



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO



FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
"ACATLAN"

"EL VOTO EN EL EXTRANJERO GARANTIA  
CONSTITUCIONAL"

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A :

**MARTIN ISRAEL MONTIEL GUEVARA**



ASESOR: LIC. ANDRES OVIEDO DE LA VEGA

DICIEMBRE 2004.



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.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA



Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Montiel Guzmán  
Martín Israel

FECHA: 09/Diciembre/2004

FIRMA: [Firma manuscrita]

**AGRADECIMIENTOS:**

**A MÉXICO**, por ser mi patria, cimiento de los seres que han luchado por la libertad, y por el conocimiento, porque siempre sea libre.

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**, por brindarme la oportunidad de recorrer el camino hacia la libertad; por ser la cuna de los grandes científicos, humanistas y estadistas, porque siempre siga siendo semillero de ideólogos.

**A LA FACULTAD DE ESTUDIOS**

**SUPERIORES ACATLAN**, por ser mi casa, por permitirme realizar mis sueños de estudiante, por las alegrías y tristezas vividas en su seno, por enseñarme el valor del conocimiento y ser el laboratorio perfecto de la vida profesional y personal.

**A LOS SINODALES**, por las atinadas aportaciones y observaciones a éste trabajo.

**LIC. JOSÉ LUIS R. VELASCO LOZANO.**

**LIC. VÍCTOR GUADALUPE CAPILLA SÁNCHEZ.**

**LIC. ANDRÉS OVIEDO DE LA VEGA.**

**LIC. LUIS GUSTAVO VELA SÁNCHEZ.**

**LIC. LUCIANO AGUIRRE GÓMEZ.**

**A MIS MAESTROS**, porque dentro de la academia han dejado huella para mi vida profesional, Lic. Aída Mireles Rangel, Lic. Alejandro Sierra Dávalos, Lic. Martha Platas, Lic. José Moreno, Lic. José María Saenz y Gómez, Lic. Bertín Vázquez.

**A QUIENES**, han colaborado directamente en mi formación personal y profesional, especialmente a:

**LIC. ALEJANDRO DÍAZ DE LEÓN MARTÍNEZ**, por la confianza y la enseñanza en los andares de la política, por tus consejos y tu amistad, por haber despertado en mí el sentimiento de responsabilidad y dedicación.

**LIC. F. JAVIER ZENTENO BARRIOS**, por guiarme con sus consejos, regaños y observaciones, por enseñarme el arte de amar lo que uno hace.

**LIC. CRESCENCIO VALENCIA JUÁREZ**, por la confianza y el apoyo brindado en momentos difíciles, por dejarme ser tu amigo y por demostrarme tu amistad.

**LIC. JULIETA VILLALPANDO RIQUELME**, por depositar en mí tanta confianza, por el apoyo invaluable en la realización del presente trabajo y por permitirme ser parte de la administración que tan atinadamente dirige. Por mostrarlos con su valor y determinación que la política es para servir a los demás; por ser la Presidenta municipal, mujer dura y exigente; pero también, Julieta la amiga.

**ALFREDO ROSAS CALDERON**, por tu confianza y amistad, por ver en mí a un joven emprendedor e impulsarme hacia delante cuando yo mismo me detengo.

### **A MIS PADRES**

Por permanecer siempre juntos en matrimonio, por haberme educado con firmeza y con cariño, porque los sufrimientos y desvelos no han sido mal utilizados. Por las tristezas que hemos compartido y porque han sido ejemplo claro de cómo conducirme en mi vida. **Gracias mamá** por tus esfuerzos, tu cariño y tu comprensión, seguimos adelante. **Gracias papá**, por tu perseverancia, tu confianza.

### **A MIS HERMANOS**

Por la confianza y esperanza depositada en mí, por el cariño que siempre me han mostrado y por impulsarme en la culminación de mi carrera. Por la unión familiar que debe continuar impulsando nuestros proyectos. **Gracias: IRMA, OSCAR, RENE (aunque no estés presente vives en nuestros corazones), NORMA, GERMÁN y ALONSO.**

### **A MIS SOBRINOS**

Porque deben de seguir adelante siempre, ni un paso atrás, por el cariño que me expresan, por los dolores de cabeza, las angustias, las tristezas y las alegrías que hemos vivido siempre. **Gracias: ANGEL, HECTOR, JORGE, FELIPE, OSCAR, ROBERTO, JUAN, HUGO, BRANDO, DIEGO, MARI, NORMA, SANDRA, DANIELA, ANGELICA y GERMÁN.**

### **A MIS AMIGOS**

Quienes comparten sueños, anhelos y aspiraciones, para quienes la política representa, compromiso, lealtad y amistad, especialmente a:

**Jorge Carvalho**, por tus consejo y tu amistad, por compartir tus triunfos.

**César Torres**, porque no te detengas nunca, y por mostrarme que siempre cuento contigo.

**Horacio Montoya**, por ser mi amigo, confiar en mí, y por compartir tus sueños.

**Enrique Rojo**, por enseñarme a ser paciente, por compartir tus sueños y anhelos, porque nunca te detengas.

**Juan Pablo**, por permitirme conocer tu mundo, porque haz compartido sueños y esperanzas y porque nunca te detengas.

**Victor López**, por ayudarme siempre a salir adelante, por mostrar tu interés y conocimiento en lo que haces todos los días.

**Horacio Robles**, por tus pláticas siempre ilustrativas, por compartir tus conocimientos y por ser mi amigo.

**Emmanuel Torres**, Por mostrarme que la amistad es el tesoro más valioso que existe en la vida.

**Magali**, por todo lo que representas para mí.

**A MIS AMIGOS DE TODA LA VIDA**, Miguel Gallegos, Paco, Tato, Juan Carlos Cortés, Iliana, Ixchelt, Dora, Jair, Alejandra, Laurita, Sandro, Oscar (Guacha), Karhim e Ivette Carballo.

# ÍNDICE

	PÁGINA
INTRODUCCIÓN.....	1

## CAPÍTULO I.- EL ESTADO MEXICANO

1.1.-LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO MEXICANO.....	5
1.1.1.-ÉPOCA PREHISPÁNICA.....	5
1.1.2.-ÉPOCA COLONIAL.....	11
1.1.3.-ÉPOCA INDEPENDIENTE.....	18
1.4.1.-ÉPOCA REVOLUCIONARIA 1917.....	22

## CAPÍTULO II.- LA DEMOCRACIA

2.1.- CONCEPTO DE DEMOCRACIA.....	25
2.2.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA DEMOCRACIA....	28
2.3.- TEORÍA DE LA DEMOCRACIA.....	38
2.4.- EL PROCESO DEMOCRÁTICO EN MÉXICO.....	47
2.5.- NORMAS CONSTITUCIONALES RELATIVAS A LA DEMOCRACIA.....	60

### **CAPÍTULO III.- SISTEMA DE PARTIDOS**

3.1.- CONCEPTO DE PARTIDO POLÍTICO.....	70
3.2.- NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	73
3.3.- EVOLUCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO.....	78
3.4.-REGULACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS EN MÉXICO.....	90
3.5.-DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	97

### **CAPÍTULO IV.- EL SUFRAGIO**

4.1.- CONCEPTO DE SUFRAGIO.....	103
4.2.-ORIGEN DEL SUFRAGIO.....	107
4.3.-ANTECEDENTES DEL SUFRAGIO EN MÉXICO.....	111
4.4.-REQUISITOS PARA SUFRAGAR EN MÉXICO.....	113
4.4.1.-CONSTITUCIONALES.....	114
4.1.1.-NACIONALIDAD.....	114
4.1.2.-CIUDADANÍA.....	117
4.1.3.-LEGALES.....	121

## **CAPÍTULO V.- EL SUFRAGIO DESDE EL EXTRANJERO**

5.1.- CONCEPTO DE SUFRAGIO EN EL EXTRANJERO.....	126
5.2.- ANTECEDENTES DEL SUFRAGIO EN EL EXTRANJERO.....	131
5.3.- ANÁLISIS COMPARATIVO DE LEGISLACIONES EN OTROS PAÍSES.....	139
5.4.- EL SUFRAGIO EN EL EXTRANJERO COMO DERECHO CONSTITUCIONAL.....	149

## **CONCLUSIONES Y PROPUESTAS**

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....	173
--------------------------------	-----

## **BIBLIOGRAFÍA**

BIBLIOGRAFÍA.....	179
LEGISLACIÓN CONSULTADA.....	184
HEROGRAFÍA.....	185

## INTRODUCCIÓN

Nuestro país, como nación, ha tenido a lo largo de la historia una serie de etapas por las que a transitado, pero en todas ellas se a observado un factor reiterativo y trascendental para el desarrollo de nuestra historia, el cual radica en que México y sus nacionales tienen una naturaleza nómada o migrante, ya que desde los mexicas con su caminata desde el Aztlán Chicomostoc en la búsqueda de la señal prometida, para establecerse y formar la Gran Tenochtitlán, hasta la fecha en que muchos compatriotas en busca del sueño americano, tratando de encontrar un mejor nivel de vida se internan con nuestro vecino del norte; y en algunas otros países del mundo buscando diversos objetivos.

Esto es una realidad, y una cantidad, muy grande de mexicanos se mantiene en ese tránsito constante derivado de una diversidad de causas que los motivan a buscar nuevos horizontes, así mismo resulta trascendental para el sistema jurídico mexicano que los derechos de los connacionales en el extranjero sean respetados y respaldados por las mismas leyes mexicanas ya que muchas de las veces las razones por las que los nacionales salen de este país es porque la justicia social y la economía, no llegan a su entorno como tampoco a sus bolsillos; y esto se convierte en un problema social que el Estado Mexicano no lo ha superado, uno de esos flancos es el Voto de los Mexicanos desde el Extranjero, derecho consagrado en nuestra Carta Magna pero sin aplicación operativa o procedimental.

Así es que, derivado de este comportamiento social de nuestros connacionales se enmarca el trabajo realizado; partiendo de un punto consistente en el hecho, de que los mexicanos en el extranjero, en algunos casos salen de su país de origen

por razones de empleo y de seguridad, y hoy no se les garantiza su derecho como mexicanos a sufragar limitándoles éste a cuestiones territoriales, siendo que ésta es una garantía que debiera de ser regulada en pro de que los nacionales sigan formando parte de la realidad tanto jurídica, política, económica y material de su país de origen y más aun cuando las remesas económicas que mandan nuestros connacionales desde los Estados Unidos representan de acuerdo a los envíos realizados en el 2001, más de nueve mil millones de dólares, cantidad que conformarían comparativamente, varios presupuestos de diferentes entidades federativas del país; por ello resulta fundamental que estos ciudadanos mexicanos tengan su garantía regulada en los ordenamientos legales correspondientes.

Derivado de esta necesidad es que se realiza la presente tesis, partiendo de un análisis por la evolución del Estado Mexicano en sus diferentes etapas históricas por las que a transitado a lo largo de su vida como sociedad organizada, momentos de suma importancia para que se convirtiera esta nación en un Estado con un sistema de gobierno democrático ya que este sistema permite que la voluntad ciudadana se exprese y esto sea el factor que determine el rumbo de las políticas de gobierno de esta nación, y el ser democrático conlleva una serie de requisitos que marca la teoría para asumir a un país con este carácter ya que no por el simple hecho de autodenominarse como tal, tiene esta categoría, sino que debe entre otras cosas garantizar el derecho del sufragio, así como el tener un sistema de partidos, la rendición de cuentas por parte de sus representantes y algunos otros que resultan trascendentes para su verdadera conformación y la más importante, llevarla a cabo.

Así observamos que los partidos políticos ocupan un factor determinante en el desarrollo de la vida democrática de las naciones por ello es que resulta fundamental entrar al análisis de los partidos políticos observando desde su concepción para poder enmarcar el análisis de los mismos, su historia, su

naturaleza jurídica, el sistema de partidos en México así como los derechos y obligaciones que enmarca la ley que los regula en nuestro país.

Estos factores de investigación permiten entender el momento histórico así como el objetivo de la democracia por ello al referirnos a las herramientas o el conducto de la democracia observamos que su función primordial es convencer a la ciudadanía con sus ideologías y con sus planes de acción para gobernar y esto desemboca en lo que representa el sufragio sustentado como la voluntad ciudadana.

Este tópico es trascendental para el desarrollo del presente trabajo ya que el sufragio también tiene su historia, su finalidad y su propia trayectoria en el Estado Mexicano, es por ello que en nuestro país tiene ciertas características para poder ejercerlo tanto activamente como pasivamente y este resulta ser la piedra angular para entrar a el estudio de el sufragio desde el extranjero.

Ya que este es un capítulo que de igual forma resulta fundamental establecer su conceptualización, los antecedentes, en obvio, en los países que lo practican y el análisis comparativo en donde se aplica observando su organización para aplicarlo y llegar a la gran conclusión consistente en que esta figura está contemplada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pero no regulada ya que requiere se realicen las adiciones necesarias a la ley y a la Constitución dando así la aportación técnica y procedimental del ensayo que se pone a su consideración.

Aportando algunos rubros con los que sería factible llevarlo a cabo, así como los límites que debe tener esta figura jurídica dentro de nuestra normatividad, para otorgar el sufragio de los ciudadanos mexicanos desde cualquier parte del extranjero y no únicamente otorgar este derecho como vigente pero no positivo, ya que esta es una necesidad del sistema jurídico mexicano y en obvio de los

mexicanos que no por estar fuera de su patria dejan de estar protegidos por la normatividad de su país de origen México.

El objetivo de trabajo es el de construir procesos para que se amplíen los derechos políticos a los mexicanos residentes en el exterior. Al aprobar el voto de los emigrados, nuestro país se unió a la ya larga lista de las naciones que conceden a sus ciudadanos nacionales en el exterior el derecho al sufragio, que es considerado uno de los fundamentos de la democracia.

Actualmente los ciudadanos de más de cuarenta naciones pueden ejercer su derecho a sufragar fuera de sus países. Algunos de los ejemplos más representativos entre las naciones denominadas del tercer mundo y específicamente de América Latina se encuentran: Argentina, Brasil y Colombia.

El artículo 36 constitucional no reconoce explícitamente el derecho a votar desde el extranjero, tampoco estipula como debe realizarse; el presente trabajo señala algunas alternativas que el Instituto Federal Electoral ha venido realizando, por mandato del artículo octavo transitorio del Decreto que modificó el artículo 36 Constitucional, mismos que se han plasmado en dictámenes técnicos, logísticos y demográficos que permitan poder llevar a cabo el ejercicio electoral desde el extranjero.

## **Capítulo I**

### **El Estado Mexicano**

#### **1.1 La Evolución del Estado Mexicano.**

##### **1.1.1.-Época Prehispánica.**

Para dar inicio, al desarrollo del trabajo de investigación que se presenta resulta indispensable establecer un marco referencial que dé, el parámetro en que se sustenta y estructura el ensayo, partiendo así de un punto referencial que da la pauta de la propuesta, consistente, en la forma de gobierno que es lo que en este primer capítulo se aborda observando las características del Estado Mexicano y su comportamiento a lo largo de la historia ya que esto permite analizar las medidas que se instrumentaron para lograr una forma de gobierno que le ha permitido subsistir a lo largo de la historia, pero que obviamente requiere de transformaciones paulatinas que le permita evolucionar, instrumentando diferentes figuras jurídicas y herramientas en las que se observa claramente su desarrollo y transformación.

Así, damos inicio por orden cronológico, enunciando las etapas por las que ha pasado el Estado Mexicano, señalando como marco referencial inicial a la sociedad maya, ya que esta cultura se desarrollo en el territorio nacional y brindó las primeras estructuras referenciales de gobierno en México que hoy forman parte de la historia del Estado Mexicano, esta sociedad "era muy estratificada, había un pequeño grupo privilegiado; otro grupo, muy numeroso, trabajaba para la nobleza; de forma limitada, también trabajaban los esclavos. En las ciudades mayas, cuanto más alta era la clase social, más cerca vivía de los templos.

Las estructuras sociales las encabezaba la denominada clase superior —la nobleza— resultado de la evolución de un grupo sacerdotal, heredero de los

brujos y hechiceros, con supuestos poderes sobrenaturales, del horizonte preclásico. Los jefes de la vida civil y religiosa, que ejercían un poder absoluto, surgían de la nobleza. Los nobles gozaban de toda clase de privilegios. En Yucatán, al hombre noble lo llamaban *lamehen*, que significa <<el que tiene madre y padre>>, lo que indica que entre esta clase social privilegiada prevalecían las nociones de linaje así como el culto a los antepasados.

Entre la nobleza y el pueblo había una clase intermedia, constituida básicamente por los mercaderes. Era una clase rica, muy relacionada con la nobleza. No hay muchos datos de ella. La base de la gran pirámide estaba formada por una clase plebeya de hombres trabajadores. En lengua maya les decían *ah chembal vinicoob*, <<hombres inferiores>>. Esta clase estaba constituida por agricultores, pescadores, cazadores y artesanos. Su trabajo era fundamental para el mandamiento de señores, sacerdotes, funcionarios públicos y guerreros. En cuanto a los trabajadores, tenían derecho a disfrutar una mínima parte de lo que producían.

