas en el territorio nacional.

V. COFIPE: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**Artículo 5º.-** En los países donde se encuentren votantes mexicanos, la Secretaría de Relaciones Exteriores, a petición del IFE, realizará las gestiones oficiales pertinentes para obtener la autorización y apoyo respectivos del gobierno del país destino, para facilitar el ejercicio del sufragio de los electores mexicanos en el extranjero.

**Artículo 6º.-** Para todo lo no previsto en esta ley se aplicarán supletoriamente las disposiciones del COFIPE.

## **TÍTULO SEGUNDO**

### **DE LOS ACTOS PREPARATORIOS DE LA ELECCIÓN**

#### **CAPÍTULO I**

#### **DEL PADRÓN ELECTORAL DE VOTANTES EN EL EXTRANJERO Y ZONAS DE VOTACIÓN**

**Artículo 7º.-** Con el fin de garantizar el ejercicio del derecho de sufragio de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, el IFE elaborará un Padrón Electoral de Ciudadanos Mexicanos con residencia fuera del territorio nacional, en base al Catálogo General de Electores en el Extranjero, elaborado en lo conducente al artículo 141 del

COFIPE. Para tal efecto, el IFE destinará los recursos necesarios para levantar y actualizar periódicamente el mencionado padrón.

La actualización del Catálogo General de Electores y del Padrón Electoral de Votantes en el Extranjero, se regirá en lo que proceda, al Capítulo Tercero, Título Primero del Libro Cuarto del COFIPE.

**Artículo 8º.-** En el procedimiento de formación del Padrón Electoral de Votantes en el Extranjero, se observarán las formalidades que se contemplan en el Capítulo Segundo, Título Primero del Libro Cuarto del COFIPE. Excepto las que se refieran a la Credencial para votar, la cual será sustituida por la Cédula de Identidad Ciudadana que expedirá la Secretaría de Gobernación, y que regulará el artículo 23 de esta ley.

**Artículo 9º.-** Los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero podrán acudir a las oficinas o módulos que determine el IFE en el país correspondiente, con el fin de inscribirse en el Padrón Electoral de Votantes en el Extranjero o notificar un cambio de residencia

**Artículo 10.-** La solicitud para la inscripción de los ciudadanos en el Padrón Electoral de Votantes en el Extranjero, se hará en forma personal e individual y se asentarán en ella los datos que señala el artículo 148 del COIFPE, y contendrá además:

- a) Los datos del documento autorizado con que se identifique el interesado;
- b) El último domicilio en México;
- c) La identificación de la oficina o módulo del IFE donde se haga el trámite;
- d) La forma autorizada para acreditar que se conserva algún vínculo con México; y
- e) La firma, huella digital y fotografía del ciudadano que aparezca en la Cédula de Identidad Ciudadana.

No podrán registrarse para ser votante mexicano los nacionales que hayan adquirido una nacionalidad diferente a la nacionalidad mexicana.

**Artículo 11.-** Los encargados de inscribir a los ciudadanos en el Padrón Electoral de Votantes en el Extranjero, cotejarán los datos de cada ciudadano en el Padrón, con los datos de su correspondiente Cédula de Identidad Ciudadana

**Artículo 12.-** Los documentos que servirán para acreditar la nacionalidad mexicana de los residentes en el extranjero, son los siguientes:

- a) Pasaporte mexicano vigente;
- b) Acta de nacimiento;
- c) Carta de recuperación de nacionalidad; y
- d) Carta de naturalización.

**Artículo 13.-** Los documentos que servirán para acreditar que se conserva vínculo con México, son los siguientes:

- a) Pago de impuestos mexicanos a nombre del elector; por lo menos del ejercicio fiscal inmediato anterior;
- b) Constancias a nombre del elector, de envío de dinero a familiares directos y dependientes económicos residentes en territorio nacional;
- c) Constancias a nombre del elector, de becas para estudios o actividades culturales no remuneradas en el extranjero;
- d) Constancias de ser dependiente económico de mexicanos con residencia en territorio nacional;
- e) Constancias de ser acompañante o familiar dependiente de ciudadano mexicano residente en el extranjero que se encuentre en alguno de los supuestos anteriores;
- f) Título de propiedad de bienes inmuebles en territorio nacional;
- g) Matrícula consular;
- h) Cédula de Identidad Ciudadana; o
- i) Los demás que al efecto determine el Consejo General del IFE.

**Artículo 14.-** Si la solicitud que se menciona en el artículo 10 de esta ley, cumple con los requisitos que se indican en el mismo y es acompañada de documentación que compruebe tales requisitos, el IFE expedirá en la misma fecha de su presentación, previo convenio con la Secretaría de Gobernación, la Cédula de Identidad Ciudadana para votar en el extranjero, recabando la firma y huella digital del elector, quien quedará obligado a

verificar que su nombre se incluya en las listas nominales de las zonas electorales; así como el domicilio de la casilla en que le corresponda votar.

**Artículo 15.-** A los inscritos en el Padrón Electoral de Votantes en el Extranjero se les asignará una clave o número de elector y serán incluidos en una zona electoral, de acuerdo con el domicilio del votante mexicano, para determinar el lugar donde le corresponderá votar.

*El Consejo General del IFE determinará las zonas electorales en el extranjero por cada país, tomando en cuenta los criterios siguientes:*

- a) Habrá por lo menos una zona por cada país donde residan mexicanos;
- b) El territorio de cada país podrá subdividirse en zonas que comprendan un radio de 50 kilómetros a partir del centro de mayor concentración, siempre que residan en la zona por lo menos 500 electores; y
- c) En los centros de alta concentración de votantes mexicanos se podrán determinar tantas zonas como sean necesarias, de tal manera que en ésta residan un mínimo de 500 y un máximo de 750 electores.

**Artículo 16.-** Los mexicanos residentes en el extranjero podrán votar en la casilla que al efecto se instale en la zona electoral que les corresponda, siempre y cuando cuenten con su Cédula de Identidad Ciudadana para votar en el extranjero y aparezcan en la lista nominal de electores. También podrán votar por vía postal cuando por el número de electores no se hubiere instalado casilla ordinaria.

En las casillas especiales que al efecto se instalen en los consulados mexicanos, votarán los mexicanos que se encuentren en tránsito.

## CAPÍTULO II

### DE LOS LISTADOS NOMINALES DE VOTANTES MEXICANOS Y SU REVISIÓN

**Artículo 17.-** Las listas nominales de electores residentes en el extranjero se integrarán con los nombres de los individuos que cuenten con la Cédula de Identidad Ciudadana para votar en el extranjero y se hayan inscrito en el Padrón Electoral de Votantes en el Extranjero.

Los Ciudadanos se agruparan por país y en caso de ser necesario, por estado, provincia o departamento y ciudad, y por zona electoral.

La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores proveerá lo necesario para que las listas nominales se pongan en conocimiento de la ciudadanía en cada oficina del IFE en el extranjero, y se publiquen a través de los medios de comunicación disponibles.

**Artículo 18.-** Los partidos políticos tendrán a su disposición las listas nominales de votantes mexicanos en las oficinas de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, a fin de las revisen durante 20 días naturales a partir del 31 de marzo de cada uno de los dos años anteriores al de la elección o elecciones que correspondan.

Los partidos políticos podrán formular por escrito sus observaciones sobre los ciudadanos inscritos o excluidos indebidamente de las listas nominales a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, durante el plazo señalado en el párrafo anterior.

La Dirección Ejecutiva examinará dichas observaciones, haciendo, en su caso, las modificaciones que conforme a derecho hubiere lugar. También hará un informe de éstas a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del Instituto, a más tardar el 15 de mayo del año de la elección.

Los partidos políticos podrán impugnar ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el informe a que se refiere el párrafo anterior. En el medio de impugnación que se proponga se deberá acreditar que se hicieron valer en tiempo y forma las observaciones a que se refiere el párrafo segundo de este artículo, señalándose hechos y casos concretos e individualizados, mismos que deben estar comprendidos en las observaciones originalmente formuladas. De no cumplirse con dichos requisitos, independientemente de los demás que señale la ley de la materia, será desechado por notoriamente improcedente. El medio de impugnación se interpondrá ante el Consejo General del IFE dentro de los tres días siguientes a aquél en que se dé a conocer el informe a los partidos políticos.