Las tierras de los plebeyos eran comunales. Los pobladores las usufructuaban, pero no eran sus propietarios. Las comunidades se dividían en barrios, cada uno de los cuales trabajaba sus propias tierras. Los nobles, en cambio, sí poseían tierras, que eran cultivadas por esclavos.”<sup>1</sup>

“El mundo maya se dividía en estados independientes dentro de la organización política, cada uno con un gobierno central con sede en la ciudad más importante. Al frente del gobierno estaba un dirigente al que en Yucatán llamaban *halac uinic*, esto es, <<el verdadero hombre>>. Era noble y heredaba el cargo, el mayor de sus hijos varones. Tal vez en el período clásico este funcionario hacía las veces de supremo sacerdote, aunque más tarde sólo tenía atribuciones civiles. Un

---

<sup>1</sup> Enciclopedia Océano de México. Volumen 2, Editorial Océano, España 2001. Pág. 386.

consejo de personalidades ayudaba al *halac uinic* a cumplir su trabajo. El *batab* era el representante del *halac uinic* en las ciudades dependientes de la capital de un Estado. Tenía un poder muy amplio y recaudaba los tributos para el dirigente máximo. También era jefe militar, aunque en caso de guerra un militar de carrera asumía la dirección bélica. Un consejo integrado por jefes de los barrios asesoraba al *batab*. El cuadro dirigente se completaba con toda una jerarquía de funcionarios con tareas específicas, como administración, organización de festividades y preparación de ceremonias. Otros tenían a su cargo hacer cumplir la ley. Los guerreros del período clásico no constituían una clase aparte ni tenían un poder especial. Seguramente intervenían en los conflictos entre ciudades o en la lucha contra los invasores extranjeros.<sup>2</sup>

Esta referencia primera se da en la cultura maya que en esencia tiene un origen primero en el territorio del hoy México, pero la estructura lineal la encontramos con los mexicas de los cuales según la referencia establece: "los mexicas y sus aliados se extendieron primero por el altiplano central y después hacia las costas. Dominaron parte de los actuales estados de Puebla, Morelos y el Distrito Federal. Los pueblos conquistados conservaban su autonomía política sólo si se comprometían a rendir tributo a los mexicas. Dentro del territorio conquistado había algunos pueblos que no fueron incorporados al imperio, como Tlaxcala, en las cercanías de Puebla; Tultepec, en la costa de Oaxaca; la región de los yopis, en Guerrero, y la zona de Metztitlan-Totopec, entre Puebla, Hidalgo y Veracruz. Michoacán tampoco pudo ser conquistado. Las fuerzas de Axayácatl, sexto *tlatoani* de Tenochtitlan, fueron detenidas por los tarascos en Taximaroa, actualmente en el Estado de Hidalgo, tras una terrible derrota. Los aztecas tuvieron que conformarse con cuidar la frontera occidental para evitar las incursiones de los tarascos.

---

<sup>2</sup> Ibid. Pág. 387.

En 1503, después de la llegada de Moctezuma Xocoyotzin al poder —que era *tlatoani* a la llegada de los españoles—, Tenochtitlan había controlado a los miembros de la Triple Alianza y se convirtió en el mayor centro urbano de Mesoamérica.”<sup>3</sup>

“La sociedad mexicana estaba perfectamente estratificada. En principio, había una diferencia muy clara entre los *pipiltin*, nobles, y los *macehualtin*, gente del pueblo. Esta clasificación era válida sólo para la población mexicana. Los que eran de otro origen étnico (como los *pochtecas*, algunos artesanos y los *tlameme* o cargadores), aunque carecieran de un linaje importante y no contaran con recursos, no recibían el nombre de *macehualtin*. Además, había una serie de clasificaciones de acuerdo con la actividad de la gente.

Los *pipiltin* ocupaban los puestos más altos, ya fuera en la administración, en la jerarquía religiosa o el ejército. Con ciertas restricciones, los miembros de este sector podían tener tierras, en la modalidad de propiedad privada, estaban exentos del pago de impuestos, y podían percibir tributos y valerse del servicio de otras personas de menor rango. Los *macehualtin* en su gran mayoría se dedicaban a las labores agrícolas; eran el sector productivo de la sociedad. Un *macehualli*, aunque ascendiera en la escala social por sus méritos en el sacerdocio o en la guerra, no se convertía jamás en un *pilli*.

El trabajo de los *tlameme*, en una sociedad que no tenía bestias de carga ni ruedas, era indispensable. Casi todos eran de origen étnico distinto al mexicano: en muchos casos los pueblos conquistados los entregaban como tributo. Los *meyeque* eran el equivalente a los *macehualtin* de los lugares que habían conquistado los mexicanos, como Azcapotzalco. Eran étnicamente distintos a éstos.

---

<sup>3</sup> Ibid. Pág. 404.

Trabajaban las mismas tierras que antes habían trabajado en forma comunal, pero el fruto ya no era para ellos sino para el *pilli* al que le habían otorgado las tierras. Tenían la obligación de realizar servicio doméstico para su señor y de ayudar a los mexicas en la guerra, si lo requerían. Eran libres, pero en virtud de la posición tan relegada que ocupan en la sociedad mexicana, no tenían posibilidades de progresar.

Los *tlatlacohtin* se han identificado con los esclavos, pero éste es un término que debe usarse con muchas reservas. En general, la condición de sumisión era temporal. Un hombre podía convertirse en *tlatlacohtin* por robo, deudas, etcétera, o incluso por voluntad propia o familiar. El *tlatlacohtin* se comprometía por un tiempo a realizar algún trabajo, ya fuera doméstico, agrícola o de carga, a cambio de alimento. Podía tener propiedades y en ocasiones recibía más bienes a cambio de su trabajo que un individuo del pueblo. De cualquier forma, la condición de *tlatlacohtin* siempre se consideraba como un castigo. Los *mamaltin* eran prisioneros de guerra. No tenían ninguna importancia dentro del sistema productivo. Su destino era el sacrificio. Por su parte, los *pochteca*, comerciantes, y los *amanteca*, artesanos, en general tenían una situación económica mejor que la del resto de la población y comenzaban a diferenciarse como una clase social propia.

“El *calpulli* era la unidad social y productiva característica de Mesoamérica. Esta formado por varias familias o linajes. Cada una tenía sus tierras de cultivo, además de las comunales del *calpulli*. Cada *Calpulli* tenía sus propias ceremonias y su propia organización política. ...”<sup>4</sup>

“Para su gobierno, la ciudad se dividía en cuatro *Calpullis* o barrios; cada uno de ellos era independiente en su régimen interior.

---

<sup>4</sup> Ibid. Pág. 405.

Tenía sus propios recursos económicos y su propiedad territorial. Su gobierno estaba formado por un Consejo, encabezado por dos miembros: el administrador y el ejecutor. Toda determinación se tomaba en asamblea para resolver los problemas internos de carácter político, económico o social. Los cuatro *calpullis* estaban representados en la Asamblea General del Estado, que formaba un consejo para elegir al jefe supremo, Tlacatecutli o gobernante ejecutor, auxiliado por el *Cihuacóatl*, con funciones administrativas.

A los pueblos sojuzgados se les dejaba gobernarse por sí mismos y sólo se les fijaba un tributo de lo que se producía en la región y que los recaudadores recogían para llevarlo a Tenochtitlan, según acuerdo tomado en la Triple Alianza, y que se asentaba en los libros de tributos para la distribución estipulada, pues todas las determinaciones se tomaban de común acuerdo y ninguno de los tres Estados podía obrar independientemente.

La justicia se impartía por funcionarios especiales, escogidos entre los hombres capaces y honestos; además, había un tribunal superior encabezado por el gobernante ejecutor, que podía resolver en última instancia.<sup>5</sup>

Por encima del *calpulli* se ubicaba la estructura del Estado, centrada en torno al máximo gobernante, el *tlatoani*. Tras la muerte de un monarca, un consejo de nobles escogía al sucesor, por lo general miembro del mismo linaje real. El *tlatoani* inspiraba gran respeto a sus subordinados. Entre sus tareas destacaba la de nombrar algunos funcionarios estatales y militares, dirigir campañas de guerra, supervisar las actividades comerciales y la recaudación de tributos, administrar justicia en última instancia y presidir ritos religiosos. El *tlatoani* era la cabeza de la pirámide social y el máximo sacerdote de *Huitzilopochtli*, por lo que el gobierno

---

<sup>5</sup> C. Barron de Mora. "Historia de México" Editorial Porrúa S. A. México 1980 pp122 y 123.

azteca puede considerarse teocrático. Los sacerdotes superiores, los militares y los *pochtecas* compartían, en cierta proporción, los privilegios de la nobleza."<sup>6</sup>

"No es posible descubrir en la época prehispánica y en los pueblos que habitaron el territorio que comprende actualmente la República Mexicana ninguna institución, consuetudinaria o de derecho escrito, que acuse un antecedente de las garantías individuales actualmente consagradas en la constitución que nos rige, ni en las diversas modalidades de todas las Constituciones que nos rigieron a partir de la consumación de la independencia. Los regímenes sociales en que estaban estructurados los principales pueblos prehispánicos se formaron de maneras primitivas y rudimentarias, conforme a las cuales la autoridad suprema, o sea el rey o emperador, era quién tenía facultades absolutas para legislar y decir sobre la suerte de sus súbditos."<sup>7</sup>

"Es cierto que en algunos pueblos existían consejos de ancianos y sacerdotes que aconsejaban al jefe supremo en las cuestiones con mayor trascendencia para la vida pública del pueblo, pero también es verdad que el jefe supremo no estaba obligado coactivamente a acatar: las opiniones en que dicha función consultora se le manifestaran. Tales circunstancias inducen a creer que, en los regímenes políticos y sociales primitivos el gobernado no era titular de ningún derecho frente al gobernante."<sup>8</sup>

### 1.1.2 Época Colonial

Como referente, de igual forma resulta indispensable para entender la evolución del Estado Mexicano, encontramos la etapa de la colonia en la que como se acota

---

<sup>6</sup> Enciclopedia Océano de México. Volumen 2 Op. Cit. Pp. 406.

<sup>7</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio "Garantías Individuales", Editorial Porrúa S. A., México, 1985 pp. 114.

<sup>8</sup> Ibid, p. 115.

se muestra un proceso de influencia con relación a otra forma de gobierno, en una serie de momentos:

“En la primera etapa de la Conquista predominaron los intereses de los españoles. En un principio, Cortés gobernó como capitán general y <<justicia mayor de la hueste>> nombramiento que recibió de los miembros del Ayuntamiento de Veracruz. Dentro de la tradición española, al fundarse una ciudad se debía elegir un ayuntamiento. Al ser reconocido Cortés como autoridad y la corona española como órgano superior de gobierno, se estaban desconociendo los intereses originales de la expedición, planteados por Diego de Velázquez. Una cédula real del 15 de octubre de 1522 confirmó a Cortés como capitán general y gobernador de la Nueva España, cargo que de hecho ejercía de la nueva España, desde 1519. El gobierno de Cortés duró hasta 1524. En lo fundamental se ocupó de la consolidación de lo conquistado, la expansión hacia nuevos territorios, la repartición de encomiendas, la administración pública, el ejército y la justicia. Su poder era prácticamente ilimitado. Bajo el dominio de Cortés el territorio tenía una organización de tipo feudal encabezada por los encomenderos.

La jerarquía del gobierno de la Nueva España era así: en España, el rey era amo y señor que delegaba funciones de gobierno. Lo asesoraba el Consejo de Indias, un cuerpo colegiado que conocía todos los asuntos relacionados con los dominios americanos, entre los que estaban la recopilación de leyes, la ratificación de nombramientos y el acopio de información. En la Nueva España, el virrey y la Real Audiencia, dependientes del rey y del Consejo de Indias, eran la máxima autoridad.

El virrey era nombrado directamente por el monarca y permanecía en el cargo el tiempo que éste dispusiera. A pesar de la amplitud de sus funciones (entre las que se contaban otorgar mercedes como recompensa a ciertos servicios, dar

autorizaciones en asuntos relacionados con la tierra y los atributos, ordenar la construcción de obras públicas y presidir el juzgado general de Indias) su poder se hallaba limitado por la Audiencia y los visitadores. El virrey era el protector de los indios, a los que se consideraba menores de edad, vasallos desvalidos frente a la explotación, primero de los españoles y después de los mestizos y las castas. En 1573 se creó el Juzgado General de Indios, donde el virrey, asesorado por los miembros de la Audiencia, resolvía las demandas de los indígenas.

Después del virrey y la Real Audiencia estaban las autoridades de los distritos de la Nueva España: alcaldes mayores, corregidores y gobernadores. Bajo el mando de éstos, en cada distrito estaban los cabildos o ayuntamientos de las villas y ciudades españolas y los pueblos de indios.

El gobierno de los distritos estaba a cargo de alcaldes mayores y corregidores. Algunas provincias como Veracruz, Puebla, Tlaxcala, Yucatán, Nueva Vizcaya, Nuevo León y Nuevo México tuvieron gobernadores que ostentaban poderes similares a los del virrey en materia política y administrativa. En general, las ciudades o centros comerciales de fuerte tradición e importancia económica eran las que tenían gobernador.

Los alcaldes mayores se introdujeron para la administración de justicia, pero tenían facultades gubernativas, dependientes del virrey. Sus decisiones podían apelarse ante la Audiencia. Los corregidores tenían la función de administrar aquellos pueblos de indios que, por no ser parte de una encomienda, pagaban tributo directo a la corona. Con el tiempo, a medida que disminuyó la población indígena, las alcaldías mayores y los corregimientos fueron prácticamente lo mismo.

Debido a la gran cantidad de funciones que desempeñaban, los alcaldes mayores y los corregidores concentraban mucho poder. Recolectaban el tributo de los indios, controlaban a los encomenderos, disponían sobre los caminos e intervenían en el gobierno local, tanto de las ciudades y villas españolas, como de los pueblos de indios. Con autorización del virrey, podían nombrar tenientes en las poblaciones de su jurisdicción. Algunas familias, luego de acaparar los puestos de teniente en forma ilegal, llegaron a dominar la política local. Los alcaldes mayores, los corregidores y los tenientes cometieron gran cantidad de abuso contra los indígenas y se inmiscuían constantemente en los gobiernos locales para favorecer sus propios intereses.

Dentro de las alcaldías mayores y corregimientos estaban las autoridades locales, es decir, los ayuntamientos. En las villas y ciudades novohispanas, en un principio, fueron idénticos a los cabildos españoles. Estaban compuestos por alcaldes ordinarios, encargados de administrar la justicia en ciertos casos, y regidores, que se ocupaban de los servicios públicos. Los ayuntamientos, sin embargo, perdieron pronto su autonomía debido al control del virrey, que ratificaba la elección de los alcaldes y procuraba designar a los regidores.

En los pueblos de indios hubo algunos ajustes a la estructura administrativa porque se asimilaron a sus prácticas tradicionales. En principio los cabildos indígenas eran electivos, pero en muchos lugares el voto se limitaba a los caciques y la aristocracia tradicional. Cuando no existían linajes de importancia, el común del pueblo participaba en las elecciones. Los caciques tradicionales solían perpetuarse en el cargo. Había otras autoridades menores encargadas, por ejemplo, de recolectar el tributo, organizar el trabajo de la comunidad, supervisar que los deberes religiosos se cumplieran y regular el funcionamiento de los mercados o tianguis.

Como parte del proceso evangelizador tuvo lugar una actitud paternalista que consideraba a los indios menores de edad. Esto llevó a los misioneros a tratar de aislarlos en lo que se conocía como <<república de indios>>. Los pueblos de indios se dividían en barrios que conservaban algunas características de los *calpulli* indígenas traspuestas a la usanza española. Es decir tenían su propio patrono y fiestas especiales. Además, la comunidad de los antiguos macehuales continuaba siendo la base de la sociedad.

Al principio de la Colonia, los españoles dejaron el gobierno de los pueblos de indios en manos de los antiguos nobles; después propiciaron la formación de cabildos indígenas que en muchas ocasiones siguieron dominando las autoridades tradicionales.

La república de españoles no fue objeto de legislaciones como ocurría con la república de indios. La república de españoles se basaba en la legislación general de Castilla. Estaba esparcida por todo el territorio novohispano. Las ciudades y villas españolas, a diferencia de los pueblos de indios, no tenían que pagar tributo. A los cargos de los cabildos sólo podían aspirar españoles, aunque en esta categoría se admitía a los criollos (hijos de los españoles con las indias) nacidos de unión legítima.

A fines del siglo XVI, los cabildos de las villas ciudades españolas habían perdido la independencia de la que gozaban en los años posteriores a la Conquista. Los puestos en los cabildos fueron un refugio para los criollos, ávidos de prestigio. Los cargos políticos más altos, como virrey y oidor de la Real Audiencia, se reservaban a los peninsulares.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Enciclopedia Océano de México, volumen 2. Op. Cit. Pp. 425-430.

"Las condiciones que privaban en el régimen azteca, el más adelantado culturalmente hablando de todos los pueblos que habitaban el territorio que hoy ocupa México, antes de la colonización española, no se encuentra antecedente alguno de garantías a favor de los gobernados, ni siquiera una semejanza relativa, pues como afirma Mendieta y Núñez como cuerpo de leyes, la historia del derecho patrio empieza en la primera cédula real decretada por el gobierno de las Indias, es decir, con el advenimiento del Derecho Colonial.

En la Nueva España el derecho colonial se integró con el derecho español propiamente dicho en sus formas legal y consuetudinaria, así como por las costumbres indígenas.

Al consumarse la conquista de México y al iniciarse la colonización de las tierras recién dominadas, la penetración jurídica española se encontró con un conjunto de hechos y prácticas sociales autóctonas, las cuales lejos de desaparecer y quedar eliminadas por el derecho peninsular, fueron consolidadas por varias disposiciones reales y posteriormente por la Recopilación de Indias de 1681, cuyo artículo 4º autorizaba su validez en todo aquello que no fuesen incompatibles con los principios morales y religiosos que formaban al Derecho Español"<sup>10</sup>

En el orden político la autoridad suprema en las colonias españolas de América era el mismo rey de España, quién estaba representado por virreyes o capitanes generales esto según la importancia de la colonia de que se tratase. El monarca español como en todos los regímenes absolutos concentraba en su persona las tres funciones en que se desarrolla la actividad integral del Estado, es decir era el ser supremo administrador público, legislador y juez.

---

<sup>10</sup> BURGUOA ORIHUELA, Ignacio, "Garantías Individuales", Op. Cit. p. 115.

"El Derecho Español Positivo, y sobre todo el colonial, tenía la pretensión de ser eminentemente realista. Ninguna ordenanza debía de expedir el monarca sin estar debidamente enterado de su conveniencia objetiva, y con el fin primordial de garantizar el realismo jurídico se creó el llamado Consejo de Indias, organismo que se encargaba de los asuntos de las colonias de América, actuaba como consultor del rey.

El rey Carlos II y el consejo de Indias, unificaron leyes y disposiciones creándose así el Código de Recopilación de Indias cuyo contenido normativo versa sobre variadas materias jurídicas, así mismo, en esta Recopilación se observaba la tendencia de proteger a la población indígena contra abusos y arbitrariedades de los españoles, criollos y mestizos así como el evangelizarla. La legislación de Indias fue eminentemente protectora del indio llegando al extremo de considerar al elemento indígena sujeto a un verdadero régimen de capitis diminutio, restrictor de su capacidad jurídica."<sup>11</sup>

En las leyes de Indias encontramos la fuente primordial del derecho neo-español, pues en ellas estaban recopiladas las disposiciones reales que bajo distintas formas rigieron múltiples aspectos de la vida colonial hasta 1681, pudiendo descubrir así prevenciones reales que revelan la situación de los gobernados durante el régimen neo-español.

Analizando el derecho español, en su aspecto legal y consuetudinario, existía una verdadera garantía jurídica para los gobernados en la jerarquía normativa escrita, en la que la norma suprema era el Derecho Natural, cuyos mandatos debían de prevalecer sobre las costumbres y las leyes.

---

<sup>11</sup> Ibid. P. 116.

### **1.1.3.- Época Independiente**

Esta siguiente etapa marca ya una compactación en las costumbres y ordenes legales tanto de la Nueva España de los españoles ibéricos, con las costumbres con que se regían los antiguos mexicanos y es que se comienza a configurar un sincretismo del Estado Mexicano estableciendo "El Derecho del México Independiente, en materia político-constitucional, que rompe con la tradición jurídica española por las doctrinas derivadas de la Revolución Francesa e inspirado por el sistema norteamericano, siendo la organización y funcionamiento del gobierno estatal la mayor preocupación de los legisladores mexicanos para dar solución, encontrándose sólo con modelos y antecedentes extranjeros para estructurar al Estado recién nacido a la vida independiente y propia.

Con el movimiento insurgente iniciado en septiembre de 1810, la historia jurídica de la Nueva España se bifurca, pues la ideología de nuestros libertadores, entre ellos Morelos; concibió y proyectó importantes documentos de carácter constitucional que sirvieron como índices de estructuración político-jurídica, para el caso de que México lograra su emancipación. Así la historia de nuestro país se desenvuelve en dos direcciones:

1. La Constitución monárquica de Cádiz de 1812 y los diferentes decretos que se expidieron por las Cortes Españolas implicaron para la Nueva España, el nacimiento del derecho público desde el punto de vista virreinal.
2. La insurgencia procuró organizar jurídica y políticamente a lo que sería con posterioridad la Nación Mexicana, de acuerdo a las bases que elaboró ella misma.

A medida que se extendió el movimiento iniciado por Miguel Hidalgo y Costilla contra el mal gobierno, adquirió impulsos legislativos teniendo como resultado la expedición de documentos que declaraban la existencia de los derechos

fundamentales de los hombres, manifestándose así las tendencias ideológicas de los insurgentes.

El Bando de Hidalgo, promulgado el 6 de diciembre de 1810, declaraba la libertad del hombre, la abolición de la esclavitud, y suprime el pago de impuestos a cargo de los indios entre otros.

José María Morelos y Pavón, en su documento Sentimientos de la Nación (14 de septiembre de 1813), proclamaron el principio de igualdad al prohibir la esclavitud, consagra el derecho de la propiedad y prohíbe la tortura.

Morelos, no sólo continuó la lucha emancipadora sino que pretendió hacerla culminar en una verdadera organización constitucional, formando así una Asamblea Constituyente, denominada "Congreso de Anáhuac" que el 6 de noviembre de 1813 expidió el Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional, en la que se declaró la disolución definitiva del vínculo de dependencia con el trono español. Un año después, el 22 de octubre de 1814, el propio Congreso expide un documento jurídico-político llamado Decreto Constitucional para la libertad de América Mexicana conocido como la Constitución de Apatzingán, por haber sido la población donde se sancionó"<sup>12</sup>

El movimiento insurgente parecía haberse sofocado definitivamente a consecuencia del fusilamiento de Morelos, el día 22 de diciembre 1815 en San Cristóbal Ecatepec. Sin embargo, el nuevo Congreso instaurado el 31 de octubre de 1824, se enfrentó al dilema de si debía de organizarse a México como República Federal o como República Central, perfilándose así dos corrientes

---

<sup>12</sup> BURGUOA ORIHUELA, Ignacio "Garantías Individuales" Op. Cit. Pp. 119 y 120 Editorial Porrúa S. A. México, Ed. 1985.

opuestas. Debido a la desorientación que reinaba en México independiente, sobre cuál sería el régimen constitucional y político conveniente de implantar, ambos regímenes constitucionales tanto federal como central estructuraban artificialmente a la Nación, siendo en detrimento mismo del progreso jurídico, político y social del México independiente.

Siendo el Acta Constitutiva de la Federación de 1824, un precedente para elaborar la constitución de 1824, es necesario hacer mención de los artículos relacionados a los derechos del hombre reconocidos por la misma.<sup>13</sup>

“El segundo Código Político Mexicano, que tuvo una vigencia por espacio de doce años, fue la constitución de 1824, siendo el primer ordenamiento que estructuró el México que acaba de consumir su independencia. Siendo la principal preocupación de los autores de esta Constitución, organizar políticamente a México y establecer las bases del funcionamiento de los órganos gubernamentales, quedando así colocado en segundo plano los derechos del hombre, comúnmente llamados garantías individuales. ...”<sup>14</sup>

Los derechos del gobernado frente al Estado en la constitución de 1824 son escasos, y por consiguiente deficientes toda vez que no consigna el medio jurídico para tutelarlos, por lo que es inferior a la Constitución de Apatzingán de 1814, esto en relación a la consagración de los derechos del hombre como tal, toda vez que no existía el respeto hacía ellos por parte del poder público y de las autoridades judiciales organizadas en aquél tiempo.

---

<sup>13</sup> TENA RAMÍREZ FELIPE, “Leyes fundamentales de México 1808-1992”, Editorial Porrúa S. A., México, 17ª. Ed., 1992, pp. 158 y 159.

<sup>14</sup> Ibid, Pág. 190.

Es necesario enunciar que dentro de las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835, en su artículo 2° se encuentran establecidos algunos derechos del hombre y que a la letra dice:

“A todos los transeúntes, estantes y habitantes del territorio mexicano, mientras respeten la religión y leyes del país, la nación los guardará y hará guardar los derechos que legítimamente les correspondan, el derecho de gentes y el derecho internacional designan cuáles son los extranjeros, una ley constitucional declarará los particulares al ciudadano mexicano.”<sup>15</sup>

Las siete Leyes Constitucionales del año de 1836, formaron la primera Constitución centralista del país cuya vigencia fue de 1836 a 1841, siendo el estatuto fundamental de nuestra organización política, manteniendo la separación de los poderes. La característica de este cuerpo normativo es la creación de un superpoder llamado “Supremo Poder Conservador”, que venía a ser el máximo cuerpo legislativo.

Así la primera de las Siete Leyes Constitucionales y la única que se publicó, ya que las seis restantes fueron publicadas en conjunto, se refiere a los Derechos y Obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República...”

La Constitución de 1857, implanta el liberalismo e individualismo como regímenes de relaciones entre el Estado y sus miembros. Puede decirse que el individualismo constituye un contenido posible de los fines del Estado o sea, que éste opta por la realización de un objetivo, que estriba precisamente en la protección y conservación de la personalidad individual, en la cuál precificaría sacrificar cualquier otro interés. Por el contrario el liberalismo implica, que la actitud que el Estado adopta o asume por conducto de sus órganos frente a la actividad

---

<sup>15</sup> Ibid. Pág. 203.

particular, en el sentido de garantizar a ésta un amplio desarrollo mientras no provoque el desorden dentro del medio social.

#### **1.1.4.- Época Revolucionaria 1917**

Como colofón de la evolución del Estado Mexicano encontramos que este tiene su etapa de consolidación en la revolución y con la promulgación de la constitución de 1917, ya que ésta "es el resultado de un proceso histórico y éste a su vez fue engendrado por una serie de hechos lejanos por años. En México a los años anteriores a la promulgación de nuestra Carta Magna, se le ha denominado Revolución Mexicana."<sup>16</sup>

"El movimiento de finalidad social persigue que el hombre pueda vivir mejor acabando con las injusticias sociales. Desde el punto de vista de quién realice el movimiento puede ser realizado por el pueblo, por una clase social, por uno o más poderes públicos, por el ejército o parte de él y por una minoría ágil.

Los movimientos sociales siempre llevan implícito un cambio político, es decir, son una etapa más avanzada en el desarrollo de los movimientos. En la historia se han efectuado pocas revoluciones entre ellas, el paso de la esclavitud al sistema de servidumbre y de éste al sistema liberal burgués.

La mal llamada Revolución Mexicana de 1910 o 1913, es un movimiento que tuvo como finalidad política doble: derrocar al dictador y llevar a la constitución el principio de no reelección, este movimiento se convirtió en social en 1913. Siendo el movimiento político de 1910 un antecedente inmediato del movimiento social, la

---

<sup>16</sup> CARPIZO Jorge, "La Constitución Mexicana de 1917", Universidad Nacional de México, 4ª. Ed. 1980, Página 14.

idea de las reformas sociales nació del pueblo y no de quienes conducían el movimiento.”<sup>17</sup>

La fuente de nuestra actual Carta Magna es el movimiento mexicano del siglo XX, donde las armas victoriosas trataron de imponer un nuevo sistema de vida de acuerdo a la dignidad del hombre, bautizada como la primera constitución social y que se proyectó a la humanidad.

La Constitución de 1917 es fruto del primer movimiento social que vivió el mundo en el siglo XX, las necesidades y las aspiraciones de los mexicanos estaban detenidas por la barrera de la reglamentación jurídica, el movimiento rompió con el pasado y llevó al pueblo a darse una constitución que estuviera de acuerdo con su manera de ser, de vivir y de pensar.

Durante el porfiriato como en cualquier otra dictadura no se conoció el significado del vocablo libertad, se persiguió a los periodistas y a todo hombre que se opusiera al régimen, se fusiló sin previo juicio, se practicó la ley fuga, se hizo gala de brutalidad. Juzgar al porfiriato es difícil, porque a veces resulta imposible seguir en la realidad los ideales políticos, pero la dignidad del hombre nunca debe de ser menoscabada bajo ningún pretexto ni por el adelanto del país.

“Las causas de nuestro movimiento social fueron:

1. El régimen de gobierno en el cual se vivió al margen de la constitución.
2. El rompimiento de ligas del poder con el pueblo que dio resultado de la deplorable situación del campesino y obrero.
3. La ocupación de los mejores trabajos por extranjeros.
4. El gobierno central donde la única voluntad fue la del presidente.

---

<sup>17</sup> Ibid. Pág. 16 y 17.

5. La inseguridad jurídica que se vivió donde el poderoso todo lo puede y al menesteroso, la ley le negó su protección.
6. El uso de la fuerza tanto para reprimir huelgas, como para aniquilar un pueblo o a un individuo.
7. Haberse permitido una especie de esclavitud donde las deudas pasaban de padres a hijos, de generación a generación."<sup>18</sup>

Teniendo como consecuencia un nuevo Código Supremo, la Constitución fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el 1° de mayo del mismo año.

Algunos la clasificaron como ilegítima, fraudulenta, coincidiendo en que violaba el procedimiento que indicaba la Constitución de 1857.<sup>19</sup>

En general, las opiniones a favor de la nueva constitución coinciden en afirmar que, ha sido un proyecto de realización por realizar. Palavicini, (citado por Carpizo, en su obra La constitución de 1917), uno de los constituyentes más distinguidos declaró: "La Constitución de 1917 fue la realización práctica de los ideales de las revoluciones de 1910 y 1913, constituyendo en estado jurídico las aspiraciones sociales del pueblo mexicano."

En México, como en casi todos los países actuales, son cuatro las decisiones fundamentales: soberanía, sistema representativo, derechos humanos y división del poder, que forman parte de nuestra actual Constitución de 1917 y que dan la pauta para considerar los inicios de la democracia en México, pero ya como Estado mexicano con una organización democrática

---

<sup>18</sup> Ibid. Pág. 29.

<sup>19</sup> Ibid. Pág. 125.

## Capítulo II

### LA DEMOCRACIA.

#### 2.1. - Concepto de Democracia

Este marco referencial permite adentrarnos en lo que para algunos autores es una forma de gobierno y para otros es una forma de vida como lo establece nuestra Constitución General de la República en su artículo tercero y que nos permite a su vez establecer que la democracia tiene diversas aristas que nos hace entender un poco mas, del supuesto que se plantea como hipótesis en este trabajo.

Ahora bien ya que dimos paso por la evolución del Estado Mexicano, en donde observamos cómo se asentaron las bases para entender a nuestro país como democrático, claro, en evolución constante, abordaremos este concepto, para ceñir una vertiente fundamental de nuestro trabajo bajo un análisis conceptual jurídico; puntualizamos este aspecto ya que; conceptos de democracia se vertiran en la realidad teórica como autores existen, por lo que resultaría interminable manejar todos los conceptos existentes, y así circunscribir este criterio para definir a la democracia con una mayor claridad; una vez dado este preámbulo resulta indispensable señalar algunas definiciones con estos elementos, por principio de cuentas mencionaremos la definición etimológica y una vez hecha, analizar, algunas otras que marquen estos elementos, para así, dar una idea de lo que es la democracia.

*Demokratia proviene del griego,- demos,- pueblo y -kratos,- autoridad (también fuerza o poder).*

*Gramaticalmente, democracia según definición de la Real Academia de la lengua Española, significa doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno, y también mejoramiento de la condición del pueblo".<sup>20</sup>*

Esta explicación gramatical marca los elementos que conforma a la democracia y es un punto fundamental para el desarrollo de los conceptos que se han dado a lo largo de la historia;

Algunas definiciones de la democracia nos muestran las diferentes etapas históricas por las que ha pasado, de las que se advierten elementos que conforman un concepto multívoco de lo que se entiende por éste, así tenemos que, Aristóteles entiende por democracia:

"El Gobierno del pueblo, es decir, el gobierno de muchos, el gobierno de la multitud"

El jurista Rafael De Pina a definido a la democracia, como el sistema de gobierno caracterizado por la participación de la sociedad, totalmente considerada, en la organización del poder público y en su ejecución.

Esta definición señala una característica que da una mayor claridad en la explicación, ya que establece que el concepto se funda en la consideración elemental del sentido común, según la cual, las cosas que interesan o afectan a todos se deben tratar o resolver con el concurso de todos, por lo que la democracia es un régimen de partidos.

---

<sup>20</sup> Enciclopedia Jurídica OMEGA., Editorial DRISKILL Tercera edición, 1983. Pág. 506.

Asimismo Abraham Lincon entiende por Democracia: " *el gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo*".<sup>21</sup>

Esta definición es una de las más emblemáticas ya que contiene los elementos que históricamente serán parte de lo que el concepto en sí mismo establece.

Para Carl Schmitt. La Democracia es " *una forma política que corresponde al principio de la identidad (quiere decirse identidad del pueblo en su existencia concreta consigo mismo como unidad política)*"<sup>22</sup>

Resulta importante comentar de la definición antes acotada, que resulta de una figura emblemática de las ideas políticas económicas que enmarca una visión bajo otro contexto ideológico, distinto al jurídico, pero que se observa una constante, que es la idea de, contemplar uno de los elementos que estructuran la esencia de los conceptos de la democracia (el pueblo) este aspecto es fundamental para conformar el criterio en conjunto.

Uno de los más importantes teóricos que han estudiado a la democracia es Norberto Bobbio, quien define a la Democracia señalando: " *es la forma de gobierno cuyas características fundamentales son la existencia de reglas procesales que establecen la autoridad de quien esta autorizado para mandar y bajo qué condiciones, presupone y propicia una amplia participación de los interesados por la toma de decisiones colectivas.*"<sup>23</sup>

El sin número de conceptos del tema nos permiten observar los diferentes elementos que se integran a las diversas definiciones, y teóricamente

---

<sup>21</sup> Guillermo González Martínez, "Diccionario de Términos del Código Electoral del Estado de México" editado por la LII Legislatura del Edo. de Méx. 1994. Pág. 97.

<sup>22</sup> Ibid Pág 132.

<sup>23</sup> Idem.

entendemos, que el concepto democracia se encuentra sustentada en una visión relativista pero siempre observando un común denominador que es como se señala en párrafos anteriores, la voluntad general.

La democracia y su conceptualización depende entonces de factores tanto ideológicos como de las circunstancias históricas de una sociedad concreta en un lugar y tiempo determinados; así pues, como factor medular podemos destacar que los autores lo entienden como una forma de organización y todo grupo social tiene la necesidad histórica de tomar decisiones que resulten obligatorias para todos los miembros de grupos; esas decisiones colectivas, ya sean puestas por escrito o consuetudinarias, tienen la característica del ejercicio del poder, el cual, en un régimen democrático, está fundamentado en el derecho de la voluntad general.

Y así de esta forma podemos estructurar si bien no un concepto que englobe todos los elementos que se comentan en las diferentes definiciones, sí nos permite contemplar una noción general de lo que es la democracia, y de esta forma dar paso a su historia y así entender cómo y porqué se modifican los conceptos, para observar que la historia de la democracia es un factor indispensable para la evolución de una figura de esta envergadura.

## **2.2.- Antecedentes Históricos de la Democracia.**

La democracia ha pasado por un proceso evolutivo lleno de características muy peculiares legalmente; y entendiéndolo como forma de gobierno, damos paso a un análisis histórico.

La palabra democracia proviene de los antiguos griegos, quienes establecieron una forma directa de gobierno en Atenas. Todos los hombres adultos se reunían para discutir diferentes temas y votaban levantando las manos. Los esclavos y las mujeres no tenían derecho al voto. Sin embargo, esta forma de gobierno requiere mucho tiempo y resulta prácticamente imposible reunir a todo el mundo cada vez que se tiene que tomar una decisión.

Se tienen muy pocos elementos como para rastrear con certeza la historia primitiva de Atenas. Fue pasando por los diferentes tipos de gobiernos de las *polis*, antes mencionados, estuvo regida por una monarquía "absoluta" que fue perdiendo poder en manos de la aristocracia local. Cuando se produjo la unificación del Ática, los distritos aceptaron el liderazgo político de Atenas a cambio de crear un *consejo común* integrado por los representantes de las familias nobles. De este modo, el paso de la monarquía a la aristocracia se produjo sin estridencias aparentes en el sentido de que el clan aristocrático se repartía ahora funciones militares, políticas y religiosas que hasta entonces habían sido confiadas al rey de la comunidad.

Hacia el siglo VII a.C. fue establecido un gobierno oligárquico de nueve arcontes y la autoridad del monarca sobrevivió en uno de ellos denominado arconte - rey, con funciones religiosas; sin embargo, el *polemarco* usurpó al rey sus funciones al mando del ejército y con el tiempo el cargo del monarca dejó de ser vitalicio. Los grupos aristocráticos, fundamentalmente los viejos arcontes, integraban el *Areópago*. Este proceso se dio en todas las regiones de Grecia entre el siglo VIII y el VII a.C. Existía una gran diversidad regional en el Ática, y Atenas funcionaba como elemento de cohesión, especialmente entre el campo y la ciudad.