Si no se impugna el informe o, en su caso, una vez que el Tribunal haya resuelto las impugnaciones, el Consejo General del IFE sesionará para declarar que el Padrón Electoral de Votantes en el Extranjero y los Listados Nominales respectivos son válidos y definitivos.

La impugnación se sujetará a lo establecido en el párrafo 5 del artículo 158 del COFIPE y a la ley de la materia.

**Artículo 19.-** El 30 de marzo del año en que se efectúe cualquiera de las elecciones que menciona el artículo 2º de esta ley, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores entregará, en medios magnéticos, a cada uno de los partidos políticos con registro ante el IFE, las listas nominales de votantes mexicanos; divididas éstas por país de residencia.

*Dichas listas nominales contendrán la totalidad de individuos inscritos en el Padrón Electoral de Votantes en el Extranjero, con el corte del último día de febrero del año de la elección*

En cuanto a las observaciones a los listados nominales hechas por los partidos políticos, el informe que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores debe hacer de esas observaciones, y la impugnación que los partidos políticos pueden interponer sobre dicho informe, se estará a lo dispuesto en el artículo anterior.

**Artículo 20.-** Para efectos de supervisión y consulta de las bases de datos e imágenes, documentos fuente y movimientos del Padrón de Electores Residentes en el Extranjero y de las listas nominales de electores, se estará a lo dispuesto por el artículo 160 del COFIPE.

**Artículo 21.-** La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, una vez concluidos los procedimientos a que se refieren los artículos anteriores, elaborará e imprimirá las listas nominales de electores definitivas con fotografía que contendrán los nombres de los ciudadanos que regularizaron su situación ciudadana o que obtuvieron su Cédula de Identidad Ciudadana para Votar en el Extranjero hasta el 20 de marzo inclusive.

Las listas serán ordenadas alfabéticamente y divididas por país de residencia del elector. Su entrega, por lo menos 30 días antes de la jornada electoral, se hará a las delegaciones del IFE en el país destino respectivo, quienes a su vez harán llegar un duplicado de estas mismas listas a las mesas directivas de casilla, como se establece en esta ley.

A los partidos políticos les será entregado un tanto de los listados nominales definitivos con fotografía de electores residentes en el extranjero, a más tardar un mes antes de la jornada electoral.

Con el propósito de constatar que las listas nominales de electores utilizadas el día de la jornada electoral son idénticas a las que fueron entregadas en su oportunidad a los partidos políticos, se podrá llevar a cabo un análisis muestra en aquellas casillas que determine el Consejo General del IFE, en la forma y términos que éste apruebe.

### **CAPITULO III**

#### **DE LA CÉDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA**

**Artículo 22.-** La Cédula de Identidad Ciudadana tendrá una vigencia no mayor de 15 años. Los elementos y datos que contendrá la Cédula serán, cuando menos, los siguientes:

- a) Apellido paterno, apellido materno y nombre completo;
- b) Fecha de nacimiento;
- c) Lugar de nacimiento;
- d) Clave Única de Registro de Población (CURP);
- e) Huella dactilar;
- f) Fotografía del titular; y
- g) Firma del titular.

**Artículo 23.-** Las Cédulas de Identidad Ciudadana serán expedidas por la Secretaría de Gobernación. Esta Secretaría se apoyará para la entrega de la Cédulas en el extranjero, previos convenios, en la Secretaría de Relaciones Exteriores y en el IFE.

**Artículo 24.-** Las Cédulas de Identificación Ciudadana para Votar en el Extranjero, que se expidan para residentes en el extranjero deberán incluir las leyendas *Padrón Electoral de Votantes en el Extranjero* y *Para votar exclusivamente fuera del territorio mexicano*. Su diseño tendrá colores diferentes a los de las Cédulas de Identificación Ciudadana expedidas para residentes del territorio nacional, así como las características y datos que al efecto acuerde el Consejo General del IFE.

## CAPITULO IV

### DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES EN EL EXTRANJERO

**Artículo 25.-** Las campañas electorales en el extranjero se sujetarán a los acuerdos que el Consejo General del IFE establezca, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, con las autoridades competentes del país destino. Acuerdos en los que siempre se observarán los principios que establecen los artículos 182 y 182-A del COFIPE.

**Artículo 26.-** La propaganda impresa que los candidatos utilicen durante la campaña electoral deberá contener, en todo caso, una identificación precisa de su partido político o coalición registrada ante el IFE. Dicha propaganda necesariamente deberá de hacerse en idioma español.

La contratación de propaganda que se transmita por medios electrónicos, así como la contratación de servicios y compra de materiales para la campaña en el extranjero, será realizada por el IFE con cargo a las prerrogativas de cada uno de los partidos y previa solicitud de los mismos, para que el IFE atienda los medios, contenido y demás características necesarias que obedezcan a al particular interés de cada partido. La contratación que éstos hagan no podrá exceder los montos que estuvieren autorizados y le correspondan a cada partido político.

**Artículo 27.-** Se prohíbe a los partidos políticos con registro nacional recibir, bajo cualquier modalidad de traslación de dominio para ejecutar sus campañas fuera del territorio nacional, recursos materiales y pecuniarios de personas físicas o colectivas de nacionalidad distinta a la mexicana, o de personas que posean además de la nacionalidad mexicana otra nacionalidad.

**Artículo 28.-** A efecto de homogeneizar los parámetros de normatividad aplicables a la propaganda que realicen los partidos políticos en el extranjero, será directriz del Consejo General del IFE establecer en los acuerdos respectivos con los países destino, las siguientes restricciones generales:

- a) Los topes de gastos de campaña, en base al artículo 182-A;

b) El respeto a la vida privada de los candidatos, autoridades, instituciones y valores democráticos. Así como a la soberanía, independencia y valores del pueblo y gobierno de México,

c) El Consejo General del IFE limitará hasta donde sea posible la participación de entidades oficiales, organismos no gubernamentales, empresas o personas privadas, y agrupaciones religiosas, que tengan como fin apoyar los trabajos proselitistas de los candidatos de los partidos políticos nacionales; y

d) Se prohíbe a los partidos políticos difundir a través de la radio y la televisión en el extranjero, propaganda que infiera cualquier ofensa, difamación o calumnia que denigre a candidatos, partidos políticos, instituciones o terceros.

**Artículo 29.-** En el interior de las oficinas, edificios y locales ocupados por entidades oficiales del gobierno mexicano en el extranjero, no podrá fijarse ni distribuirse propaganda electoral de ningún tipo.

**Artículo 30.-** Las campañas en el extranjero podrán iniciarse a partir del día siguiente al del registro de las candidaturas, según sea el caso, que señala el artículo 2º de esta ley, debiendo concluir tres días antes de la jornada electoral.

Los partidos políticos procurarán en todo momento que en la jornada electoral y durante los tres días anteriores a ella, no se realicen ni difundan reuniones o actos públicos de campaña, de propaganda o proselitismo electorales, por sus simpatizantes en el extranjero.

En cuanto a las encuestas o sondeos de opinión previos y durante la jornada electoral, el IFE buscará establecer convenios de cooperación con los medios en el extranjero que pretendan proporcionar esta información al público. Dichos acuerdos se sujetarán en todo lo posible a lo establecido en el artículo 190 del COFIPE y a los acuerdos que en este rubro tome el Consejo General del IFE.

**Artículo 31.-** Cualquier infracción a las disposiciones contenidas en el presente capítulo será sancionada en los términos que acuerden el Consejo General de IFE y los representantes de los partidos políticos.

## CAPÍTULO V

### DEL PROCEDIMIENTO PARA LA INTEGRACIÓN Y UBICACIÓN DE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLAS

**Artículo 32.-** Con el fin de facilitar el proceso de votación en el extranjero, el IFE, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, establecerá acuerdos con los gobiernos de los países destino, para permitir la instalación de casillas receptoras de votación en los principales núcleos de concentración de la población mexicana en el país respectivo.

Para determinar el número de casillas necesarias para la recepción de la votación se tomará, como base de cálculo, el número de ciudadanos residentes en el extranjero inscritos en el padrón electoral respectivo. En ningún caso las casillas electorales podrán contar con más de 750 electores.

Cuando en una zona electoral en territorio extranjero sea necesario instalar más de 5 casillas receptoras de votación, éstas constituirán un Centro de Votación y se ordenarán en grupos de cinco, dividiéndolas alfabéticamente. Los centros de votación contarán con un máximo de 10 casillas.

Estos Centros de Votación se ubicarán preferentemente en lugares públicos, de fácil acceso para los integrantes de las comunidades mexicanas en el país destino. No podrán instalarse casillas en las oficinas públicas del gobierno destino y los centros de entretenimiento cerrados

No existiendo un local que permita instalar todas las casillas de un centro de votación, éstas se ubicarán en lugares diversos atendiendo a la concentración y distribución de los electores en la zona electoral.

Para atender a los ciudadanos mexicanos en tránsito en un país extranjero se ubicará una Casilla Especial por cada embajada y consulado de nuestro país en el exterior. Esta casilla especial contará con un máximo de 750 boletas para cada tipo de elección que se efectúe ese día.

En cada casilla se procurará la instalación de mamparas donde los votantes puedan expresar en secreto el sentido de su voto. Dichas mamparas deberán garantizar plenamente la confidencialidad del sufragio.

**Artículo 33.-** El procedimiento para integrar las mesas directivas de casilla en el extranjero será el siguiente:

a) En el mes de febrero del año de la elección, el IFE, a través de su representación en el extranjero, recibirá las solicitudes de los ciudadanos residentes empadronados hasta esa fecha, a fin de integrar las mesas directivas de casilla;

b) Conforme al resultado obtenido de las solicitudes recibidas, a más tardar el 15 de marzo del año de la elección se deberá de insacular, conforme establezca el Consejo General del IFE, el número restante de ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero empadronados para conformar las mesas directivas de casillas;

c) A más tardar el 15 de mayo del año de la elección, las delegaciones del IFE en el extranjero integrarán las mesas directivas de casillas con los ciudadanos voluntarios que lo solicitaron y con los que hayan sido insaculados conforme al inciso anterior. También determinará, según su escolaridad, las funciones que cada uno desempeñará en la casilla.

d) Realizada la integración de las mesas directivas de casillas, las delegaciones del IFE en el extranjero formarán unas listas, mismas que exhibirán en sus instalaciones y enviarán a la Ciudad de México para ser entregadas al Consejo General y a los Partidos Políticos; y

e) Las delegaciones del IFE en el extranjero notificarán personalmente a los integrantes de las mesas directivas o por la vía que se consideren mas idónea, su respectivo nombramiento. Asimismo les tomarán la protesta exigida por el artículo 125 del COFIPE.

**Artículo 34.-** Para la integración de las mesas directivas de Casillas Especiales se aplicarán las mismas reglas establecidas para las casillas ordinarias.

**Artículo 35.-** Para la determinación del espacio físico donde se ubicarán las casillas receptoras de votación o los Centros de Votación, se estará a lo dispuesto por los acuerdos celebrados por el IFE, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, con las autoridades respectivas de los países destino que hayan aceptado cooperar, apegándose en la medida de lo posible a lo establecido en el artículo 194 del COFIPE.

## CAPITULO VI

### DEL REGISTRO DE REPRESENTANTES

**Artículo 36.-** Los partidos políticos, una vez registrados sus candidatos y hasta 30 días antes de la fecha de la elección, tendrán derecho a nombrar hasta 2 representantes propietarios y un suplente, ante cada mesa directiva de casilla, y representantes generales propietarios.

Los partidos políticos podrán acreditar un representante general por cada 10 casillas o dos Centros de Votación.

Los representantes propietarios y generales de los partidos políticos ante las mesas directivas de casilla deberán portar en lugar visible, durante toda la jornada electoral, un distintivo de hasta 2.5 por 2.5 centímetros con el emblema del partido político al que representan y con la leyenda visible de "*representante*".

Los representantes de los partidos políticos recibirán una copia legible de las actas a que se refiere el artículo 200, párrafo 1, inciso b) del COFIPE. En caso de no haber representante en las mesas directivas de casilla, las copias serán entregadas al representante general que así lo solicite.

**Artículo 37.-** La actuación de los representantes generales de los partidos políticos estará sujeta, en lo aplicable, a lo establecido en el artículo 199 del COFIPE.

**Artículo 38.-** Los representantes de los partidos políticos debidamente acreditados ante las mesas directivas de casilla tendrán los derechos establecidos en el artículo 200 del COFIPE.

**Artículo 39.-** El registro de los nombramientos de los representantes propietarios y generales ante las mesas directivas de casilla se hará ante la delegación correspondiente del IFE en el extranjero y se sujetará a las reglas siguientes:

a) A partir del día siguiente al de la publicación de las listas de casillas y hasta 30 días antes de la fecha de la elección, los partidos políticos deberán registrar con su propia documentación y ante la delegación correspondiente del IFE a sus representantes generales

y de casilla. La documentación de que se trata deberá reunir los requisitos que establezca el Consejo General;

b) Las Delegaciones respectivas del IFE devolverán a los partidos políticos, quedándose con un ejemplar, el documento original de dichos nombramientos, sellado y firmado por el responsable que señale el Consejo General del IFE para este procedimiento.

c) Los partidos políticos podrán sustituir a sus representantes hasta 15 días antes a la fecha de la elección.

**Artículo 40.-** Para los nombramientos de los representantes ante las mesas directivas de casilla se recabarán los siguientes datos:

- a) Denominación del partido político;
- b) Nombre completo del representante;
- c) Indicación de su carácter de propietario o suplente;
- d) Identificación completa de la casilla en la que actuará;
- e) Domicilio del representante;
- f) Clave o número de elector;
- g) Firma del representante;
- h) Lugar y fecha de expedición; y

i) Firma del representante o dirigente del partido político que expida el nombramiento.

Para garantizar a los representantes de los partidos políticos su debida acreditación ante la mesa directiva de casilla, el Delegado del IFE o el funcionario autorizado por el Consejo General, entregará al presidente de cada mesa una relación de los representantes que tengan derecho de actuar en la casilla de que se trate.

## CAPITULO VII

### DE LA DOCUMENTACIÓN Y MATERIAL ELECTORAL

**Artículo 41.-** El Consejo General del IFE, tomando en cuenta las medidas de certeza que estime pertinentes, determinará el modelo de boleta electoral que se utilizará en el extranjero para las elecciones que establece el artículo 2º de esta ley.

Las boletas contendrán mínimamente los siguientes datos:

- a) País, estado, provincia o departamento de residencia;
- b) Color o combinación de colores y emblema del partido político nacional o el emblema y el color o colores de la coalición;
- c) Las boletas estarán adheridas a un talón con folio, del cual serán desprendibles. Dicho talón contendrá información idéntica a la descrita en el inciso a) de este artículo. El número de folio será progresivo;
- d) Apellido paterno, apellido materno y nombre completo del candidato;
- e) *Un sólo espacio para cada candidato, y*
- f) Las firmas impresas del Presidente del Consejo General y del Secretario Ejecutivo del IFE.

Los colores y emblemas de los partidos políticos aparecerán en la boleta en el orden que les corresponde de acuerdo a la antigüedad de su registro.

En caso de existir coaliciones se estará a lo dispuesto en el artículo 205, párrafo 6 del COFIPE.

**Artículo 42.-** No habrá modificación de las boletas en caso de cancelación del registro o sustitución de uno o más candidatos, si éstas ya estuvieran impresas. Los votos contarán entonces para los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos que estuviesen legalmente registrados ante el Consejo General del IFE.

**Artículo 43.-** Las boletas deberán estar en poder de la delegación correspondiente del IFE en el extranjero, 15 días antes a la fecha de la elección.

Para su control se tomarán las medidas siguientes:

a) El personal autorizado del IFE entregará las boletas al delegado del mismo Instituto en el extranjero, en el día, hora y lugar preestablecidos;

b) El delegado del IFE en el extranjero levantará acta pormenorizada de la entrega y recepción de las boletas. En ella asentará el número de las boletas, las características del embalaje que las contiene, así como los nombres y cargos de los funcionarios presentes;

c) Los funcionarios del IFE en el extranjero y los representantes de los partidos políticos presentes, acompañarán al delegado del IFE en el país respectivo para depositar la documentación recibida en el lugar previamente designado por el IFE. Éste solicitará protección y vigilancia de los servicios de seguridad del país destino, para asegurar la integridad de la documentación electoral mediante fajillas selladas y firmadas por los concurrentes. Los pormenores se asentarán en el acta respectiva; y

d) El mismo día o a más tardar el siguiente, la autoridad electoral en el extranjero y los representantes de los partidos políticos presentes procederán a contar las boletas para precisar la cantidad recibida, sellarlas al dorso y agruparlas en razón del número de electores que correspondan a cada una de las casillas a instalar, incluyendo las de las casillas especiales, que contarán hasta con 750 boletas.