En Atenas fue predominante el dominio de los eupátridas que se mantuvo hasta aproximadamente el siglo VI, cuando comenzaron a promoverse reformas sociales

y económicas en defensa de grupos no aristocráticos, cuando hubo intentos de propiciar tiranías en Atenas, pero todos fracasaron.

Un intento de poner freno a los abusos de los eupátridas fue el de algunos grupos aristocráticos de imponer un sistema de leyes codificadas que la mayoría de los historiadores le atribuyen a Dracón, hacia el año 621 a.C. Las leyes draconianas estaban basadas en el antiguo derecho patriarcal, castigaban los delitos con gran severidad y aplicaban frecuentemente la pena de muerte, aun a los acusados con faltas leves. Por su excesivo rigor, las leyes de Dracón cayeron en desuso y no solucionaron el problema social de fondo que aquejaba a la población y los problemas sociales persistieron.

Atenas estaba por caer en una completa anarquía cuando los diferentes puntos de conflicto, eligieron a Sólon para el arcontado (año 594 a.C.). Solón pertenecía a la familia de los Medóntidas, y fue uno de los primeros personajes importantes de la política griega. Solón dejó sin efecto el severo código de Dracón y, para satisfacer las demandas de los atenienses propició la reforma política. Como eupátrida, pertenecía a la nobleza ateniense, por ello, definió que el honor de los ciudadanos se adecuaba a su diferente capacidad económica.

Dividió a la población en cuatro clases, de acuerdo con su fortuna, los más adinerados tenían más derechos políticos, pero pagaban más impuestos. Estableció que todos los ciudadanos tenían libre acceso a la Asamblea del Pueblo (ekklesia), que era la encargada de votar las leyes. La división socioeconómica era la siguiente:

Clase	Denominación	Renta	Categoría Política
1°	Pentakosiome – dimnoi	> 500	Plena
2°	Hippeis	> 300	Arcontado
3°	Zeugitas	> 200	Cargos menores
4°	Thetes	< 200	Sin cargos

Solón creó el Consejo de los Cuatrocientos destinado a preparar los proyectos de leyes, y al que podían acceder sólo miembros de las tres primeras clases. El Areópago siguió administrando la justicia, pero estableció el Tribunal de Heliastas, destinado a la apelación de las sentencias de los arcontes, cuyos miembros eran ciudadanos pertenecientes a la última clase.

Estas reformas tuvieron dos impactos inmediatos: no quitaron el poder a las clases más altas; y permitieron a los ciudadanos no aristocráticos enriquecidos (especialmente por el comercio), ocupar cargos más altos. Además, sus reformas son importantes, porque constituyen un importante antecedente del futuro sistema democrático ateniense.

El sistema político de la democracia ateniense del siglo V a.C., constituía una de las formas de gobierno más perfectas de la Antigüedad Clásica. La ciudad de Atenas contaba en este período con instituciones como la Asamblea de ciudadanos, el Areópago y los tribunales de Justicia, siendo sus magistraturas accesibles por sorteo al conjunto de los ciudadanos.

En este sistema, la Ekklesia o Asamblea popular asumía el poder legislativo, así como las diversas materias de política exterior. El Consejo de los 500 creado por Clístenes, era un órgano complementario de la Asamblea, cuyos miembros eran elegidos entre las 10 tribus del Ática. Finalmente el Areopago formado por ex-arcontes mantenía sus prerrogativas legislativas.

La existencia de este sistema democrático, implicaba que algunos grupos sociales como los extranjeros o los esclavos se ocupaban de las actividades económicas y del mantenimiento de la población, lo que permitía que los ciudadanos pudieran atender los asuntos políticos de la ciudad.

El gobierno del pueblo tuvo un importante papel en las democracias de la era precristiana. A diferencia de las democracias actuales, las democracias de las ciudades Estado de la Grecia clásica eran Democracias Directas, donde todos los ciudadanos tenían voz y voto en sus respectivos órganos asamblearios. No se conocía el gobierno representativo o democracia indirecta, innecesario debido a las pequeñas dimensiones de las ciudades Estado que no sobrepasaban casi nunca los 10.000 habitantes. El pueblo se reunía en Asamblea para deliberar y votar acerca de los asuntos más importantes.

Así, en los siglos II a V a.C. al amanecer se desplegaba un estandarte. Los ciudadanos iban llegando y se sentaban en las gradas de la Plaza del Mercado de Atenas: el Ágora. Enfrente, en una plataforma de piedra, estaban los magistrados que iban a presidir la Asamblea. Empezaban la sesión con una ceremonia religiosa. Se quemaba incienso, un heraldo recitaba una oración pidiendo a los dioses que se mostraran propicios y una maldición contra cualquiera que intentase engañar al pueblo.

Entonces el presidente, en nombre del Consejo de los Quinientos, exponía las cuestiones que se iban a discutir y preguntaba a la asamblea si quería discutir las. Los ciudadanos respondían alzando las manos.

Empezaba la deliberación. El heraldo decía en voz alta: *¿Quién quiere tomar la palabra?* Todos los ciudadanos tenían derecho a hacer uso de la palabra y cuando varios la pedían a un tiempo, era preferido el de más edad.

El orador subía a la tribuna, que era una plataforma ancha en la que se podía hablar andando, se colocaba en la cabeza una corona de mirto, indicando desempeñar una función religiosa, por lo cual estaba prohibido interrumpirle.

Una vez que todos los oradores habían hablado, el presidente preguntaba a la asamblea si aceptaba o rechazaba la proposición y los ciudadanos respondían alzando las manos.

Al terminar la votación el heraldo pronunciaba una oración religiosa y la asamblea se disolvía.

Las proposiciones aceptadas por la asamblea se consignaban en forma de decretos. Al frente se ponía el nombre del presidente, del secretario y del ciudadano que había presentado la proposición. De esta suerte los ciudadanos sabían quién les había inducido a tomar una medida. El ciudadano que había presentado una proposición seguía siendo responsable de sus consecuencias. Cualquiera podía iniciar contra él un proceso y, si el tribunal lo declaraba responsable por los daños sufridos por la ciudadanía, era condenado a multa y podía ser privado en adelante de los derechos de ciudadano.

El poder legislativo y el poder judicial eran ejercidos por la ciudadanía. No había posibilidad que los ciudadanos tomaran una medida en su propia contra y, si eran inducidos por algún ciudadano a través de un discurso engañoso a hacerlo, luego podían juzgarlo y condenarlo, como así también corregir el error. En síntesis: el poder público era ejercido por la ciudadanía.

Posteriormente, declina el esplendor de Grecia debido a la extensión y ascenso del imperio romano, el cual adopta en sus instituciones el modelo democrático griego, pues ya desde la monarquía, el senado, compuesto por un número aproximado de trescientos ancianos de las familias que fundaron Roma, participaba activamente en el nombramiento del monarca, sea que le

correspondiera por la elección de los comicios o por herencia de sangre, sistema que imperó desde Rómulo hasta Tarquino el soberbio.

Así, el esplendor de la democracia romana inició con el advenimiento de la República, bajo Servio Tulio, quien impulsó principalmente la reforma del senado. Compuesto originalmente por los ancianos de las familias fundadoras, ahora es electo por el plazo de cinco años y designado por los censores, electores indirectos nombrados por la *comitia centuriata*.

La elección indirecta nace entonces, debido a dos razones básicas: el territorio de la *civitas* Roma era sustancialmente mayor al de cualquiera de las *polis* griegas e incluso más que todas juntas, por lo que era materialmente imposible realizar actos públicos con ciudadanos dispersos en un territorio sumamente vasto; además, el volumen de ciudadanos, es decir de individuos con capacidad política era también mucho mayor al conglomerado griego.

En esta nueva forma de organización, el ciudadano perdió su facultad de intervenir directamente en los asuntos públicos, y solo podía participar en la medida en que pertenecía a una familia. El procedimiento era este:

El paterfamilias, como el varón de mayor edad de la familia estaba facultado para emitir su opinión ante la curia. Con la opinión y el respectivo voto de cada uno de los paterfamilias, se formaba el voto de la curia, el cual era vertido por un elector ante la centuria.

Del mismo modo se tomaba la votación en las centurias, empezando siempre por las de la primera de cinco clases; las más numerosas y adineradas. De este modo, si las curias de primera y segunda clase aprobaban las propuestas, alcanzaban mayoría (100 de 193) y no era necesario consultar a las demás.

No obstante lo anterior, cuando el sentido de las decisiones de las clases pudientes no era unánime, era necesario dar intervención a las clases menos favorecidas; esta fue una manera de popularizar el voto, pues la consulta se extendía tanto como fuera necesario, siempre en orden decreciente de clase.

Según la teoría aristotélica, los gobiernos son un ciclo interminable de vicio y virtud en las formas de gobierno; siempre se pasa de una forma de gobierno pura a una impura y de ésta nuevamente a una pura. La regla admite excepción, pero Roma no fue el caso.

Al quedar como único señor Octavio, asumió los títulos de *Imperator* y de *Augustus* y proclamó la *Lex Regia*, la cual le otorgaba el derecho de hacer todo lo que juzgara útil para el bien del Estado, es decir, el poder absoluto. Ésta era una forma moderadamente democrática de gobierno, la cual acabó con el inicio del Imperio Romano.

Durante la edad media se conservan en toda Europa y sus colonias, tanto en América como en Asia y África los regímenes absolutistas. Durante este período no cambia el ejercicio del poder, únicamente el nombre de quienes lo detentan.

Así, durante siglos, sobrevivieron estados autoritarios y monárquicos en todo el mundo, en algunos casos con ciertos dejes liberales, pero fueron los menos. En ese estado se conservaron las cosas hasta la época de la revolución francesa y la declaración de independencia de los Estados Unidos en el periodo comprendido entre 1776 (Inicio de la independencia de Estados Unidos) y 1791 (promulgación de la constitución republicana de Francia), movimientos promovidos en contra de estados autoritarios y despóticos, mismos que derivaron en documentos que hoy se constituyen como bastiones de los estados modernos y civilizados: la

declaración de los derechos del hombre y del ciudadano y la de Independencia de los Estados Unidos.

Como un ejercicio democrático y perfectible, la propia Constitución francesa estableció quienes quedaban excluidos del derecho de votar: los menores de 25 años, las mujeres, quienes no hubiesen tenido un domicilio regular por al menos un año, quienes no pagaran impuestos, los sirvientes a sueldo, quienes no hubiesen prestado el juramento cívico y los no inscritos en las guardias municipales, por lo que la democracia era un privilegio instituido en favor de unos cuantos.

*Un ciudadano, un voto.* Este principio es producto de la organización de los Estados Unidos de América como nación independiente, reformador del voto ponderado, el cual consistía en que una persona debido a su riqueza o nivel cultural podía emitir más de un voto.

Intocado hasta el momento y desde su inscripción en la Constitución Americana de 1879, esta consideración era necesaria, en donde las exigencias sobre nacionalidad debían ser igualmente novedosas e inclusivas, con el objeto de alentar la participación de los residentes en las trece colonias en la organización del nuevo gobierno y conseguir con ello un ambiente de identificación nacionalista que rompiera el estrecho y poderoso vínculo nacido del coloniaje.

Con el nacimiento de estas nuevas naciones con ideologías netamente liberales, los ámbitos territorial y poblacional exigieron la modernización de la democracia misma, pasó de la democracia directa, donde todos los ciudadanos intervienen de manera inmediata en la toma de cada una de las decisiones que afectarán a la colectividad; a la democracia indirecta, sistema en el que la soberanía del pueblo ya no era ejercida por éste de manera primaria, sino tenía que ser ejercida por

personas a las que se transmitiera la facultad de tomar decisiones. Así nace la división de poderes.

En este nuevo régimen, los ciudadanos votan de manera directa o indirecta por otros ciudadanos que representarán sus intereses en órganos colegiados o unipersonales que tomarán las decisiones de gobierno, según la teoría francesa, la soberanía del pueblo debía depositarse en tres poderes: uno legislativo que creara un marco legal supremo, del cual se derivarían todas las disposiciones legales dirigidas a normar la actividad social; uno ejecutivo que se encargara de la administración de los servicios y recursos públicos y uno jurisdiccional que decidiera los conflictos surgidos con motivo de la aplicación de la ley.

A este modelo, se debe sumar la aportación norteamericana del federalismo, teoría de Alexander Hamilton y James Madison, en el cual los Estados se unen para alcanzar la fuerza necesaria para defenderse de presiones externas.

Producto de lo anterior, es la democracia actual en la mayoría de las naciones como la nuestra: un poder legislativo que crea las leyes necesarias para regular la actividad humana, tanto social como individual, compuesto de representantes del pueblo y de sectores territoriales (en el caso de México, diputados y senadores, respectivamente); un poder ejecutivo, encargado de la aplicación de estas leyes, de la administración de los servicios y de los recursos públicos (Presidente de la República en México); y uno judicial, encargado de la administración de la justicia en caso de controversia (Poder Judicial de la Federación).

Si bien es cierto la ruta de la democracia no ha estado exenta de penurias, no lo es menos que ha alcanzado un estado en el que el ser humano puede aspirar a la satisfacción de sus intereses; a pesar de ello, como cualquier producto de la

actividad del hombre es una obra inacabada que exige la participación de todos y cada uno de los ciudadanos para lograr la inalcanzable perfección

### **2.3.- Teoría de la Democracia**

Uno de los parámetros que se establecen para considerar a un país como democrático consiste en cumplir con ciertas características de un sistema jurídico que contempla en primer término en ostentarse como tal, esto es como Estado democrático, tener un ordenamiento legal supremo como lo son las leyes fundamentales de los Estados y que estas se lleven acabo; esto es, que en verdad se cumplan como tales ya que no necesariamente el cumplir con los elementos que según algunos autores son fundamentales para considerar a un país como democrático en una norma fundamental serán los que consideren a una nación con este carácter, sino que requiere de que los elementos que conforman a la teoría la lleven a cabo y esto sí será la pauta para poder considerar a una Nación como democrática.

En este orden de ideas resulta primordial que se fijen los parámetros que contiene la teoría como elementos fundamentales para considerar a una Nación como democrática; este aspecto lo aborda de manera muy clara el maestro Patiño Camarena en su obra El Nuevo Derecho Electoral Mexicano en el que enumera ocho características que se devén cumplir para poder concebir a una nación como democrática que deben estar contemplados en su norma fundamental.

Vale la pena hacer mención que esta teoría se ajusta a nuestro estudio en virtud de que es un análisis que contempla a la democracia como sistema de gobierno, en el que establece que si bien las democracias no son perfectas estas tienen que cumplir ciertos aspectos que se consideran de la siguiente manera.

En primer término: El principio de soberanía del pueblo, principio de separación de poderes, estructuración de un sistema representativo, establecimiento de un régimen de partidos políticos, reconocimiento y respeto a los derechos de la mayoría y de las minorías, reconocimiento y respeto a los derechos del hombre o garantías individuales, reconocimiento y respeto a los derechos sociales o garantías sociales y reconocimiento y respeto al principio de supremacía constitucional.

Estos principios se describen a continuación con el animo de mostrar lo fundamental que son estos para contemplar a una nación como democrática, principios que se sustraen de manera textual del autor mencionado.

*"1) El principio de la soberanía del pueblo.* Las democracias representativas se estructuran a partir del principio de que la titularidad de la soberanía le corresponde al pueblo quien, por razones prácticas, delega su ejercicio en las personas que designa como sus representantes y los cuales sólo pueden actuar dentro de los límites que la voluntad popular les ha precisado en la Constitución.

La idea del gobierno representativo, Sieyès la desenvuelve dentro de la órbita del pensamiento rousseauiano y muy bien puede ser entendida como el complemento de las ideas del ginebrino, ya que si bien conviene con Rousseau en que la soberanía es indelegable, considera que nada se opone a que se delegue su ejercicio, convirtiendo la teoría del Contrato Social en un programa práctico, viable, de fácil realización.

Por otra parte, si es claro que el pueblo no delega su soberanía sino tan sólo su ejercicio, también lo es que el pueblo no delega el ejercicio de todas las atribuciones soberanas sino tan sólo el de algunas de ellas, y que el ejercicio de aquellas atribuciones que delega no lo hace de manera irrevocable. Es de esta

forma como el pueblo se conserva siempre dueño de sí mismo y en constante actividad de soberano.

Ahora bien, el principio de la soberanía popular admite dos interpretaciones fundamentales: o bien la soberanía reside en el pueblo, entendido como la suma de todos los individuos, de suerte tal que cada ciudadano detenta, por así decirlo, una partícula del poder soberano, o bien la soberanía reside no en la simple suma de las personas físicas que componen el pueblo, sino en el pueblo mismo, considerado como una entidad diferente a los individuos que lo conforman.

La primera postura implica que los representantes populares tan sólo sean representantes de sus electores y que, por lo mismo, su mandato sea considerado en forma imperativa. La segunda postura obliga a pensar que cada representante expresa la voluntad general y no sólo la voluntad de la mayoría que lo eligió; por lo mismo, sus electores no pueden darle ninguna orden; la inmensa mayoría de las constituciones contemporáneas parten de la segunda concepción pues prohíben en forma expresa o tácita el mandato imperativo, es decir, la subordinación jurídica organizada de los representantes a sus electores.

2) *El principio de separación de poderes.* Arrington, Locke y Montesquieu, consideraban que a través de la separación de poderes además de lograrse un provechoso equilibrio entre los diversos órganos del Estado, se limita al poder en beneficio del pueblo y se propicia una atmósfera favorable a la libertad.

Estas ideas quedaron plasmadas en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la revolución Francesa, ya que en su artículo 16 se afirma que "toda sociedad en la cual la garantía de los derechos del hombre no esté asegurada, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución".

El constitucionalismo norteamericano también recogió este principio en las constituciones locales de los estados, así como en la constitución Federal de 1789. En esta materia reviste particular importancia la Constitución de Massachussets de 1780, en la cual se expresa, en forma por demás afortunada, que la división de poderes tiene como finalidad hacer posible que gobiernen las leyes y no los hombres. En efecto, cuando por medio de la ley se atribuyen funciones precisas a cada órgano estatal, la acción de éstos queda sometida y regulada por el derecho.