**Artículo 44.-** Las autoridades electorales del IFE en el extranjero entregarán a los presidentes de las mesas directivas de casillas, dentro de los 5 días previos al de la elección y con el recibo detallado correspondiente, lo siguiente:

a) La lista nominal de electores con fotografía de cada casilla electoral, según corresponda;

b) La relación de los representantes de los partidos políticos registrados para la casilla y los nombres de los representantes generales acreditados ante la delegación correspondiente del IFE;

c) Las boletas para las elecciones que se mencionan en el artículo 2º de esta ley, en número igual al de los electores incluidos en el listado nominal respectivo;

d) El líquido indeleble, la documentación y formas aprobadas, los útiles de escritorio y demás elementos necesarios; y

e) Los instructivos que indiquen las atribuciones y responsabilidades de los funcionarios de casilla.

A los presidentes de las mesas directivas de Casillas Especiales les será entregada la documentación y materiales a que se refiere el párrafo anterior, con excepción de la lista nominal de electores con fotografía. En lugar de ésta recibirán las formas especiales para anotar los datos de los electores que transitoriamente se encuentren fuera de su sección electoral y voten en dicha Casilla Especial; el número de boletas será igual al de una Casilla Ordinana.

**Artículo 45.-** Las características y diseño de las urnas y de los módulos donde se emitirá el voto quedarán a cargo del Consejo General del IFE. Dichas urnas, atendiendo a las elecciones que se efectúen según el artículo 2º de esa ley, llevarán en el exterior y en lugar visible la leyenda *"Elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos"*, *"Elección para Senadores"* o *"Elección para Diputados Federales"*.

**Artículo 46.-** Las delegaciones del IFE en el extranjero darán publicidad, por todos los medios posibles, a la lista de las casillas con su ubicación exacta.

## TÍTULO TERCERO

### DE LA JORNADA ELECTORAL

#### CAPÍTULO I

#### DE LA INSTALACIÓN Y APERTURA DE CASILLAS

**Artículo 47.-** Para efectos de regular la jornada electoral se estará a lo dispuesto en los artículos 212 a 215 del COFIPE.

Para efectos de la presente ley se entenderán como fedatarios públicos a los miembros del servicio exterior mexicano que actúen en funciones de notario.

En lo referente a lo establecido en el inciso e) del artículo 215 del COFIPE, se entenderá como local del Consejo Distrital las instalaciones de la delegación del IFE respectiva en el país destino.

## CAPITULO II DE LA VOTACIÓN

**Artículo 48.-** Al proceso de votación en el extranjero le serán aplicables, en lo conducente, las disposiciones contenidas en los artículos 216 a 225 del COFIPE.

Con el fin de adecuar para las elecciones algunos conceptos que se establecen en los artículos citados en el párrafo anterior, se indica lo siguiente:

a) Se reconocerán como miembros del Consejo Distrital a los funcionarios de la Delegación respectiva del IFE en el extranjero y a los representantes de los partidos políticos debidamente acreditados;

b) Los electores en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto con la Cédula de Identidad Ciudadana, expedida en el exterior del territorio nacional en los términos del artículo 23 de esta ley;

c) Para los efectos señalados en el artículo 220, primer párrafo del COFIPE, el procedimiento para el auxilio de las fuerzas de seguridad pública del país destino respectivo se sujetará a los acuerdos que sobre esta materia en específico establezca el IFE a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores con las autoridades correspondientes del país destino que haya accedido a cooperar para este propósito;

d) Para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 222 del COFIPE, respecto a detenciones de personas, se estará a lo dispuesto por los acuerdos respectivos que sobre la materia establezca el IFE a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores con las autoridades competentes respectivas del país destino que haya accedido a cooperar con los mismos; y

e) La votación cerrará en cada país destino a las 18:00 horas locales, pero los resultados no podrán ser dados a conocer sino hasta la hora que fije el Consejo General del IFE en la Ciudad de México.

### **CAPITULO III**

#### **DE LA VOTACIÓN POR CORREO**

**Artículo 49.-** Para las elecciones por vía postal se seguirá el procedimiento siguiente:

a) El IFE enviará por correo certificado a cada elector residente en la zona electoral en el extranjero en donde no se instale una Casilla Ordinaria, la boleta electoral respectiva aprobada por el Consejo General del IFE;

b) El formato de la boleta electoral y el sobre o sobres donde se reciban y envíen garantizarán la identificación del votante, la inviolabilidad, el secreto y la seguridad del voto;

c) La boleta electoral deberá estar en posesión de cada elector por lo menos con una semana de anticipación al día de la elección. Una vez llenada por el elector, éste deberá enviarla al domicilio del IFE en la Ciudad de México, que se encuentra impreso en el sobre que se anexa para este propósito, mismo que deberá depositarse en la oficina postal más cercana, a más tardar el día de la jornada electoral;

d) El elector llenará el formato anexo correspondiente con los datos que se le demanden para asegurar su identificación y con la marca que señale su preferencia entre los candidatos contendientes;

e) Los sobres, conteniendo las boletas marcadas y los datos del votante, deberán ser abiertos en el centro de acopio en nuestro país por los funcionarios electorales designados para tal función, acompañados de los representantes de los partidos políticos; y

f) Los datos del votante se verificarán con la información contenida en las listas nominales que se cuenten para tal efecto.

**Artículo 50.-** Para conservar en secreto la preferencia en la emisión del voto por correo de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, el órgano especializado del

IFE, al hacer el escrutinio y cómputo de esta modalidad de elección, resguardará la confidencialidad de esta información.

El o los funcionarios que infrinjan la disposición prevista en el párrafo anterior serán sancionados de acuerdo con las normas establecidas en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y el Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal, en cuanto a los delitos electorales.

#### **CAPITULO IV**

##### **DEL ESCRUTINIO Y CÓMPUTO DE LA CASILLA**

**Artículo 51.-** El procedimiento de escrutinio y cómputo de las elecciones que señala el artículo 2º de esta ley será regulado por los artículos 226 a 236 de COFIPE, en lo conducente.

Con el fin de adecuar para las elecciones conceptos que establecen algunos de los artículos citados en el párrafo anterior, se indica lo siguiente:

a) Se levantará sólo un acta de escrutinio y cómputo para las elecciones que mencionamos en el primer párrafo; y

b) Se entenderá como Presidente del Consejo Distrital correspondiente al Delegado o funcionario del IFE en el extranjero.

#### **CAPITULO V**

##### **DE LA CLAUSURA DE LA CASILLA Y LA COMUNICACIÓN DEL ESCRUTINIO**

**Artículo 52.-** Concluidas por los funcionarios de la mesa directiva de casilla las operaciones establecidas en los artículos anteriores, el secretario levantará constancia de la hora de clausura de la casilla y el nombre de los funcionarios y representantes que harán la entrega del paquete que contenga los expedientes. La constancia será firmada por los funcionarios de la casilla y los representantes de los partidos políticos que deseen hacerlo.

**Artículo 53.-** Una vez clausuradas las casillas, los presidentes de las mismas, bajo su responsabilidad, harán llegar a la delegación correspondiente del IFE en el extranjero los paquetes y los expedientes de casilla dentro de los plazos siguientes, contados a partir de la hora de clausura:

a) De inmediato, cuando se trate de casillas ubicadas en la misma localidad de la delegación del IFE correspondiente en el país destino respectivo; y

b) Hasta 12 horas, cuando se trate de casillas ubicadas fuera de la localidad donde se encuentre la delegación del IFE respectiva en el país destino correspondiente.

Las Delegaciones del IFE en los países destino harán todas las previsiones necesarias para recolectar la documentación electoral de manera simultánea en sus instalaciones. En todo momento bajo la vigilancia de los partidos políticos.

La Delegación correspondiente del IFE en el extranjero hará constar en acta circunstanciada la recepción de los paquetes a que se refiere el artículo anterior.

**Artículo 54.-** Una vez recibidas y clasificadas en orden ascendente la documentación de las casillas electorales en el extranjero, la delegación respectiva del IFE en el país destino procederá de la siguiente forma:

a) Verificará que los paquetes electorales estén integrados en forma correcta;

b) Los paquetes verificados en la delegación respectiva del IFE en el país destino serán remitidos a la brevedad posible, en un máximo de 3 días naturales, al órgano especializado del IFE en nuestro país. Éste será determinado en su conformación y operación por el Consejo General del IFE; y

c) En todo este proceso podrán estar presentes, para verificar la autenticidad del procedimiento, los representantes de los partidos políticos debidamente acreditados que así lo deseen.

**Artículo 55.-** Con el fin de que el Consejo General del IFE cuente oportunamente en la Ciudad de México con los resultados de las elecciones que señala el artículo 2º de esta ley, las delegaciones del IFE en el extranjero transmitirán por vía electrónica digital los resultados que fueren obteniendo de los expedientes de las casillas contabilizadas.

El Consejo General del IFE establecerá los mecanismos, medidas y dispositivos de seguridad para transmitir y recibir la información descrita en el párrafo anterior.

El Consejo General del IFE establecerá a más tardar con seis meses antes de la fecha de elección el personal indispensable por delegación en el extranjero y determinará el tipo de relación laboral, así como la retribución económica que recibirá dicho personal.

## CAPITULO VI

### DE LA CUSTODIA Y REMISIÓN DE LOS EXPEDIENTES

**Artículo 56.-** Una vez revisados y clasificados los paquetes electorales por las delegaciones del IFE en el extranjero, serán remitidos al órgano especializado de dicho Instituto en nuestro país en contenedores debidamente sellados y firmados. Asimismo informarán al IFE en México el número de vuelo y compañía en la que se embarque la documentación, debiendo indicar el número exacto de paquetes y la identificación de los mismos.

**Artículo 57.-** La custodia de la documentación electoral hasta los Estados Unidos Mexicanos será responsabilidad de los funcionarios de las delegaciones del IFE en cada país destino.

Los representantes de los partidos políticos en el extranjero podrán acompañar al funcionario o funcionarios de las delegaciones respectivas del IFE en el exterior durante el trayecto en que éstas salgan de la delegación hasta el momento en que la compañía área respectiva reciba los paquetes electorales.

## CAPITULO VII

### DEL ESCRUTINIO Y CÓMPUTO DEFINITIVOS

**Artículo 58.-** Para la recepción y verificación de la votación de los residentes mexicanos en el extranjero, el órgano especializado del IFE fijará el día y hora en que habrá de celebrarse la apertura de la documentación proveniente de las delegaciones del IFE en el extranjero. En este acto podrán estar presentes los representantes de los partidos políticos nombrados para este efecto.

## TÍTULO CUARTO

### DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

**Artículo 59.-** Para asegurar el orden y garantizar el desarrollo de la jornada electoral, el IFE hará las gestiones pertinentes en el país destino que acepte colaborar para que los cuerpos de seguridad puedan prestar auxilio para el buen desempeño de la misma.

**Artículo 60.-** El IFE, a requerimiento que le formulen los órganos electorales competentes, proporcionará lo siguiente:

a) La información que obre en su poder, relacionada con la jornada electoral en el extranjero;

b) Las certificaciones de los hechos que consten en actas o de documentos que existan en archivos a su cargo, relacionados con el proceso electoral en el extranjero;

c) El apoyo necesario para practicar las diligencias que les sean demandadas para fines electorales; y

d) La información de los hechos que puedan influir o alterar el resultado de las elecciones.

**Artículo 61.-** Las embajadores y cónsules en ejercicio, y en su carácter de notarios públicos que les confiere la ley mexicana, mantendrán abiertas sus oficinas el día de la elección y deberán atender las solicitudes que les hagan los funcionarios de casilla, los ciudadanos y los representantes de los partidos políticos, para dar fe de hechos o certificar documentos concernientes a la elección.

Las actas que surjan a partir de hechos que alteren la jornada electoral serán enviados al Consejo General del IFE, quien tomará las medidas pertinentes para dichos casos.

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** Se adiciona un inciso c) al artículo 136 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

**Artículo 136.-**

1.-.

a)...

b)...) y

**c) Del Padrón Electoral de Votantes en el Extranjero.**

**ARTÍCULO TERCERO.-** Se recorre el texto de la fracción VI, apartado C) del artículo 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la nueva fracción VII, para quedar como sigue:

**Artículo 37.-**

A)...

B)...

I...

II...

C)...

I...

II...

III...

IV...

V...

**VI. Por adquirir una nacionalidad diferente a la nacionalidad mexicana.**

**VII...**

...

## TRANSITORIOS

**PRIMERO.-** El presente Decreto entrarán en vigor 30 días después al de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

**SEGUNDO.-** Se crea la *"Ley sobre el voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero, reglamentaria de la fracción I del artículo 35, y fracción III del artículo 36 de la Constitución"*; se adiciona un inciso c) al artículo 136 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se adiciona una fracción VII al apartado C) del artículo 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**TERCERO.-** En razón de la creación de la Ley se deroga el artículo 8º transitorio del Decreto de Reformas al COFIPE, de fecha 19 de noviembre de 1996, publicado en el *"Diario Oficial de la Federación"* el 22 de noviembre del mismo año.

**CUARTO.-** Se instruye al Consejo General del IFE para que produzca los mecanismos de selección y contratación temporal de los funcionarios que habrán de ocupar las plazas en el extranjero y en territorio nacional para llevar a cabo las funciones que establece la nueva Ley.

Asimismo, se instruye al citado Consejo para que genere el o los reglamentos internos administrativos a los que se habrán de ajustarse las funciones y las relaciones laborales del personal que se menciona en el párrafo anterior.

**QUINTO.-** Se instruye al Secretario Ejecutivo del IFE para realizar las gestiones necesarias antes las autoridades nacionales correspondientes, con el fin de establecer las condiciones que faciliten la recepción de la votación proveniente del extranjero en sus dos modalidades.

**SEXTO.-** El órgano especializado del IFE realizará los trabajos de empadronamiento y producción de los listados nominales de votantes en el exterior, mientras se modifica la estructura orgánica del Registro Federal de Electores, a fin de que se creé un *"Departamento del Registro de Votantes Mexicanos en el Extranjero"*, dependiente del citado Registro.

**SÉPTIMO.-** La Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión aprobará una partida presupuestal extraordinaria, propuesta por el IFE a través de la Secretaría Hacienda y

Crédito Público, con el fin de cubrir los gastos que originen los procesos electorales que menciona el artículo 2º de esta ley.

El primero de esos procesos se llevará a cabo en el año 2003, para designar Diputados Federales; posteriormente, en el año 2006, se designarán Presidente de la República y Senadores.

**OCTAVO.-** Para los procesos electorales del artículo anterior, se faculta al IFE para que, a través de sus oficinas en el exterior, cobre a los ciudadanos mexicanos solicitantes el derecho de trámite para su registro en el padrón de votantes en el extranjero y la emisión de su respectiva Cédula de Identidad Ciudadana. La cantidad monetaria será igual a la del costo de la matrícula consular expedida en los Estados Unidos de Norte América.