Resulta oportuno precisar que desde la Revolución Francesa hasta nuestros días siempre se ha considerado al poder estatal único e indivisible, razón por la cual la división a que alude este principio no se refiere a la división del poder en sí mismo, sino tan sólo se refiere a la división de su ejercicio.

Ahora bien, en la configuración de los regímenes constitucionales este principio reviste una importancia subrayada toda vez que la forma como se aplique determinará la forma de gobierno que se adopte; así, si se aplica en forma rígida ello dará como resultado la configuración de un régimen presidencial, forma de gobierno en la que cada uno de los poderes políticos tiene un origen popular directo y vida constitucional independiente, lo cual no excluye que existan mecanismos de colaboración entre los poderes; si se aplica en forma flexible ello dará como resultado la configuración de un régimen parlamentario, forma de gobierno en la cual los poderes Ejecutivo y Legislativo tienen medios de acción trascendente el uno sobre el otro; y si se aplica en forma atemperada ello dará como resultado la configuración de un régimen de asamblea en el que el Poder Ejecutivo guarda una relación de subordinación respecto al Legislativo. (En el capítulo correspondiente se estudia con toda amplitud las diferentes formas de gobierno).

3) *La estructuración de un sistema representativo.* Para la consecución de este propósito se requiere crear los medios que traduzcan la opinión de los ciudadanos acerca de quiénes deben ser representantes y de qué manera debe ser gobernado el país. Ello significa el reconocimiento del sufragio universal y la celebración de elecciones a intervalos de relativa frecuencia, que permita que los representantes elegidos por el pueblo puedan ser reemplazados a través de las elecciones.

Con relación a este tema cabe precisar que sí es requisito esencial de la democracia que todos los ciudadanos tengan derecho al voto y dispongan de los medios para ser escuchados, pero no es requisito esencial, que hagan escuchar su voz si prefieren permanecer en silencio. Sin embargo, se puede decir que la calidad de un régimen democrático puede ser juzgada por el grado de participación ciudadana.

Es por ello que en el presente los regímenes democráticos ya no se limitan a afirmar la primacía de la voluntad popular, sino que además procuran crear nuevos y mejores canales que incentiven la participación del pueblo en los procesos de toma de decisiones como son el referéndum, la iniciativa popular y revocación.

Por otra parte, el buen funcionamiento de la democracia representativa supone, por una parte, que los representantes populares tengan presente, como lo han señalado la doctrina y las luchas políticas, que son representantes del pueblo soberano y no representantes soberanos del pueblo y, por otra, que los ciudadanos participen en los procesos de toma de decisiones políticas, teniendo en mente los intereses generales y no sólo sus intereses particulares o de sector.

Ahora bien, con objeto de canalizar y desahogar el sufragio universal se han ideado dos sistemas electorales que responden a dos criterios técnicos diferentes: el sistema mayoritario y la representación proporcional; el régimen electoral mixto combina los dos sistemas anteriores según diferentes técnicas, pero en todos los casos el elector dispone de dos boletas: con la primera el elector se pronuncia por uno de los candidatos a diputados de mayoría y con la segunda se pronuncia por alguna de las listas de candidatos de representación proporcional. (En el capítulo correspondiente se estudiarán *in extenso* los sistemas electorales, así como la relación que guardan éstos con el cuerpo electoral, los partidos políticos y las opciones políticas).

4) *el establecimiento de un régimen de partidos políticos*. La democracia representativa supone posiciones divergentes, pero así mismo requiere que dichas posiciones divergentes se reduzcan – a través de los partidos políticos y sobre la base del sufragio – a proporciones administrables a efecto de organizar la vida política, económica, social y cultural del país.

Al respecto conviene subrayar que la responsabilidad de los partidos políticos – en tanto organizaciones de personas que se proponen conquistar, retener o participar en el ejercicio del poder – no se agota en la participación periódica en los procesos electorales, sino que, además, les corresponde desempeñar en forma permanente una función educativa que haga posible el desarrollo político del pueblo.

De aquí se desprende que la educación política debe ser entendida como uno de los medios más adecuados para incorporar al hombre a la cultura y para procurar que cada ser humano se convierta en un agente de transformación y mejoramiento de la colectividad.

Como resultado de ello en la ley se reconoce que la acción de los partidos políticos deberá: a) propiciar la participación democrática de los ciudadanos en los asuntos públicos; b) promover la formación ideológica de sus militantes; c) coordinar acciones políticas y electorales conforme a sus principios, programas y estatutos; d) fomentar discusiones sobre intereses comunes y deliberaciones sobre objetivos nacionales a fin de establecer vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y los poderes públicos, y e) estimular la observancia de los principios democráticos en el desarrollo de sus actividades.

De esta manera se reconoce que las funciones de los partidos no se agoten con la mera participación periódica en las elecciones, sino que también tiene obligaciones que las vinculan a tareas de información, educación y desarrollo político.

5) *Reconocimiento y respeto de los derechos tanto de la mayoría como de las minorías.* En torno a este principio se ha dicho y con razón que la democracia no es el gobierno de los más en perjuicio de los menos, ni se propone eliminar a los grupos minoritarios, ni exige uniformidad de criterios, sino que, por el contrario, es esencial para la democracia el respeto a los derechos de las minorías, ya que de otra manera no sería posible la divergencia de opiniones, ni la alternancia en el ejercicio del poder.

En consecuencia, y como se dijo antes (*supra*, "Presentación...") el propósito de hacer de la democracia una realidad cotidiana cada vez más plena parte del supuesto de que las minorías deben acatar la voluntad mayoritaria, ya que en un sistema democrático sólo la mayoría puede decidir, pero también supone que ésta respete los derechos de las minorías y se abstengan de realizar cualquier tipo de actos que cancelen la posibilidad de que cualquier minoría se pueda convertir en mayoría.

Como corolario de este principio se puede afirmar que la mayoría que atenta contra los derechos de las minorías atenta contra la democracia y que la minoría que atenta contra la mayoría o contra otra minoría, atenta contra su propia existencia. Consecuentemente, el respeto que cada partido tenga por derecho ajeno vigoriza y robustece la defensa del propio derecho.

6) *Reconocimiento y respeto de los derechos del hombre o garantías individuales.* Esta exigencia deriva del hecho de que la democracia parte de la consideración de que el hombre es el origen, el centro y la finalidad de las instituciones políticas.

Al respecto cabe señalar que la doctrina constitucional reconoce que los derechos del hombre son derechos fundamentales de la persona frente al Estado; por lo mismo, vienen a significarse por cuanto constituyen un límite a la acción del poder gubernamental y configurar una barrera más allá de la cual el Estado no puede actuar; consecuentemente le precisan una obligación de "no hacer", es decir, de abstenerse de realizar cualquier acto que impida a la persona el disfrute de sus garantías individuales. Como resultado de ello, los derechos del hombre perseveran una órbita de acción dentro de la cual cada persona pueda realizar su individualidad.

Asimismo, cabe subrayar que entre los derechos del hombre y las garantías individuales no existe una diferencia de esencia sino de grado, ya que las garantías vienen a significarse como la medida en que los derechos del hombre son reconocidos y protegidos por un ordenamiento jurídico positivo en lo particular.

7) *Reconocimiento y respeto de los derechos sociales o garantías sociales.* Al respecto cabe señalar que en tanto que las constituciones individualistas y liberales colocaron en primer término los derechos del hombre y del ciudadano, los textos constitucionales contemporáneos afirman la existencia no sólo de derechos

del hombre sino también de derechos sociales, ya que parten de la consideración de que el ser humano no es un ser aislado sino que es miembro de un grupo social cuya situación repercute en el estado que guardan los demás grupos sociales integrantes de la comunidad.

Como ya expliqué, los derechos individuales de la democracia política promueve la abstención y no la acción del Estado, toda vez que le imponen a la organización jurídica estatal una obligación de "no hacer", de abstenerse de realizar cualquier acto que pueda alterar el disfrute de las garantías individuales.

Al contrario, en el contexto de las ideas en que se sitúa la democracia económica y social, los derechos sociales son exigencias; le imponen al Estado una obligación "de hacer", es decir, de intervenir en la vida económica en representación de los intereses de la colectividad y fomentar condiciones de vida que hagan posible que los derechos del hombre puedan tener la efectividad y positividad que les corresponde.

8) *El principio de supremacía constitucional.* En todo régimen democrático la Constitución viene a significarse como la ley de leyes, toda vez que es la Ley suprema de todo ordenamiento jurídico que expresa en forma normativa el papel que guardan los factores reales de poder en una comunidad y en la cual el pueblo soberano consigna las decisiones políticas y jurídicas fundamentales de conformidad a las cuales se debe organizar racionalmente al poder a efecto de procurar un equilibrio entre el orden y la libertad. <sup>24</sup>

Como resultado de estas consideraciones, principio básico de la vida política en todos los casos y en todos los campos, debe ser: subordinar el ejercicio del poder al derecho, es decir, ni autoridad sin derecho, ni derecho sin autoridad.

---

<sup>24</sup> Patiño Camarena el Nuevo derecho electoral Mexicano pp. 13-17.

## **2.4.-El Proceso Democrático en México.**

El proceso democrático es un movimiento histórico permanente que se inicia en Europa Occidental y en los Estados Unidos a finales del siglo XVIII; es un movimiento evolutivo de ritmo variable el cual incluso admite involuciones y cuyo objetivo es el perfeccionamiento de la democracia como instrumento de la felicidad humana.

Resulta importante distinguir el proceso democrático de la transición democrática; ésta es un fenómeno rápido, aunque rara vez súbito, que siempre es progresista, y nunca se detiene.

Toma lugar en un determinado ámbito territorial y legal y nunca se transmite a otras naciones, en cambio el proceso democrático, por su tendencia a la perfección es susceptible de transmitirse y estancarse por momentos como preparación a cambios mayores.

La democracia como sistema electoral, se estructura a partir de la consideración de que en toda contienda electoral debe ser electo el candidato que obtenga el mayor número de votos en una determinada demarcación territorial.

Por lo que hace a nuestro medio, cabe señalar que el estudio de nuestra historia constitucional pone de manifiesto que en México se ha practicado tanto la elección indirecta como la directa; que el primer sistema imperó durante prácticamente todo el siglo XIX, en tanto que la elección directa ha sido el sistema que ha caracterizado a nuestro sistema electoral durante el presente siglo.

En este orden de ideas, resulta oportuno distinguir qué caracteriza y diferencia una elección directa de una indirecta:

La elección directa implica un procedimiento en el que los ciudadanos son los electores de manera inmediata, sin que exista entre ellos y los candidatos por elegir ningún intermediario (en este caso los términos votante y elector son sinónimos).

En cambio, la elección indirecta implica un procedimiento por medio del cual los ciudadanos transfieren su derecho electoral a otros electores, para que éstos lo ejerzan en nombre de sus otorgantes (en este caso los términos votante y elector no son sinónimos).

Como quedó dicho, el proceso democrático es un movimiento que se extiende más allá de las fronteras de una nación, sin embargo, para nuestro estudio, resultan relevantes los hechos acaecidos en nuestro país con posterioridad a la revolución francesa y la independencia de los Estados Unidos, movimientos que marcaron el inicio del proceso universal.

En el reglamento para el Congreso Constituyente de Chilpancingo expedido por Morelos, el 11 de septiembre de 1813 se dispuso que para la designación de diputados, se debía observar el sistema de elección indirecta en tercer grado.

Un año después, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, configuró el mismo sistema de elección indirecta en tercer grado para elegir diputados, dedicando el capítulo V a las juntas electorales de parroquia, el VI a las de partido y el VII a las de provincia. Los miembros de las juntas se elegían por mayoría simple mediante voto público.

Al consumarse la independencia, se inicio en nuestro medio el debate sobre si debía continuar la práctica de voto indirecto o adoptarse el voto directo, tema que estaría presente en los sucesivos congresos constituyentes.

En efecto, el Constituyente de 1823-1824 debatió ampliamente la cuestión electoral pero por considerar que el pueblo aún no estaba preparado para el voto, los diputados debían ser electos a través de la elección indirecta.

Las Constituciones centralistas, de las Siete Leyes de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843, siguieron la misma línea y reglamentaron la elección indirecta en tres grados.

Años más tarde, en el seno del Congreso Constituyente de 1846-1847, se presentaron dos propuestas para establecer la elección directa. La primera iniciativa, de fecha 29 de noviembre de 1846, se debió a Manuel Crescencio García Rejón y la segunda, de 5 de abril de 1847, fue obra de Mariano Otero.

Como fruto de las iniciativas de Rejón y Otero en el artículo 18 del Acta Constitutiva y de Reforma de 1847 se dispuso que "por medio de leyes generales se arreglarán las elecciones de diputados, senadores, presidente de la República y ministros de la Suprema Corte de Justicia, pudiendo adoptarse la elección directa sin otra excepción que la del tercio del Senado que establece el artículo 80 de esta acta" sin embargo, como durante la vigencia de dicha Constitución no se expidió la ley reglamentaria, continuó imperando el sistema de elección indirecta.

En este estado de cosas, durante el Congreso Constituyente de 1856-1857 al discutirse el proyecto de artículo 59 se suscitó un trascendente debate en torno a sí los representantes populares debían ser electos en forma directa o indirecta. El debate se desarrolló en las sesiones del 18 y 25 de septiembre. Al respecto cabe

señalar que en tanto que Francisco Zarco e Ignacio Ramírez combatieron la elección indirecta, mientras que Olvera y Moreno consideraban que era bastante progreso reducir de tres a un solo grado las elecciones.

Por su trascendencia hasta nuestros días, resulta importante analizar el mencionado debate, resumido en los siguientes términos:

En la sesión del 18 de septiembre de 1856, la comisión de Constitución sometió a consideración del Congreso el proyecto del artículo 59 que proponía la elección para diputados fuera indirecta, en primer grado, y en escrutinio secreto. Francisco Zarco inició el debate al manifestar que la comisión, que tan celosa se había mostrado de la perfecta aplicación de las teorías democráticas recurriendo siempre al pueblo, conserve todavía la elección indirecta, que nunca es ni puede ser el medio verdadero de conocer la opinión pública, considerándola como "...un artificio para engañar al pueblo haciéndolo creer que es elector y empeñándose en crear una especie de aristocracia electoral que, mientras más se eleva en grado, más gana las elecciones llamadas primarias y secundarias y pierde, sin embargo, las de diputados, fenómeno que sólo explican las seducciones, la violencia, en cohecho y el soborno, armas vedadas que no podrán emplearse cuando las elecciones sean obra directa del pueblo..."

En respuesta a estas objeciones, el diputado Arriaga, miembro de la comisión expresó que compartía las mismas opiniones que Zarco, pero que no había podido hacerlas prevalecer durante los trabajos de la comisión.

Esta oposición obedecía a que los detractores de la elección directa consideraban que ésta sería oportuna cuando la población presente un carácter más homogéneo; puesto que en ese momento las enormes disparidades sociales y económicas impedirían la expresión de la voluntad pública, es entonces menester

esperar la emancipación de las clases desgraciadas; afectadas por nuestra falta de costumbres políticas y, entretanto, es bastante progreso reducir de tres a un solo grado las elecciones para que así se depuren de las malas influencias que reciben.

En su oportunidad Ignacio Ramírez expresó que no puede haber progreso en esta materia, mientras se conserve con más o menos grado un absurdo, falsedad y desnaturalizada, el sistema representativo. La democracia se funda en que el pueblo es soberano, y, habiendo elecciones indirectas, nunca se sabe quién será diputado; de aquí viene que el pueblo vea con indiferencia las elecciones, pues sabe que su voluntad ha de estrellarse ante un mecanismo embrollado y artificial que huye de la influencia del pueblo porque le tiene miedo y lo mira con desconfianza.

Aducía también que si se quiere que los congresos representen la opinión del país no hay más medio que la elección directa, debido a que la indirecta se presta al monopolio de los cargos públicos, cosa que es imposible cuando para elegir un solo diputado no se necesitan los votos de un colegio, sino de varias municipalidades. Entonces se debilitan los intereses y las influencias locales y prevalecen los intereses generales. Un alcalde no influye fuera de su pueblo, el prestigio de un cura no pasa de su parroquia; con la elección directa, el pueblo errará o acertará, pero el resultado será la expresión de su voluntad. Con la indirecta ni siquiera tomará interés por un orden de cosas que proclamándolo soberano, lo declara imbécil e insensato quitándole hasta la más remota intervención en los negocios.

Como conclusión a su participación, Ramírez expresó que "si se quiere al menos pagar un homenaje a la verdad, no se diga que la ciudadanía es de todos los

mexicanos; declárese que sólo son ciudadanos los que la comisión se figura que son capaces de ser electores...”

El diputado Zarco hizo de nueva cuenta uso de la palabra para expresar que combatía la elección indirecta porque ésta no era el medio que permitía que una persona fuera diputada a pesar del pueblo. Asimismo expresó que de las masas, por ignorantes que sean, deben derivar todos los poderes políticos. “De otro modo se proclama que el pueblo es soberano, se le pone una corona, pero poniéndole tutores y directores se le hace rey de burlas y nada más.”

A pesar de las apasionadas intervenciones de Zarco y Ramírez, al término de las deliberaciones, el Congreso Constituyente de 1857 aprobó por 61 votos contra 21 el artículo 59 que estableció que la elección de diputados debía ser indirecta, en primer grado, en escrutinio secreto y de conformidad a lo que dispusiera la ley electoral. Como resultado de ello redujeron las instancias electorales de tres a una.

Años más tarde, después de las guerras de Reforma, Intervención e Imperio, durante la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada, en el año de 1874, se reformó el artículo 52 constitucional y se adaptó la elección directa para los diputados, no así para senadores y presidente de la República.

En este estado de cosas y con el propósito de combatir a la dictadura ejercida por Porfirio Díaz a lo largo de 30 años, Francisco I. Madero recogió la tradición liberal mexicana y publicó su libro “*La sucesión presidencial en 1910*”, en el que planteó la urgencia de adoptar el sistema del voto directo como base para la efectividad del sufragio.

De aquí que al triunfar dicho movimiento político resultara un imperativo político establecer constitucionalmente el postulado de Sufragio Efectivo, y para lo cual se hacía necesario la adopción del sufragio directo.

Del estudio realizado por Moisés Ochoa Campos sobre la materia se desprende que con el propósito de adoptar el sistema de elecciones directas se presentaron dos iniciativas.

La primera de ellas se presentó el 7 de octubre de 1911 por los diputados Miguel Lanz Duret Novoa, Crespo, Berlanga y Fenochio, que proponía establecer la elección de diputados, senadores, presidente en forma directa y en escrutinio secreto.