## CONCLUSIONES

1. A través del desarrollo del presente trabajo pudimos confirmar nuestra hipótesis de trabajo, que dice: *"Todo mexicano tiene el goce y, en consecuencia, el ejercicio de los derechos que le otorga la Constitución; entre otros, el de elegir a sus gobernantes, incluidos los mexicanos que se encuentran residiendo en el extranjero. Luego entonces, los mexicanos radicados en el exterior del país tienen el derecho a votar en sus lugares de residencia, derecho que requiere como condición previa expedir la reglamentación para hacerlo efectivo, pues de lo contrario será un mandato constitucional que quedará simplemente en el papel"*.
2. Cabe señalar que el 20 de marzo de 1998 entró en vigor la reforma constitucional al apartado A) del artículo 37, la cual señala que *"Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad"*. Esto puede originar la doble, o hasta la múltiple nacionalidad. Debido a ello, los mexicanos por nacimiento que ostenten más de una nacionalidad deben ser considerados también como mexicanos. Sin embargo para efectos de nuestra hipótesis no incluimos a este tipo de mexicanos, ya que no es correcto que se les otorgue el derecho al voto a mexicanos que prestan fidelidad, lealtad y obediencia a dos países, a dos Patrias distintas.
3. Estamos totalmente de acuerdo en que los mexicanos en el extranjero participen en los procesos de selección de nuestros gobernantes, aún cuando se encuentren residiendo en el extranjero. Pero manifestamos nuestras reservas respecto de aquellos que ya adquirieron otra nacionalidad, pues ellos son una minoría que pueden, en dado caso, inclinar una elección no benéfica para la mayoría de los mexicanos que nos encontramos dentro del país; por el contrario, sus intereses podrían estar con los de la nación que los ha acogido, razón por la cual estamos totalmente en contra de que se les permita participar en la elección de nuestros gobernantes.
4. En el desarrollo de nuestra investigación notamos que la conclusión anterior podía ser una violación al artículo 1º de la Constitución, que dice: *"En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece"*, ya que este artículo otorga igualdad a **todos los mexicanos**. Por ello negarles el derecho al voto sería violarles derechos y garantías individuales. Sin embargo, nosotros consideramos que ése tipo de mexicanos no son

puramente mexicanos, sino también extranjeros, para lo cual el segundo párrafo del artículo 33 de nuestra Carta Magna, señala que:

*"Los extranjeros no podrán, de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos del país".*

De esta manera, ¿cómo vamos a otorgarle igualdad a mexicanos que no son iguales a todos los demás!, pues no todos tenemos doble nacionalidad.

5. Además, el hecho de que un mexicano posea doble nacionalidad no implica que posea de igual modo doble ciudadanía. Pero como nuestra Constitución no señala lo contrario, pues no les suspende en su artículo 38, o les quita en su apartado C) del artículo 37, la ciudadanía, ése tipo de nacionales la tienen. Salvo que el Congreso disponga otra cosa, o que el otro país se oponga a darle a su nuevo nacional la ciudadanía por presentar éste dos nacionalidades.
6. Es de aclarar que los mexicanos con doble o múltiple nacionalidad, no solo podrían votar fuera del territorio nacional, sino también dentro del mismo, ya que en primera, ellos son considerados iguales, como ya vimos en la cuarta conclusión, a los que sólo poseen su nacionalidad mexicana y se encuentran dentro o fuera del país. En segunda, no existe disposición expresa en nuestra Ley Fundamental u otro ordenamiento jurídico, que indique que solo pueden votar en el exterior de México. Así, concluimos que los mexicanos que se encuentran dentro como fuera del país están en igualdad de condiciones para votar, sin importar donde se encuentren.
7. El voto debe entenderse no sólo como un derecho y una obligación de los ciudadanos, sino también como una expresión de voluntad de los mismos, ya que a través de ésta, ellos pueden hacer uso libremente de la facultad que la Constitución les otorga en sus artículos 35, fracción I, y 36, fracción III. Además la Constitución en su artículo 6º respalda nuestra postura, en vista de que permite y regula la libre manifestación del pensamiento, al mencionar que: *"La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado"*.
8. Respecto a los conceptos de voto y sufragio, los legisladores y la Suprema Corte de Justicia de la Nación no han emitido un concepto sobre ellos. No obstante, el COFIPE señala en su artículo 4º que *el voto es un derecho y una obligación del ciudadano que*

se ejerce para integrar los órganos del Estado de elección popular. No así los diccionarios y doctrinarios que consultamos. Los diccionarios no distinguen entre voto y sufragio y los conceptúan de forma diferente, pues unos dicen que el voto o sufragio es un derecho; una opinión o elección; un acto; o una capacidad que tienen los ciudadanos. En cuanto a los doctrinarios, todos coincidieron en que el voto o sufragio es un medio para designar a nuestros gobernantes o representantes. Sin embargo mezclaron otras formas de participación ciudadana, como son el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, con el voto, lo cual consideramos inapropiado, pues son figura jurídicas muy diferentes.

9. Partiendo de los elementos que la ley y la doctrina nos brindan, y con el fin de comprender mejor qué es el voto, quiénes pueden y quiénes no pueden votar, así como cuál es su objeto, nos atrevimos a proponer un concepto de esta importante institución, misma que aquí reproducimos: *"El voto es una expresión de voluntad de todo ciudadano mexicano que, no estando imposibilitado mental o legalmente, tiene el derecho y la obligación de participar en las elecciones populares, a fin de elegir a sus gobernantes e integrar los órganos del Estado"*.
10. Voto y sufragio son iguales por la ley, los diccionarios y los doctrinarios que citamos en nuestra investigación de tesis. No obstante, algunos autores como Rodrigo Borja y Sánchez Viamonte afirman que voto y sufragio no son lo mismo, pues señalan que entre ellos existe una relación de género a especie. El sufragio es el género y el voto la especie. Señalan que el sufragio engloba varias formas de participación ciudadana, como son el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y el voto. De esto podemos concluir que la posición de estos autores puede ser viable.
11. Nacionalidad y ciudadanía son instituciones jurídicas que con frecuencia se confunden, pues ambas refieren a la relación de los sujetos con el Estado. Sin embargo, nuestra investigación nos lleva a concluir que son diferentes, debido a que las relaciones de una y otra con el Estado son diferentes. Así, la nacionalidad alude a un vínculo jurídico, no político, sino de pertenencia entre el "nacional" y el Estado, en cambio, la ciudadanía refiere a un vínculo jurídico-político entre el "ciudadano" y el Estado.
12. Como vimos en la conclusión número 8, el voto o sufragio, según la ley, es un derecho y una obligación de los "ciudadanos" que se ejerce para integrar los órganos del Estado de elección popular. En tal virtud, el voto aparece como una prerrogativa de los ciudadanos. Esta es la razón por la cual debemos entender que el voto deriva de la

ciudadanía y no de la nacionalidad, ya que, de acuerdo a la conclusión número 11, la ciudadanía alude a los ciudadanos y a un vínculo jurídico-político con el Estado; en cambio la nacionalidad refiere a los nacionales y a un vínculo jurídico con el Estado.

13. A través de la historia el voto ha evolucionado enormemente, sus mecanismos y procedimientos se han ido perfeccionado con el tiempo. De esta forma, el voto que en los tiempos primitivos era nulo, pues la ley del más fuerte era lo común, cambia muchos siglos después por urnas y boletas electorales. Es decir, poco a poco se van creando sistemas, en los cuales el ser humano van adquiriendo, a través de luchas incluso, el derecho a participar en las decisiones de su pueblo.

Una de las muchas luchas fue el voto de la mujer, la cual pudo votar por primera vez en el mundo en 1898, a través de la sufragista norteamericana Susan Anthony. Sin embargo encontramos otro antecedente en la página 564, tomo VIII del *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, de Guillermo Cabanellas, el cual señala que en 1863, Suecia permitió por primera vez en su país, y en el mundo, el voto femenino. En tanto que en México, ése derecho se obtuvo hasta el año de 1953.

14. El voto en el exterior del país es novedoso, puesto que nunca se ha llevado a cabo en la historia de México. Actualmente se encuentra pendiente en nuestro Congreso, el cual ha efectuado acciones tendientes a hacerlo posible; tales como la reforma constitucional a la tercera fracción del artículo 36, cuyo fin fue suprimir la obligación de que los mexicanos votaran en el distrito electoral que les correspondiera; y la tarea que encomendó al Instituto Federal Electoral (IFE) en el artículo 8º transitorio del COFIPE, para que estudiara las modalidades del voto y le propusiera las reformas conducentes sobre el asunto, una vez que se encontrara integrado el *Registro Nacional Ciudadano* y se hubieran expedido las *Cédulas de Identidad Ciudadana* por la Secretaría de Gobernación (SG). Sin embargo, esto aún no ha sido totalmente realizado, ya que el IFE no ha propuesto hasta el momento las reformas legales para hacerlo realidad, en virtud de que ello se encuentra condicionado a que la SG integre el mencionado Registro y expedida a la totalidad de los ciudadanos mexicanos dicha Cédula de Identidad que el artículo transitorio señala. Estas fueron las razones por las cuales los mexicanos en el extranjero no pudieron sufragar en las elecciones para elegir Presidente, que se llevaron a cabo el 2 de julio de este año.
15. El voto de los mexicanos en el extranjero es un tema que tiene antecedentes que datan de principios del siglo pasado, en los cuales encontramos que nuestros connacionales

en el exterior del país no han querido desligarse del todo del territorio nacional. Prueba de ello son las acciones y solicitudes al H. Congreso de la Unión, que mencionamos en el subtítulo referente al "3.3. *EL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO*", en el cual podemos observar que los mexicanos que se encuentran lejos de México, no solo han luchado por adaptarse en el lugar en que se encuentran, sino que han buscado seguir manteniendo lazos, sobre todo económicos con el país.