Una segunda iniciativa parlamentaria surgió en el Senado, y fue suscrita el 9 de octubre de 1911, cuyos autores eran los senadores Miguel S. Macedo y Emilio Rabasa; fue ésta la iniciativa que prosperó. En la exposición de motivos se expresaba:

"...Hemos vivido más de 50 años bajo este régimen falaz que contenta los escrúpulos de nuestra democracia teórica y es tiempo ya de abandonarlo por otro que, si no podrá llevarnos por sí sólo ni en un día al sufragio efectivo, será elemento poderoso para encaminarnos a él. El sistema del voto indirecto es la causa de esa negligencia natural y aun diríamos justificada de nuestro pueblo para acudir a los comicios... El ciudadano ve que su papel no es el de elector, sino el de instrumento; que su intervención no cuenta en el resultado final y corre peligro de hacer una alta función una complicidad positiva y ve la casilla electoral no sólo con desdén sino con desprecio y aun con indignación..."

En su oportunidad, los senadores Aurelio Valdivieso y Francisco Alfaro propusieron que el sufragio directo se restringiese a quienes supieran leer, escribir

y realizar las cuatro reglas elementales de la aritmética, pero su propuesta no tuvo éxito.

Al pasar el proyecto a la Cámara de Diputados, se dio primera lectura al dictamen el 12 de diciembre. En dicho dictamen se expresaba que no debía temerse a la poca ilustración del pueblo, sino que por el contrario, el voto directo sería un medio educativo importantísimo en la vida política del país.

La reforma fue aprobada en la Cámara de Diputados el 10 de abril de 1912, y toda vez que fue aprobado, el presidente Madero promulgó el 26 de abril de 1912 un decreto de reformas a la Constitución de 1857, mismo que fue publicado en esa fecha y en el cual se dispuso lo siguiente:

“El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 127 de la Constitución Federal y previa la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados, declara reformados al artículo 55, el inciso a) del artículo 58 y el artículo 76 de la Constitución Federal en los siguientes términos:

Artículo 55.- La elección de diputados será directa y en los términos que disponga la Ley Electoral.

Artículo 76.- La elección de Presidente será directa y en los términos que disponga la Ley Electoral.”

Días más tarde, el presidente Madero promulgó un decreto de reformas a la Ley Electoral de 1911 que fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de mayo de 1912, y a través del cual se reglamentaron las bases para que las subsiguientes elecciones ordinarias de diputados y senadores al Congreso de la Unión se llevarán a cabo en forma directa.

La Constitución de 1917, desde su texto original, dispone, en los artículos 51, que la elección del presidente de la República, así como la de los gobernadores, diputados locales y miembros de los ayuntamientos debe ser directa y en los términos que disponga la ley reglamentaria, principio que ha venido a significarse como una decisión política y jurídica fundamentalmente que ha permitido unificar al sistema electoral mexicano.

Cabe precisar que el régimen electoral vigente en México es el resultado de una serie de reformas constitucionales que se han venido instrumentando a partir de la promulgación de la Constitución de 1917 y las cuales han ocasionado que para la integración de la Cámara de Diputados se pase, primero, de un sistema exclusivamente mayoritario, a un sistema mixto, predominantemente mayoritario con elementos de representación proporcional.

En efecto, hasta 1963 el artículo 54 constitucional configuraba un sistema electoral exclusivamente mayoritario, de conformidad con el cual los ciudadanos de elección popular en cuestión; una vez efectuadas las elecciones y realizado el cómputo de los votos del distrito respectivo, se determinaba cuál de los candidatos había obtenido el mayor número de votos y, por lo mismo, había resultado electo. Este sistema contribuyó a la existencia en el congreso de un partido único.

Este sistema se vio alterado en 1963 cuando se reformó la Constitución y se institucionalizó el sistema de diputados de partido. La reforma partió de la consideración de que la democracia no es el gobierno de los más en perjuicio de los menos y se apoyó en el convencimiento de que en todo régimen democrático resulta fundamental el respeto a los derechos de las minorías y a la diversidad de criterios.

En la exposición de motivos que acompañó a la reforma constitucional del 22 de junio de 1963, se dijo: "tanto las mayorías como las minorías tienen derecho a opinar, a discutir y a votar, pero sólo las mayorías tienen derecho a decidir".

Como resultado de estas consideraciones, el sistema mayoritario se complementó con el sistema de diputados de partido el cual se organizó con apego a los siguientes principios fundamentales:

1. Los partidos políticos que obtuvieran más de 20 triunfos (25 a partir de 1972) mediante el sistema mayoritario no tendrían derecho a acreditarse diputados de partido.
2. Los partidos políticos minoritarios podrían acreditarse hasta 20 diputados de partido (25 a partir de 1972).

Con relación a lo señalado en los dos puntos anteriores cabe precisar que de conformidad con el régimen de diputados de partido, tal y como se puso en práctica en su versión original de 1963, una agrupación política no podía acreditarse más de 20 diputados de partido, pero la reforma que en 1972 experimentó el artículo 52 constitucional ocasionó el surgimiento de 16 nuevos distritos electorales, se estimó conveniente ampliar el límite máximo el de 20 diputados de partido, ya que se ocasionaría una alteración en la proporcionalidad existente entre diputados de mayoría y de minoría.

Cuando el número de triunfos obtenidos a través del sistema mayoritario no llegara a 20 (25 a partir de 1972), el partido interesado podía completar dichos números con diputados de partido siempre y cuando cumpliera con los siguientes requisitos:

- a) Que la organización política hubiera obtenido registro oficial por lo menos un año antes de las elecciones respectivas;
- b) Que el partido hubiera obtenido, por lo menos, el 2.5% de la votación total del país (1.5% a partir de 1972), hecho lo cual tendría derecho acreditarse una representación de 5 diputados de partido;

Al respecto cabe precisar que en la versión original del régimen de diputados de partido, tal y como se instrumentó en 1963, se exigía que los partidos políticos obtuvieran el 2.5% de la votación total para tener derecho a curules de partido. Sin embargo, como tres elecciones sucesivas pusieron de manifiesto que el porcentaje requerido resultó difícil de alcanzar para algunos de ellos y dado que el legislador consideró que no obstante ello dichas agrupaciones representaba corrientes arraigadas e ideologías consistentes, en 1971 se reformó el artículo en cuestión a fin de reducir de 2.5 al 1.5% el porcentaje de votos requerido para que un partido político pudiera acreditarse diputados de partidos, facilitando con ello la incorporación de dichas agrupaciones a la Cámara de Diputados.

Por cada 0.5% que excediera al 2.5% inicial (o bien al 1.5% a partir de 1972), el partido político minoritario tenía derecho a que se le acreditara un diputado de partido más, pudiendo acreditarse hasta un máximo de 20 diputados (25 a partir de 1972).

El partido político minoritario con derecho a diputados de partido debía estar representado por sus candidatos que, sin haber obtenido por mayoría en los distritos electorales correspondientes, hubieran obtenido el mayor número de votos.

3. Los diputados de partido, una vez designados, tenían el mismo rango y carácter que los diputados que llegaron al puesto por haber obtenido la mayoría de votos en sus respectivos distritos.

Con base en las consideraciones hechas valer se puede decir que las reformas electorales de 1963 y 1972 pudieron garantizar representación a los partidos minoritarios fijando un mínimo y un máximo de representatividad. El mínimo obedeció, de conformidad con razones hechas valer en la exposición de motivos,

“...a la necesidad de impedir que el sistema degenera en una inútil e inconveniente proliferación de pequeños partidos que no representen corrientes realmente apreciables por el número de quienes la sustenten, ya que se ha señalado como objetivo básico de esta reforma y es connatural a toda organización parlamentaria, que dentro de la representación popular estén las minorías, siempre y cuando tengan un mínimo de significación ciudadana.

En 1977 se abandonó el sistema de diputados de partido y se adaptó un sistema electoral mixto en el que el sistema mayoritario se complementa con el de la representación proporcional y de conformidad con el cual los partidos deben presentar candidatos en las circunscripciones plurinominales.

Al respecto cabe precisar que el distrito electoral uninominal es la demarcación territorial donde se elige un diputado por el principio de mayoría relativa y la circunscripción plurinomial es la demarcación territorial en la que se eligen un número determinado de diputados por el sistema de listas de candidatos electos mediante el principio de representación proporcional.

A efecto de instrumentar el sistema mayoritario y facilitar la tarea de elegir los candidatos a ocupar el cargo de diputados, la República mexicana se divide en distritos electorales tomando como base a la población. En el presente, la

demarcación territorial de cada distrito electoral será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos electorales.

Para la primera elección de diputados con este sistema, la circunscripción uno tuvo por cabecera a Guadalajara y contaba con 30 curules de representación proporcional; la circunscripción dos tuvo por cabecera a Monterrey también 30 curules; y la circunscripción tres tuvo por cabecera al Distrito Federal y 40 curules de representación proporcional.

Para las elecciones de 1982, la Comisión Federal Electoral, en la sesión celebrada el 29 de enero de dicho año, dividió el territorio de la República en cuatro circunscripciones plurinominales y determinó que en cada una de ellas se resolvieran electoralmente 25 curules de representación proporcional.

Para las elecciones de 1985, la Comisión Federal Electoral, por acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación de 4 de febrero de 1985, dividió al territorio de la República en cinco circunscripciones plurinominales con los siguientes ámbitos, cabeceras y magnitudes:

La primera circunscripción plurinomial tuvo por cabecera al Distrito Federal y 20 curules de representación proporcional; la segunda tuvo por cabecera la ciudad de Durango y 20 curules de representación proporcional; la tercera tuvo por cabecera la ciudad de Jalapa y 20 curules de representación proporcional; la cuarta tuvo por cabecera la ciudad de Guadalajara y 20 curules; la quinta circunscripción plurinomial tuvo por cabecera la ciudad de Toluca y 20 curules.

En el año de 1987 se llevaron a cabo las reformas constitucionales y legales que determinaron que se aumentara de 100 a 200 los cargos de representación proporcional, representando éstos el 40% del total de integrantes de la cámara.

En vista de ello, la Comisión Federal Electoral (CFE) tomó un acuerdo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 1988, y de conformidad con el cual, el territorio de la República se dividió en cinco circunscripciones plurinominales en las que se resolvieron electoralmente 200 cargos de representación proporcional, acordándose que en cada una de las cinco circunscripciones se resolvieron 40 curules de diputados federales, división que se conserva hasta el momento.

De esta forma se muestra el panorama de la evolución de la democracia en México, observando que la evolución se conforma paulatinamente y en la medida en que el estado mexicano modifica su propia conformación, así es como se entiende que México contempla a la democracia de una manera multívoca como lo establece en sus diversas formas, nuestra Carta Magna.

## **2.5.- Normas Constitucionales Relativas a la Democracia.**

Sin lugar a dudas, la Revolución Mexicana no fue únicamente un movimiento armado orquestado con el propósito de acabar con la dictadura de Porfirio Díaz, fue además un movimiento social e ideológico, el cual obedeció a razones de muy diversa índole: una nueva reelección del Gral. Díaz que lo mantendría en la presidencia hasta 1916; la negativa a obsequiar las pretensiones democratizadoras de Francisco I. Madero; la avanzada edad del dictador que causaba inquietud en los capitales extranjeros; dificultades económicas al interior del país, etc.

Inicialmente, el objetivo de Madero no consistía en la creación de un nuevo orden constitucional, sino en el restablecimiento absoluto en la vigencia de la Carta Magna de 1857. Así, con la marcha de Madero, hacia el Palacio Nacional,

escortado por los Cadetes del H. Colegio Militar, inicia una de las etapas más importantes de nuestro país. La Revolución Mexicana:

En plena efervescencia política, alrededor del año de 1916, el Gral. Venustiano Carranza convocó a una asamblea constituyente cuyo objetivo real era el de reformar la Constitución de 1857, vigente a la sazón. No obstante lo anterior, en el Congreso Constituyente del 1916 – 1917 fue más allá de lo estimado, pues de meras enmiendas constitucionales pasó a redacción de un nuevo orden fundamental. La nueva constitución reafirmó el cariz institucional de la que derogaba, pero además respondió a los problemas sociales que no fueron atendidos en el siglo XIX.

En lo político, la constitución de Querétaro confirmó a México como una república, la división de poderes, el estado de derecho, el juicio de amparo, las garantías individuales, el Congreso bicameral, el federalismo, el municipio libre y la separación Iglesia – Estado.

En lo social y económico sin embargo, se encuentran las grandes aportaciones de Querétaro, entre las cuales se encuentran la respuesta a los sectores agrario y obrero, así como el perfeccionamiento del derecho a la educación.

De igual forma, de acuerdo a la teoría constitucional, y a su propio artículo 135, nuestra ley máxima es de las llamadas flexibles, lo cual significa que puede ser modificada o reformada con el propósito de adecuarla al contexto histórico.

En ese estado de cosas, sólo el artículo 40 contiene la mención de la palabra democracia desde la fecha de promulgación de la constitución; al momento de escribir estas líneas, son 6 los preceptos que involucran el concepto en su texto.

En efecto, los artículos 3, 25, 26, 27, 40 y 41 de nuestra carta fundamental contienen de alguna manera una referencia al concepto democracia.

Así en las líneas subsecuentes procuraremos desentrañar el significado del vocablo democracia en el contexto del dispositivo constitucional y del orden jurídico mexicano, con el objeto de conocer sus diversas implicaciones.

En primer término, el artículo 3° constitucional, relativo a las normas básicas de la educación impartida por el estado, por virtud de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de diciembre de 1946, determina que el Estado impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios y además: Será *democrático*, considerando a la *democracia* no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

En este sentido, el concepto democracia, como el propio precepto lo alude no será entendido simplemente como un sistema político y económico sino que atiende a fines más altos. El fundamento de la Democracia es el reconocimiento de la Dignidad de la Persona Humana.

Las personas son Libres y para su plena realización deben ser conscientes también de su libertad, de que tienen la facultad de decidir y elegir.

Es muy importante entender que la forma como se transmita la educación para la democracia influirá directamente sobre el entendimiento que tenga la gente de dicho concepto. La enseñanza debe hacerse de manera democrática valorando la

interacción, la participación y las contribuciones individuales para debatir y descubrir su significado; estas normas deben ser atendidas para crear una conciencia significativa y práctica de la democracia en la vida cotidiana.

En lo económico, encontramos que los artículos 25 y 26 de nuestra carta fundamental, originalmente no contenían referencia alguna a la democracia, pero mediante reforma de 3 de febrero de 1983, se modifican para dar lugar a ciertas limitaciones o modalidades a la rectoría económica del Estado.

En primer lugar, el artículo 25 determina que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen *democrático* y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

Por otro lado, el artículo 26 dispone que el Estado organizará un sistema de planeación *democrática* del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la *democratización* política, social y cultural de la Nación, contará con la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo.

Para alcanzar este objetivo, se podrán establecer procedimientos de participación y consulta popular, con la intervención de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

En 1863 Abraham Lincoln definió la democracia como *el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo*. De lo anterior puede extraerse que ésta existe para

otorgarle a la gente una forma de vivir en comunidad de manera que resulte beneficiosa para todos.

En la mayoría de las sociedades democráticas existen precedentes que los ideales de la mayoría de las personas son los que guían a los gobernantes y comunidades en el proceso de toma de decisiones y en la construcción de las reglas, al igual que en la forma en que los miembros de la sociedad son tratados y viven en sociedad.

Así, según se establece en la norma básica, el Estado, por el cual debemos entender el conjunto de entes de autoridad, cada uno en el ámbito de su competencia constitucional y legal, tiene la facultad de definir los cauces por los que se desenvolverá la economía nacional, lo cual involucra la determinación de políticas fiscales, comerciales, cambiarias, energéticas, monetarias, industriales, etc., todo ello con el único propósito de coadyuvar al mejoramiento de las condiciones de vida del pueblo.

De la misma forma, esta no es una relación unilateral, por el contrario, la Constitución impone al estado la obligación de establecer los mecanismos que sean necesarios para propiciar la intervención del sector social en la elaboración de los planes y programas de desarrollo, con lo cual se pretende conseguir que el gobierno del pueblo, lo haga el pueblo y precisamente para su beneficio.

El artículo 27 constitucional es otro dispositivo que incluye el vocablo democracia en su texto. Aunque en lo general este numeral se refiere a la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, definiendo que corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada, aborda también los temas específicos del ejido y los bienes

comunales, establece también que los órganos de autoridad ejecutivos de los núcleos ejidales y comunales sean electos por la vía democrática.

En este sentido, por tratarse de figuras jurídicas con un alto contenido social, el estado está interesado en regular su integración y funcionamiento. Así, la carta magna reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas y sienta que la asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale.

Históricamente los conglomerados rurales han sido vulnerables a intereses económicos que, por conseguir beneficios han sido capaces de cometer cualquier infamia con tal de acrecentar su lucro. Inicialmente, el comisariado ejidal era nombrado por el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de la Reforma Agraria, pero desde el 6 de enero de 1992, fecha en que se reforma este numeral, los órganos ejecutivos o Comisariados deben ser electos por la mayoría de los integrantes de la Asamblea que corresponda, sea ejidal o de bienes comunales. Por lo anterior, en este caso, la palabra democracia se debe entender con un sentido eminentemente electoral, es decir electo por la mayoría.

Dentro de los numerales en estudio, el artículo 40 merece una mención especial, ello por dos motivos: primero, es el único de ellos que a través de los 87 años de vigencia de la carta de Querétaro, no ha sufrido modificación alguna; y segundo, puede considerarse como la piedra angular del sistema político de nuestro país.

Consideramos válido decir que este numeral es el sustento de nuestro sistema político porque en él se contiene la expresión de voluntad del pueblo de constituirse en una República representativa, *democrática*, federal, con lo cual se

fijan la forma de gobierno al igual que el modo de integrar los órganos de autoridad, y su propósito.

Asimismo, se dan las bases del sistema federal, en el debe ser distinguido del confederado pues los estados sacrifican una parte de su soberanía (soberanía exterior) para formar una superior (soberanía federal), que a su seno no reconocen mayor autoridad que la propia (soberanía interior), a diferencia de ésta, la confederación se integra por estados libres y soberanos que conservan tal calidad al integrarse a la confederación.

El gobierno democrático parte del supuesto de que todos los miembros de la Nación están llamados a intervenir en su dirección y da la posibilidad de participar en el destino de la sociedad, para el interés común general. Desde el punto de vista político, es una forma de gobierno en que la propia sociedad, orienta y dirige el Poder del Estado.

En tal virtud, la democracia será entendida como una forma de organización política en la que el pueblo en su conjunto, integrado por la totalidad de los ciudadanos quien determina la forma en la que se habrá de organizar la sociedad, cómo se estructura e integra el gobierno y la manera en la cual habrá de conducirse.

Finalmente, según el Artículo 41 constitucional, el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, así mismo, queda sentado que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, en las cuales los partidos políticos son protagonistas que tienen como fin promover la participación del

pueblo en la vida *democrática*, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

Así, encontramos que los partidos políticos tienen la encomienda constitucional no sólo de coadyuvar en la integración de los órganos de gobierno electos popularmente o hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder, sino fomentar la participación del pueblo en la vida democrática.

Este es un concepto sumamente complejo ya que no involucra solamente a los ciudadanos. El precepto constitucional no se refiere únicamente a la ciudadanía, sino al pueblo, es decir al conglomerado social; como consecuencia, no puede limitarse a la promoción de los derechos político electorales de votar, ser votado y de afiliación, los cuales, junto con otros como el de petición, o asociación en materia política, pueden ejercer de manera exclusiva los ciudadanos de la república, sino que se refiere a todas las actividades que tengan como finalidad el mejoramiento de la calidad de vida de la persona humana, tanto en lo individual como en lo colectivo.

Podemos concluir que en el mundo contemporáneo existe una pluralidad de imágenes y usos para el concepto de Democracia, en la mayoría de los casos es usada como sinónimo de libertad, de igualdad, de gobierno de mayoría, de justicia social, de fraternidad etc. Lo cierto es que la Democracia constituye un Régimen político, que implica no sólo una forma de gobierno y estructura económica y social, sino también valores, actitudes y conductas democráticas. Ello lo hace el sistema político usado en la mayor cantidad de países en el mundo

Indudablemente existen muchos tipos de democracia, cuyas prácticas variadas producen también efectos variados. No existe un conjunto individual y único de instituciones que sean universalmente aplicables. La forma específica que

adquiere la democracia en un país está determinada en gran medida por el propio entendimiento, experiencias y creencias de las personas, la historia que ha construido un país en particular, sus circunstancias políticas, sociales y económicas prevalecientes, así como factores históricos, tradicionales y culturales.

Del análisis de los preceptos constitucionales anteriores, podemos establecer que la democracia puede adoptar al menos cuatro sentidos: político, social, económico y electoral.

De manera sintética, podríamos caracterizar las cuatro vestiduras de la democracia en la siguiente forma:

*Democracia política.* Se entiende como la forma de organización del gobierno, en la cual es el pueblo quien determina la forma en la que se ha de organizar y ejercer el poder público.

*Democracia social.* Se entiende como la creación de una cultura y una conciencia de mejoramiento y justicia basadas en la convicción de que el sustrato fundamental de cualquier esquema es el reconocimiento y procuración de la dignidad de la persona humana.

*Democracia económica.* Se entiende como el sistema en el cual el pueblo participa directa o indirectamente en la planeación de los esquemas económicos para garantizar que en todo momento el propósito es el beneficio de la mayoría.

*Democracia electoral.* Se entiende como el sistema en el cual los individuos que accedan al ejercicio del poder en puestos que por mandato constitucional o legal sean de elección, lo hagan por nombramiento de la mayoría.

La democracia es un concepto excitante y el incremento del número de Estados adscritos a prácticas democráticas en la actualidad así lo testimonia. Ella significa una vida diferente para aquellos que ahora viven libres de cualquier opresión política o de un régimen autoritario.

No hay que perder de vista sin embargo, aún siendo la forma de organización social y política que mejor garantiza el respeto, el ejercicio y promoción de los Derechos Humanos, como el hombre en sí mismo y cualquiera de sus obras, es perfectible.

Así damos paso a un elemento concatenador de la democracia en los sistemas democráticos que son los canales de intercomunicación para encontrar a la democracia que son los partidos políticos, ya que estos, son los que dan pauta a la realidad democrática en México.

## Capítulo III

### Sistema de Partidos Políticos.

#### 3.1.- Concepto de Partido político

Ahora bien una vez que marcamos ya lo que es la democracia observamos que uno de los pilares para entender a este país como democrático y que es además la herramienta para acceder al poder, resulta es que damos paso a el análisis de los partidos políticos.

En el sentido más amplio, el concepto de partido se encuentra vinculado con el de parte, es decir uno de los diversos componentes de un todo; pero en el sentido sociológico, se entiende como un grupo de personas identificadas con una misma forma de pensar, así por ejemplo, en la Europa de la edad media se hablaba de los partidarios del Papa y los del Emperador.

Lord Macaulay<sup>25</sup> escribió que los Partidos tienen su origen en la diversidad de carácter, de inteligencia y de intereses que se hayan en todas las sociedades y que continuará siendo mientras el espíritu humano se dirija por rumbos opuestos.

Asimismo, Duverger<sup>26</sup> menciona que igualmente se llamó partidos a las facciones en que se dividían las repúblicas antiguas, a los clanes que se agrupaban alrededor de un *Condottiero* de la Italia del renacimiento, a los clubes donde se

---

<sup>25</sup> Citado por Daniel Moreno en *Los partidos políticos del México contemporáneo*. Ed. Pac. México 1994. p. 18.

<sup>26</sup> DUVERGER, Maurice. *Los Partidos Políticos*. Ed. Fondo de Cultura económica. México 1957.

reunían los diputados de las asambleas revolucionarias, a los comités que preparaban las elecciones censitarias de las monarquías constitucionales, así como a las vastas organizaciones populares que enmarcan la opinión pública en las democracias modernas.

Los Partidos Políticos como tales y como organizaciones de ciudadanos más identificados con una idea política que con una persona en lo particular, surgen en los Estados Unidos con posterioridad al movimiento independentista, cuando al interior del congreso se dio la aparición de dos grupos antagonistas: los federalistas, liderados por Alexander Hamilton y John Adams, quienes pretendían establecer un gobierno central fuerte con lazos igualmente fuertes con Inglaterra; y los demócratas - republicanos, encabezados por Thomas Jefferson y James Madison, defensores de los derechos de los estados y de los intereses agrarios.

Esta nueva concepción de los partidos políticos ya se encuentra ligada a la conquista y ejercicio del poder público con una idea de gobierno, y no con la simple identificación de un grupo de personas con una corriente ideológica.

De esta forma, se arriba a la forma actual de los partidos políticos cuya conceptualización, como la de cualquier otro término con implicaciones socio - jurídicas reviste la dificultad inherente a la diversidad de autores existentes en dichas materias.

Así por ejemplo, el Diccionario Jurídico Mexicano<sup>27</sup>, los define como grupos organizados que se proponen conquistar, conservar o participar en el ejercicio del poder, a fin de hacer valer el programa político, económico y social que comparten sus miembros; es una asociación de personas que comparten una misma

---

<sup>27</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV p. 2342. Ed. Porrúa, México 1993.

ideología y que se proponen participar en el poder político o conquistarlo y que para ello cuentan con una organización permanente.

Por otro lado, José Woldenberg<sup>28</sup> los define como conductos de mediación que ponen en contacto a los ciudadanos dispersos con las Instituciones estatales o como elementos organizativos que logran trascender la atomización de la vida social, y a través de ellos se expresa la contienda entre los diversos diagnósticos y propuestas que existen en la sociedad.

No puede considerarse completo este estudio sin analizar la definición legal de los partidos. Esta sucede tanto en la legislación federal como en las locales en la generalidad de los casos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 41 fracción I, los concibe como entidades de interés público que 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 estos al ejercicio del poder público de acuerdo con los programas, ideas y principios que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Por lo que sería válido decir que un Partido Político es una agrupación permanente de ciudadanos con un acervo ideológico y programático propio, que tiene el propósito de acceder al ejercicio del poder público o conservarlo mediante el sufragio, con el objeto de desarrollar su propio proyecto político y conseguir el beneficio colectivo

---

<sup>28</sup> AGUIRRE, Pedro et. al. *Sistemas Políticos, Partidos y Elecciones*. Ed. Trazos. México 1993. p 289.

### **3.2.-Naturaleza Jurídica de los Partidos Políticos**

Según Maurice Duverger existen dos tipos de partidos: los de naturaleza parlamentaria y los de naturaleza extraparlamentaria. Cada uno de ellos con una esencia diversa.

Los partidos parlamentarios son originados al seno de los propios órganos de gobierno, debido al nacimiento de corrientes ideológicas derivadas de las que unen a todos los miembros del mismo partido, pero con diferente enfoque u objetivo, lo cual deriva normalmente en la escisión de los mismos. En el mismo tenor, por ser partidos nacidos de órganos de gobierno ya en funciones, resultan ser centralistas, pues pugnan por conservar el poder y ejercerlo de una manera distinta de la empleada por el partido original y se estructuran de forma descendente: desde el gobierno hacia el pueblo.

Por otra parte, los partidos extraparlamentarios son producto de la unión de masas, es decir por individuos que no forman parte del gobierno en alguno de sus órganos; encuentran su origen en ideas compartidas por un determinado grupo social, sea de clase, de género u otro factor. Por tal motivo, resultan ser mucho menos centralizados, pues al no detentar el poder, buscan el acceso a él, estructurándose de manera ascendente, es decir, desde las masas hacia el gobierno.

Ahora bien las consideraciones de Duverger, resultan importantes e interesantes y efectivamente atienden a la esencia misma del partido, a su nacimiento, motivos y orígenes, sin embargo, la naturaleza que describe es más bien sociológica que jurídica.

Para encontrar la naturaleza jurídica de los Partidos Políticos, es necesario atender a la legislación vigente, pues la que tuvieron en otro momento histórico puede no ser la actual.

Así, encontramos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le atribuyen a los Partidos Políticos un doble carácter: el de entidades de interés público y el de organizaciones de ciudadanos.

Esta división podría originar confusión o contradicción, llevando a admitir que puedan tener una doble naturaleza, siendo que ésta debe ser única e individual y en ella deben encontrarse implícitas todas y cada una de las facetas que pueda adoptar una misma figura jurídica.

Para descubrir la naturaleza jurídica de los Partidos Políticos, es necesario analizar su integración, sus fines y sus características particulares, pues cada uno de estos elementos contribuirá a distinguirlos de otras figuras jurídicas y determinar su esencia real.

En primer lugar, es necesario decir que son personas jurídicas colectivas, por lo que para su "nacimiento" no basta la unión material, o más bien la reunión de varias personas con ideas y fines comunes, se requiere el cumplimiento de ciertas formalidades y requisitos establecidos en la ley.

En primer lugar, debe destacarse que, por definición, los partidos políticos tienen como fin el ejercicio y/o conservación del poder público, sea de la nación, los estados o los municipios, rasgo que los distingue de las sociedades mercantiles, las cuales tienen como fin la obtención de un lucro privado, es decir beneficios monetarios para sus integrantes; igualmente son diversas de las sociedades y asociaciones civiles, que no están interesadas en la cosa pública; igualmente se

distinguen de las asociaciones políticas, pues aún cuando éstas intervienen activamente en la vida política nacional como organizaciones no gubernamentales, como grupos de presión o como agrupaciones simpatizantes de una determinada idea política, no han obtenido la declaración formal de ser Partidos.

Asimismo, descubrimos que no cualquier persona puede ser integrante de un Partido Político, ya que limitada por el artículo 9 de la Constitución federal, la participación en asociaciones que tengan como fin la intervención en los asuntos políticos del país está reservada a los ciudadanos de la república, debiendo entender por tales, como lo estipula el numeral 34 del ordenamiento legal en cita, los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos<sup>29</sup>, hayan cumplido dieciocho años de edad y tengan un modo honesto de vivir.

La constitución de un Partido Político como tal, para participar en las elecciones federales, está sujeta al agotamiento de los procedimientos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en sus artículos 24 al 31. Tal procedimiento inicia con la solicitud de registro, planteada por una organización política en la que se cumpla con los siguientes requisitos:

Formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, un programa de acción y los estatutos que regulen su vida interna; y

Contar con por lo menos 3000 afiliados en por lo menos diez entidades federativas, o bien 300 en cuando menos 100 distritos electorales uninominales; sin que tal número pueda ser inferior al 0.13% del total del Padrón electoral nacional usado en la elección federal inmediata anterior a la presentación de la solicitud.

---

<sup>29</sup> La Constitución general de la República establece que la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización, pero admite que una persona pueda tener concomitantemente con la mexicana una diversa. (artículos 30 y 32)

Una vez presentada la solicitud, el Consejo General del Instituto Federal Electoral constituirá una comisión encargada de la verificación de cumplimiento de los requisitos mencionados; si ésta considera que está cubierto el número de afiliados necesarios y los documentos básicos se ajustan a la normatividad electoral, propondrá al Consejo expida una certificación donde se haga constar que ha procedido la solicitud de registro.

En caso contrario, se emitirá un acuerdo por el que se funde y motive su negación. Dicho acuerdo podrá ser recurrido ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por otra parte del artículo 41 fracción I de nuestra carta magna, se tiene que los Partidos asumen dos caracteres diversos con dos igualmente diversos propósitos o finalidades: el de entes de interés público, con la finalidad de coadyuvar en la integración de la representación popular; y el de asociaciones de ciudadanos, con la de hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

En esa tesitura, resulta necesario determinar en qué consiste el interés público al que se refiere la Carta Magna, el cual es definido por el Diccionario Jurídico Mexicano<sup>30</sup> como el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado; ello a diferencia del interés privado, en el cual, si bien es cierto también se tutelan pretensiones, no lo es menos que éstas son inherentes a un determinado individuo o grupo social y no de la colectividad, además, el Estado no tiene propensión a intervenir de manera directa y permanente.

---

<sup>30</sup> Diccionario Jurídico Mexicano Ed. Porrúa, México 1993. p1779.

Este carácter es debido al provecho que obtiene el Estado de la existencia de los Partidos Políticos, pues a través de ellos renueva periódicamente sus órganos representativos, por lo que no puede prescindir de ellos. Para arribar a tal conclusión, es menester recordar aspectos fundamentales contenidos en el pacto federal y que se analizan a continuación.

Por voluntad de su pueblo, México se constituye en una república, la cual tiene entre otras características la de ser representativa.

Un sistema de gobierno es republicano cuando sus órganos son renovados constante y periódicamente y es representativo cuando sus integrantes actúan ejerciendo un mandato popular.

Asimismo, la Constitución Federal establece que el titular del Poder Ejecutivo, los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, así como los Gobernadores de los Estados, Diputados de las Legislaturas locales y los miembros de los Ayuntamientos, serán electos mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Así, el Estado está interesado en la existencia de éstos porque son los encargados de la renovación de sus instituciones.

Por otro lado, como organizaciones de ciudadanos, tienen el cometido de hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, lo cual está relacionado estrechamente con el concepto voto, el cual será analizado con mayor detenimiento posteriormente en este trabajo, por lo que en este momento, nos concretaremos a analizar sus aspectos activo y pasivo.

Establecidos por los artículos 35 fracción I y 36 fracción III, los ciudadanos de la república tienen el derecho y la obligación de votar en las elecciones populares, esto es el voto activo, consistente en la libertad de escoger una de las diversas

opciones que ofrecen los partidos legalmente constituidos que hayan registrado candidaturas a los puestos en disputa, condición para la conformación de los órganos de gobierno ejecutivo, legislativo y municipal.

De la misma manera, los ciudadanos de la república tienen la prerrogativa del voto pasivo, es decir de ser votados, ser postulados para un determinado puesto de elección popular y contender con otros ciudadanos con el mismo derecho, ofreciendo una diversidad de opciones políticas.

Una vez realizadas las precisiones anteriores, nos encontramos en la posibilidad de determinar que la naturaleza jurídica de los Partidos Políticos es la de entes públicos colectivos integradores de la representación popular por medio del voto.

### **3.3.-Evolución de los Partidos Políticos en México**

Como ya quedó establecido, en sentido estricto, un partido político no es aquel grupo social que está identificado con una persona como caudillo, sino más bien, una agrupación permanente de ciudadanos con un acervo ideológico común que buscan ejercer el poder público.

En ese sentido, con posterioridad al inicio de la independencia de México, se delinearon dos fuerzas políticas que a pesar de llevar diversos nombres a través del tiempo, fueron identificados con dos tendencias antagonistas:

Por un lado, estaban los llamados liberales, partidarios de la novedad, inconformes con su situación presente, quienes preferían arriesgar, bien por la esperanza de algo mejor o por no tener nada que perder que seguir siendo explotados.

Por otro, estaban los conservadores, reacios a los cambios, quienes depositaban su confianza en la experiencia y en los hábitos y sin el menor interés en perder todas las ventajas y prerrogativas que con el correr del tiempo habían adquirido.

Así, durante el transcurso del siglo XIX, se dio una lucha política entre colonialistas y nacionalistas; virreinales e insurgentes; monárquicos y republicanos; centralistas y federalistas; conservadores y liberales, lo que José María Luis Mora<sup>31</sup> definiera como partido del progreso y partido del retroceso.

De igual manera, el General Álvaro Obregón en el llamado Manifiesto de la Resaca, en el año de 1919, resumió el sistema de partidos políticos del siglo antepasado:

"¿Cuántos Partidos Políticos han existido en el País, y cuales son sus tendencias?

Solamente dos: Partido Conservador y Partido Liberal, con tendencias diametralmente opuestas.

¿Cómo quedaron deslindados esos dos partidos políticos?

Desde que en nuestro país se inició el primer movimiento libertario, quedó dividida la familia mexicana en dos partidos políticos, formado uno de los opresores y otro por los oprimidos, tomando los primeros el nombre de conservadores y los segundos el de los liberales.

El primero lo integran los grandes acaudalados, el alto clero y los extranjeros privilegiados, y el segundo todas las clases trabajadoras: jornaleros, obreros, profesionales, agricultores, ganaderos e industriales en pequeño, constituyendo este último grupo una verdadera mayoría de la familia mexicana cuya fuerza ha quedado plenamente demostrada en las contiendas armadas, de las que ha salido invariablemente victorioso, no obstante las desventajas en que se ha encontrado siempre al iniciar la lucha."<sup>32</sup>

<sup>31</sup> MORA, José María Luis. *Obras políticas*. París 1937.