16. El derecho a votar no es suficiente si no se cuenta con una ley o procedimiento para ejercerlo y hacerlo efectivo. Por eso en la presente tesis proponemos una ley y cambios legislativos al artículo 136 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y al apartado C), artículo 37 de la Constitución.
17. Consideramos que los mexicanos que radican fuera de México deben votar tanto en las elecciones federales del Presidente de la República como de Senadores y Diputados, siempre y cuando acrediten tener vínculos con México. No hacemos referencia a las elecciones locales como Gobernador, Diputados Locales y Ayuntamientos, en virtud de que éstas implican una mayor complejidad, debido a que su regulación jurídica electoral corresponde a lo que cada Estado de la República mexicana determine. Cabe señalar que la regulación de los Estados no puede salirse del marco federal que establece el COFIPE.
18. En nuestra propuesta también decidimos emplear la Cédula de Identidad Ciudadana en vez de la actual credencial para votar con fotografía, en virtud de que este cambio fue uno de los primeros pasos que el Congreso de la Unión estableció como tarea a la Secretaría de Gobernación para instrumentar el voto de los mexicanos en el extranjero.
19. Hacemos la aclaración de que en este trabajo de tesis no pretendimos proponer que **se permitiera** el voto de los mexicanos en el extranjero, puesto que el Congreso ya lo permitió con la reforma a la tercera fracción del artículo 36 constitucional y la expedición del artículo 8º transitorio del COFIPE. Al Congreso sólo le falta reglamentar el derecho que ya permitió.
20. El Derecho Comparado indudablemente fue una herramienta fundamental para el estudio de las instituciones jurídicas que mencionamos. El analizar cómo otros países han legislado e instrumentado el voto de sus nacionales en el extranjero, como ellos han podido obtener elementos que les han funcionado y que pueden adecuarse a nuestro derecho, fue sin lugar a dudas enriquecedor para el desarrollo del presente trabajo.

## BIBLIOGRAFÍA

### DOCTRINA

- ARELLANO GARCÍA, Carlos. Derecho Internacional Privado. 12ª ed. México, Ed. Porrúa S.A., 1998. 986 p.
- BORJA, Rodrigo. Derecho Político y Constitucional. 2ª ed. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1991. 360 p.
- BRAVO GONZÁLEZ, Agustín y BRAVO VALDÉS, Beatriz. Primer curso de Derecho Romano. México, Ed. Pax-México, 1978. 270 p.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 10ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 1996. 1083 p.
- BUSTAMANTE, Jorge A. El voto de los mexicanos en el extranjero. México, Ed. El Colegio de la Frontera Norte, 1998. 56 p.
- CALZADA PADRÓN, Feliciano. Derecho Constitucional. México, Ed. Harla, S.A., 1990. 559 p.
- CARPISO, Jorge y VALADÉS, Diego. El Voto de los mexicanos en el extranjero. 2ª ed. México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1999. 140 p.
- CLAVIJERO S., Francisco. Historia Antigua de México, t. I. México, Ed. 1826, 1970. 375 p.
- CRUZ BARNEY, Oscar. Historia del Derecho en México. México, Ed. Harla, S.A., 1999. 734 p.
- GARCÍA OROZCO, Antonio. Legislación Electoral Mexicana 1812-1988. 3ª ed. México, Ed. Reforma Política, 1978, 363 p.
- GONZÁLEZ URIBE, Héctor. Teoría Política. 10ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 1996. 696 p.
- GONZÁLEZ URIOSTEGUI, Alfredo. El derecho de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero de votar. México, 1996. 268 p. Tesis (Licenciatura en Derecho) Facultad de Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México.
- IBARROLA NICOLÍN, Eduardo de. Comentarios sobre la doble nacionalidad como fórmula para que las minorías de origen mexicano que radican en Estados Unidos gocen de derechos políticos. California, Estados Unidos, Ed. Dirección General del Servicio Exterior en el Consulado de los Angeles, 1986. 26 p.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS. La doble nacionalidad: memoria del coloquio. México, Ed. Coordinación Editorial del Instituto de Investigaciones Legislativas, 1995. 311 p.

- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. El voto de los nacionales en el extranjero. México, Ed. Instituto Federal Electoral (IFE), 1998. 57 p.
- JEAN POUL, Niboyet. Derecho Internacional Privado. México, Ed. Nacional, S.A., 1951. 324 p.
- MORINEAU IDUARTE, Marta e IGLESIAS GONZÁLEZ, Román. Derecho Romano. 3ª ed. México, Ed. Harla, S.A., 1993. 295 p.
- MOTO SALAZAR, Efraín. Elementos de Derecho. 2ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 1983. 452 p.
- NURIA GONZÁLEZ, Martín. Régimen Jurídico de la nacionalidad en México. México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1999. 190 p.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional. 3ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 1998. 750 p.
- TEXEIRO VALLADO, Haroldo. Derecho Internacional Privado. México, Ed. Trillas, S.A., 1987. 624 p.
- TRIGUEROS SARAIVIA, Eduardo. Estudios de Derecho Internacional Privado. México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1980. 272 p.

## LEGISLACIÓN

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 118ª ed. México, Ed. Porrúa S.A., 1997. 147 p.
- CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES (Y DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS). 5ª ed. México, Ed. Porrúa S.A., 1997. 422 p.
- CONGRESO DE LA UNIÓN. Ley de nacionalidad. (Iniciativa) México, Cámara de Senadores, 3 de diciembre de 1996. 237-272 p.
- Ley de Nacionalidad. n.16. t. DXXXII. México, Diario Oficial de la Federación, viernes 23 de enero de 1998. 2-6 p.
- CONSTITUCIÓN DE CANADÁ DE 1982. Internet:  
<http://www.solon.org./Constitutions/Canada/Spanish/>
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA FRANCESA DE 4 DE OCTUBRE DE 1958. Internet:  
<http://www.adminet.com/constitution.html>

CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA DE 1787. Internet: [http://mx.yahoo.com/Política\\_y\\_gobierno/Derecho/Derecho\\_constitucional/Constituciones/](http://mx.yahoo.com/Política_y_gobierno/Derecho/Derecho_constitucional/Constituciones/)

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DEL 31 DE OCTUBRE DE 1978. Internet: [http://mx.yahoo.com/Política\\_y\\_gobierno/Derecho/Derecho\\_constitucional/Constituciones/](http://mx.yahoo.com/Política_y_gobierno/Derecho/Derecho_constitucional/Constituciones/)

DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE 10 DE DICIEMBRE DE 1948. Internet: <http://www.carbonell.com.ar/ddhh.htm>

DE PINA, Rafael. Estatuto legal de los extranjeros. 16ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 1998. 519 p.

LEY DE NACIONALIDAD DE 21 DE JUNIO DE 1993.

SÁNCHEZ SODI, Horacio. Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y Leyes Complementarias, 6ª ed. México, Ed. Greca Editores, S.A. de C.V., 1998. 526 p.

## ECONOGRAFÍA

AGRUPACIÓN EDITORIAL S.A. El Pequeño Larousse Ilustrado. México, Ed. Larousse, S.A. de C.V., 1999. 1792 p.

AGUIRRE, Pedro. Agenda electoral comparada. Voz y Voto. n. 26. México, abril de 1995. 51 p.

-----Las reglas electorales en el mundo. Etcétera. n. 116. México, abril de 1995. 23 p.

ANDRADE, Eduardo. Voto de los mexicanos residentes en el extranjero. Revista del Senado de la República, LVII Legislatura. v. 4. n. 13. México, octubre-diciembre de 1998. 348 p.

-----Voto por correo: ¿Una opción para México? Voz y Voto. n. 69. México, noviembre de 1998. 56 p.

ANDRÉA SÁNCHEZ, José Francisco de. Sufragio Exterior. Bucareli Ocho. n. 70. México, 18 de octubre de 1998. 23 p.

ARTEAGA NAVA, Elisur y TRIGUEROS GAISMAN, Laura. Diccionario de Derecho Constitucional: volumen II. México, Ed. Harla, S.A., 1995. 102 p.

ARZUBIAGA SCHEUCH, Augusto. Conferencia Trilateral México-Canadá-Estados Unidos sobre el voto en el extranjero. México, Internet: <http://www.ife.org.mx>, 1998. 6 p.

AZIZ NASSIF, Alberto. Votar en el extranjero. La Jornada. México, 18 de agosto de 1998. p. 7.

- BARRAZA, Ricardo. Instalación de casillas y regulación de campañas, puntos nodales para lograr el voto en el extranjero. El Economista. México, 17 de agosto de 1998. p. 53.
- BECERRA, Ricardo. Dimensionar el problema. Voz y voto. n. 65. México, julio de 1998. 58 p.
- Voto en el extranjero: El Informe de los Especialistas. Voz y Voto. n. 71. México, enero de 1999. 60 p.
- Ya es garantía constitucional: Los mexicanos en el extranjero podrán votar, dice Muñoz Ledo. Proceso. n. 1136. México, 9 de agosto de 1998. 181 p.
- y SALAZAR, Pedro. Ciudadanos en el extranjero: Votar fuera de México. Enfoque. n. 226. México, 17 de mayo de 1998. 19 p.
- BUSTAMANTE, Jorge A. Elecciones mexicanas en E. U. El Financiero. México, 5 de julio de 1998. p. 46.
- Fin de la serie sobre el voto. El Financiero. México, 26 de julio de 1998. p. 22.
- La elección del Presidente de México desde Estados Unidos. El Financiero. México, 19 de julio de 1998. p.32.
- La extraterritorialidad del IFE. El Financiero. México, 12 de julio de 1998. p. 40.
- Reunión sobre el voto en el extranjero. El Financiero. México, 13 de septiembre de 1998. p. 24.
- CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. 2ª ed. t I-VIII. Buenos Aires, Ed. Heliasta, S.R.L., 1984.
- CÁMARA DE DIPUTADOS. Versión Estenográfica de la reunión de trabajo de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la H. Cámara de Diputados...(1-10). México, Ed. Cámara de Diputados, 26 de mayo de 1998. 60 p.
- CASTELLANOS, Laura y Arturo Cano. Los votos en disputa: Mexicanos en EU. Masiosare. n. 20. abril de 1998. 12 p.
- EMBAJADA DE MÉXICO EN LA REPÚBLICA DE ARGENTINA. Carta Política. Buenos Aires, Ed. Embajada de México en la República de Argentina, 4 abril de 1998. 10 p.
- ENCISO LUEBBERT, Judith. et al. Voto en el extranjero. Reflexiones. Voz y Voto. n. 73. México, marzo de 1999. 47 p.
- ESPINOSA TORRES, Patricia. Los argumentos a favor y en contra del voto de los mexicanos en el extranjero. Bien Común y Gobierno. n. 53. México, abril de 1999. 148 p.
- GARCÍA COLÍN, Margarita. Voto en el extranjero: Las difíciles anstas. Época. México, 5 de octubre de 1998. 64 p.
- GARCÍA MORENO, Víctor Carlos. El voto de los mexicanos en el extranjero. Quórum. n. 43. México, junio de 1996. 104 p.

- GARCÍA PELAYO Y GROSS, Ramón. Diccionario Básico Escolar. México, Ed. Larousse, S.A. de C.V., 1987. 340 p.
- Enciclopedia metódica Larousse en color, 2ª ed. t. I-VI. México, Ed. Larousse, S.A. de C.V., 1988. 2182 p.
- GONZÁLEZ MARTÍNEZ, Guillermo y ROMERO C., Humberto. Diccionario de términos del Código Electoral del Estado de México. México, Ed. El tiempo, 1996. 303 p.
- GRAN DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO ILUSTRADO. t. I-XII. México, Ed. Selecciones Reader's Digest, S.A. de C.V., 1986. 4100 p.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. Diccionario Jurídico Mexicano, 11ª ed. t. I-IV. Ed. Porrúa, S.A. 1998. 3272 p.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Conferencia Trilateral México-Canadá-Estados Unidos sobre el voto en el extranjero. México, Internet: <http://www.ife.org.mx>, 1998.
- Primer informe de la Comisión de Especialistas que estudia las modalidades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero. México, Ed. Instituto Federal Electoral (IFE), julio 17 de 1998. 26 p.
- et. al. Proyecto IFE, PNUD, IDEA sobre voto en el extranjero: información general. México, Ed. Instituto Federal Electoral (IFE), agosto de 1997. 8 p.
- Seminario internacional sobre el voto en el extranjero: versiones traducidas al español. Ed. Instituto Federal Electoral (IFE), México, 11 y 12 de agosto de 1998.
- LOREDO MÉNDEZ, José Vicente. Antecedentes de la discusión del voto de los nacionales en el extranjero. Sufragio. n. 2. México, mayo de 1999. 23 p.
- MARÍN LEIVA, Félix. Seminario internacional sobre el voto en el extranjero: el caso de España. México, Internet: <http://www.ife.org.mx>, 1998. 6 p.
- NOGUERA CALDERÓN, Rodrigo. Seminario internacional sobre el voto en el extranjero: el caso de Colombia. México, Internet: <http://www.ife.org.mx>, 1998. 11 p.
- PÉREZ VENCES, Norma Z. Las opiniones de los del otro lado: Les interesa más tener el derecho de voto en Estados Unidos. Época. México. 5 de octubre de 1998. 64 p.
- PIMENTEL MACÍAS, Carlos. Reforma electoral para el 2000. Conyuntura. n. 90. México. enero-febrero de 1999. 64 p.
- RANGEL GASPAR, Eliseo. El costo de la democracia. Excélsior. México, 25, 26 y 27 agosto de 1998. p. 10 y 12.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. 21ª ed. t. I y II. Madrid, Ed. Espasa-Calpe, S.A., 1992. 2133 p.
- ROOS PINEDA, Raúl. Reflexiones sobre el voto extraterritorial. Quórum. n. 66. México, mayo-junio de 1999. 258 p.

- SALAZAR URGATE, Pedro. Nacionalidad y ciudadanía: entre la globalización y la soberanía. Etcétera. n. 279. México, 4 de junio de 1998. 47 p.
- Numerosos obstáculos: El voto de los mexicanos en el extranjero (II). Etcétera. n. 267. México, 12 de marzo de 1998. 42 p.
- Una papa caliente: El voto mexicano en el extranjero (I). Etcétera. n. 266. México, 5 de marzo de 1998. 47 p.
- ¿Una reforma electoral? Etcétera. n. 327. México, mayo de 1999. 48 p.
- SANTAMARÍA, Andrés. Diccionario de sinónimos antónimos e ideas afines. México, Ed. Ramón Sopena Mexicana, S.A., 1978. 507 p.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. Programa para el Establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana. México, Diario Oficial de la Federación, lunes 30 de junio de 1997. 14 p.
- SIRVENT, Carlos. Voto de los mexicanos en el extranjero. México Hoy. México, 25 de agosto de 1998. p. 9.
- TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL. Voto de los mexicanos en el extranjero. México. Ed. Tribunal de lo Contencioso Electoral, 1989. 6 p.
- WOLDENBERG KARAKOWSKY, José. El IFE tiene la obligación de proteger la confianza electoral de los ciudadanos: Woldemberg. Elector Lector. n. 24. México, mayo de 1998. 28 p.
- Intervención del Consejero Presidente del IFE durante la reunión de trabajo con comisiones de la Cámara de Diputados, en torno al voto de los mexicanos residentes en el extranjero para las elecciones del año 2000. México, Internet: <http://www.ife.org.mx>, 1998.
- Votar en el extranjero: Hechos y preguntas ante un tema difícil, Etcétera. n. 288. agosto de 1998. 43 p.