<sup>32</sup> Citado por Daniel Moreno en *Partidos Políticos del México Contemporáneo*. Ed. Pac México 1994. P 47

La historia cambia con posterioridad al inicio de la Revolución mexicana, pues en el año de 1911, se fundan tres partidos políticos alrededor de la figura de Don Francisco I. Madero: el Nacional Antirreeleccionista, el Católico Nacional y el Constitucional Progresista; sin embargo, todos decayeron ante el Homicidio del entonces Presidente y su Vicepresidente, Don José María Pino Suárez sin haber vivido siquiera una elección.

En el año de 1917, en la primera elección presidencial, del México pos revolucionario, el único partido legalmente constituido que participó fue el Partido Liberal Constitucionalista, fundado el 25 de octubre de 1916, el cual postuló al Gral. Venustiano Carranza, como candidato a contender con los también Generales Pablo González y Álvaro Obregón, terna que formaba parte de la llamada "familia revolucionaria" al seno de la cual, según algunos autores, hubo el pacto de favorecer la candidatura de Carranza con la condición de que éste apoyara la candidatura de uno de los otros generales en la elección de 1920, lo cual no sucedió, pues el Gobierno promovió como candidato oficial al Ing. Ignacio Bonillas Stanford, motivo por el cual, el Gral. Pablo González fue postulado como candidato por la denominada Liga Democrática.

Ya para el año de 1923, existían otros partidos al lado del Liberal Constitucionalista, los cuales tenían perfectamente delineado su ideario político y estaban plenamente identificados con el sector social del cual emanaban.

Así encontramos al Partido Cooperativista Nacional, con profundas raíces en la Ciudad de México, tanto que ganó las elecciones de Ayuntamiento en ese lugar; al Laborista Mexicano, compuesto mayormente de obreros y campesinos que incidentalmente militaron en la política, buscando llevar esa voz popular a los órganos de representación; y el Nacional Agrarista, fundado el 13 de junio de 1920, dirigido por el Gral. Gildardo Magaña, que agrupó clubes agraristas de los

estados de Morelos, Puebla, México Hidalgo, San Luis Potosí, Durango, Guanajuato, Jalisco y Chihuahua.

Además de los anteriores, existían otras organizaciones con alcance local, que si bien no eran capaces de contender por la Presidencia de la República, eran dominadoras del panorama político local. Entre las más destacadas están las siguientes: el Partido Socialista del Sureste, en Yucatán; el Partido Socialista Fronterizo, en Tamaulipas; el Partido Socialista Agrario, en Campeche; el Partido Socialista del Trabajo, en Veracruz; el Partido del Trabajo, en Michoacán, los Partidos Liberal Constitucionalista y Laborista de Jalisco; el Partido Independiente, en Colima; la Confederación de Partidos Revolucionarios Guanajuatenses; el Partido Liberal Independiente, en Sonora, entre otros.

En esa secuencia, el primer día del mes de diciembre de 1928 es todo un hito en la historia de los Partidos políticos en nuestro país. Después de haber entregado la presidencia de la República, el Gral. Plutarco Elías Calles lanzó a la nación un manifiesto mediante el cual invitaba a todos los partidos, agrupaciones y organizaciones para integrar el Partido Nacional Revolucionario.

En su discurso, el Gral. Calles mencionaba que dentro de nuestro sistema constitucional era necesario recurrir a nuevos métodos de hacer política, organizando partidos con principios definidos y de vida permanente; proclamaba la necesidad de organizar las fuerzas políticas para que apoyasen los programas del gobierno constituido.

El procedimiento de constitución del Partido Nacional Revolucionario se dio en el seno de la convención del comité organizador del 1 al 5 de marzo de 1929 en la ciudad de Querétaro. El 20 de enero de 1929 se publicó la declaración de principios de dicho Instituto político, en la cual se incluían la aceptación irrestricta

de la Constitución de 1917, el sistema democrático, la forma de gobierno establecida en la Carta Magna y la lucha decidida por hacer cada vez más efectivos la libertad del sufragio y el triunfo de las mayorías en los comicios.

Al llegar el año de 1934, cuando debería ser renovada la presidencia de la República, junto con el Partido Nacional Revolucionario que postuló al Gral. Lázaro Cárdenas del Río contendió el Partido Comunista Mexicano, formado por uniones obreras y ligas campesinas dispersas en el territorio nacional. Este Partido defendió la candidatura de Hernán Laborde con el lema Ni con Calles ni con Cárdenas en una contienda que, como lo testifica la Historia, fue dominada por abrumadora mayoría por el militar quien había sido propuesto por el mismo jefe Máximo, sobrenombre dado al General Plutarco Elías Calles.

Resulta pertinente hacer mención de una corriente político social que sin llegar a constituirse formalmente como partido, cobró vigor durante los años de la segunda guerra mundial.

El 23 de mayo de 1937, en la Ciudad de León, Guanajuato, tuvo lugar la junta constitutiva de la Unión Nacional Sinarquista; grupo político de ideas conservadoras a ultranza plenamente identificado con la Liga Nacional de Defensa de la Libertad Religiosa, organización que durante el período comprendido entre 1926 y 1929 alentó la llamada guerra de los cristeros y ofreció una tenaz lucha en contra del régimen cardenista, pues lo consideraba, como muchos otros sectores, comunista.

Esta calificativa se la daban los grupos pudientes del México de entonces, puesto que era un régimen que protegía a los obreros y campesinos como clases económicamente débiles. Es oportuno también mencionar que el régimen del General Cárdenas no tenía relación alguna con el Partido Comunista Mexicano,

unido ideológicamente con el Partido Comunista de la Unión Soviética y que de hecho había postulado a Hernán Laborde como su adversario en la contienda presidencial de 1934.

Durante el mismo 1937, el Presidente de la República lanzó a la nación un manifiesto donde reconocía vicios del entonces partido oficial. La razón medular de la inconformidad del Ejecutivo estaba vinculada con el financiamiento de la organización: Por acuerdo presidencial de fecha 25 de enero de 1930, cada año se descontaba al personal civil del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, el equivalente a siete días de salario, lo mismo sucedía con diversos Estados en los que se habían publicado acuerdos similares.

Por esa y otras razones, con el objeto de vigorizar el organismo creado para la defensa de la Constitución, darle un rumbo más acorde con la realidad histórica y garantizar el ideal revolucionario, en marzo de 1938, apenas unos días después de los eventos del día dieciocho de aquella treintena, se inauguró la asamblea constitutiva del Partido de la Revolución Mexicana, en el que se encontraban representados los sectores obrero, campesino, militar y popular. De los anteriores, el más numeroso y decidido era el obrero, agrupado en la Confederación de Trabajadores de México (CTM), a la sazón presidida por el Lic. Vicente Lombardo Toledano.

Con el correr del tiempo, en el mes de septiembre de 1939, nace el que en el presente es el Partido Político más antiguo del México actual: el Partido Acción Nacional, el cual en sus primeros años fue conocido como de tendencia conservadora y derechista, ligada con la Unión Sinarquista Nacional, la cual era el brazo operativo del partido, debido a su poderosa influencia en las masas religiosas de obreros y campesinos.

El estreno del partido fue apoyando la candidatura propuesta por el Partido Revolucionario de Unificación Nacional en la persona del General Juan Andrew Almazán, en la contienda electoral de 1940, la cual perdió con el recién transformado Partido de la Revolución Mexicana, que postuló al General Manuel Ávila Camacho.

Posterior a ello, y siguiendo la costumbre de los últimos tiempos, en el año de 1945, el General Ávila, representante de un decadente caudillismo y a la vez de un naciente presidencialismo, mediante un manifiesto a la nación inicia la transformación del partido oficial, de Partido de la Revolución Mexicana en Partido Revolucionario Institucional.

Estos cambios obedecían precisamente a la decadencia en que había entrado el partido y a la escasez de personajes cuya sola personalidad y trayectoria bastara para ganar una elección (No hay que olvidar que el fin la constitución de los partidos políticos es precisamente la conquista y conservación del poder), motivo por el cual, este naciente instituto político basaría su esquema en la fuerza y predominio de las instituciones y no de las personas en quienes recayera la titularidad. Además de lo anterior, era necesario un cambio que preparara el terreno electoral para la candidatura del Lic. Miguel Alemán a la silla presidencial.

Por las mismas épocas, se fundó el denominado Partido Fuerza Popular por Gildardo González, como mecanismo para llevar al gobierno los ideales sinarquistas; sin embargo, tuvo una efímera existencia. Debido a manifestaciones injuriosas hacia Don Benito Juárez, en el año de 1948 perdió su registro.

En el mismo año, al sentir traicionados sus ideales laboristas, el Lic. Lombardo Toledano se separa del recién nacido Partido Revolucionario Institucional y funda el Partido Popular, apoyado por diversas organizaciones, tales como la Liga de

Acción Política, un grupo de profesores y colaboradores de la Universidad Obrera, ex miembros del Partido Comunista Mexicano, así como diversos estudiosos y simpatizantes comunistas.

Por otra parte, el Lic. Ezequiel Padilla, quien había sido precandidato del Partido Revolucionario Institucional, al ser descartado por la postulación final de Miguel Alemán, se acogió al Partido Nacional Democrático para llevar a cabo su campaña, la cual tuvo un fracaso estruendoso.

Al pasar los años, en el 1954 se funda el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y obtiene el registro legal el 5 de Julio de 1957. Este Organismo era alentado por grupos militares autodenominados carrancistas, veteranos de la Revolución, liderados por los Generales Juan Barragán y Jacinto B. Treviño, quienes pretendían con el Auténtico poner en entredicho lo Revolucionario del PRI, aunque respetaron su carácter de Institucional.

Así se conservaron las cosas hasta 1960, cuando el llamado Partido Popular se transfiguró en Socialista. La motivación no podía resultar más clara: según se describe en la declaración de principios del propio partido:

"El Partido Popular Socialista, surgido de la entraña del pueblo mexicano, al recoger esa herencia revolucionaria, declara que su objeto fundamental es llevarla adelante en las nuevas condiciones de México y del mundo, con la convicción de que las aspiraciones fundamentales del pueblo sólo podrán convertirse en realidades vivas en una sociedad socialista".

De lo anterior se advierte que la época del Lic. Lombardo Toledano había pasado ya, y que el enfoque laborista del partido se había trocado en marxista leninista.

Si bien la vida política de nuestro país tuvo momentos muy agitados entre la conversión del Partido Popular en Socialista, y el año de 1972, fue de relativa calma en cuanto a la transformación de los institutos políticos existente y la creación de nuevos.

La mencionada calma fue interrumpida por la creación del Partido Demócrata Mexicano, constituido a partir de organizaciones católicas de antiguos cristianos y sinarquistas. Aunque la fundación de la organización como asociación de ciudadanos se verificó en 1972, no fue sino hasta el año de 1978 cuando obtuvo su registro ante la Comisión Federal Electoral.

Corría el año de 1974, cuando se creó el Partido Mexicano de los Trabajadores, fundado por Intelectuales, militantes del Movimiento Ferrocarrilero de 1959, del Movimiento de Liberación Nacional de 1961 y del movimiento estudiantil del año de 1968. De este partido se escindió en el 1975 el Partido Socialista de los Trabajadores, que tenía un corte más socialista y menos radical que su antecesor.

En el año de 1980, concretamente el 14 de diciembre, fue instituido el Partido Social Demócrata, como resultado de las actividades realizadas por la organización "Acción Comunitaria" A. C. (ACOMAC) desde el año de 1967, organización que después recibió el nombre de "Acción Comunitaria, Acción Política" (ACOMAP). Como Partido político, esta agrupación perdió el registro condicionado en el año de 1982, por no obtener el 1.5 % del total de la votación emitida en ninguna de las cuatro elecciones federales en las cuales participó.

En el mismo tenor, en el año de 1981 ve la luz por primera vez el Partido Socialista Unificado de México. Como su nombre lo indica, este Instituto Político era producto de la unión de otros organismos, todos con marcada tendencia Marxista Leninista, algunos, como el Partido Comunista de México, con larga

tradición en la política nacional. Con éste convergieron el Partido Socialista Revolucionario (1976), el Partido del Pueblo Mexicano (1977), el Movimiento de Acción y Unidad Socialista (1969) y el Movimiento de Acción Popular (1980).

Es en el año de 1988 cuando el Partido Socialista de los Trabajadores se transforma en el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional. Este Instituto Político, según se describe en su declaración de principios, es el instrumento con el que el pueblo trabajador, por la vía constitucional, podrá continuar su lucha por reconquistar el rumbo de su historia, después de trece años de construcción exitosa con la denominación de Partido Socialista de los Trabajadores, para avanzar en la tarea de construir un México nuevo, en el que gobiernen los trabajadores<sup>33</sup>.

Desde 1986, el Partido Revolucionario Institucional comenzó a mostrar cambios en el perfil de sus miembros, ingresaron políticos jóvenes procedentes de universidades norteamericanas prestigiadas, dispuestos a poner en práctica sus teorías económicas.

Como consecuencia de ello, Cuahutémoc Cárdenas y Profirio Muñoz Ledo iniciaron la llamada Corriente Democrática, opuesta a la mayoría de los miembros del PRI, quienes permanecieron fieles a la Institución que el Partido representaba. Esta conducta disidente concluyó con la separación del PRI de los líderes de la también llamada Corriente Crítica.

Éstos hombres, inconformes con los eventos relacionados con la caída del sistema de resultados electorales, al que llamaron fraude electoral, el 18 de marzo de 1989 en Jiquilpan, Michoacán, tierra natal del General Lázaro Cárdenas del Río, convocaron a la realización de asambleas distritales que permitieran cumplir

---

<sup>33</sup> AGUIRRE, Pedro et. al. *Sistemas Políticos, Partidos y Elecciones*. Ed. Trazos. México 1994. p.290.

con los requisitos de ley para obtener el registro como partido político nacional. Del que sería el Partido de la Revolución Democrática, lo cual sucedió el 26 de mayo de 1989.

El 8 de diciembre de 1990, en el Auditorio del "Plan Sexenal" de la Ciudad de México se fundó el partido del Trabajo. El cual en las elecciones de 1991 no consiguió el 1.5 % que fijaba la ley para conservar el registro, pero comenzó una campaña para realizar asambleas en más de la mitad de las entidades federativas del país, logrando realizar 18 asambleas en igual número de entidades, con lo cual obtuvo su registro definitivo.

El Partido del Trabajo se formó a partir de la conjunción de varias organizaciones sociales: Comités de Defensa Popular de Chihuahua y Durango; Frente Popular de Lucha de Zacatecas; Frente Popular "Tierra y Libertad" de Monterrey, así como personas procedentes de la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA); Coordinadora Nacional "Plan de Ayala" y del Movimiento Magisterial Independiente.

De la misma forma, para la elección presidencial de 1994 se crea el Partido Verde Ecologista de México. Ésta organización está interesada en el cuidado y conservación del medio ambiente; busca la recuperación y afianzamiento de los auténticos valores culturales de México, en especial, en el profundo respeto de los seres vivos: humanos, animales y vegetales.

Otro momento importante sucede cuando, con miras a las elecciones presidenciales del año 2000, obtienen su registro los Partidos Convergencia por la Democracia<sup>34</sup>, de Centro Democrático, de la Sociedad Nacionalista, Auténtico de la Revolución Mexicana (nuevamente), Alianza Social y Democracia Social.

---

<sup>34</sup> En fechas recientes cambió su denominación por la de "Convergencia" únicamente.

En esa tesitura cabe mencionar que los Partidos de Centro Democrático, Auténtico de la Revolución Mexicana y Democracia Social Participaron de manera independiente en la contienda electoral. Por esta razón, al no alcanzar el porcentaje de votación exigido por la ley, perdieron el registro definitivo que acababan de obtener, a diferencia de los demás de reciente creación, que lo hicieron coaligados con otros Institutos Políticos de mayor fuerza y lo conservaron.

De esta forma, arribamos a la época actual, cuando para la renovación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, correspondiente al proceso electoral 2003, obtuvieron el registro los Partidos México Posible, Liberal Progresista y Fuerza Ciudadana. No obstante lo anterior, lo perdieron por no alcanzar el porcentaje requerido por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, junto con los Partidos de la Sociedad Nacionalista y Alianza Social

De lo anterior se concluye que al momento de redactar las presentes líneas, cuentan con registro como Partido Político ante el Instituto Federal electoral los siguientes, por orden de antigüedad:

- Partido Acción Nacional.
- Partido Revolucionario Institucional.
- Partido de la Revolución Democrática.
- Partido del Trabajo.
- Partido Verde Ecologista de México.
- Partido Convergencia por la Democracia.

### **3.4.-Regulación del Sistema de Partidos Políticos en México.**

A pesar de que la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de Febrero de 1917 refrendó a México como una república democrática, representativa federal, no incluyó disposición alguna relativa a los Partidos Políticos, no obstante haber determinado que los puestos ejecutivos y legislativos serían designados mediante el sufragio popular.

No fue sino hasta el año de 1977 cuando, en el marco de la reforma política, se incorporó al texto del artículo 41 constitucional la noción de los Partidos Políticos como entidades de interés público que 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.

Esta reforma constitucional introduce el elemento entidades de interés público, por lo cual, estas instituciones tendrían una serie de derechos tendientes a apuntalar su función: en primer término, como coadyuvantes del gobierno en la renovación de sus integrantes; y en segundo, como intermediarios entre los ciudadanos y, el ejercicio del poder público.

Estas adiciones obligaron a modificar la normatividad relacionada con la constitución, registro, organización, funcionamiento, derechos y obligaciones de los partidos políticos, pues resultaba necesaria una ley que rigiera la materia. En el año de 1977 fue promulgada la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, en la que también quedó considerada y regulada la figura de las asociaciones políticas.

Esta nueva ley establecía dos rutas distintas para obtener el registro como Partido: el registro definitivo y el condicionado al resultado electoral.

Para obtener el registro definitivo, era necesario: a) acreditar la existencia de por lo menos tres mil afiliados en al menos la mitad de las entidades federativas o trescientos en al menos cien distritos electorales uninominales; b) contar con al menos sesenta y cinco mil afiliados en todo el territorio nacional; c) comprobar dichas circunstancias en una asamblea certificada por notario público, por Juez Municipal, de Primera Instancia o de Distrito; o por funcionario autorizado de la Comisión Federal Electoral; y d) celebrar una asamblea nacional constitutiva en la que se aprobaran los documentos básicos del partido.

Por otro lado, para conceder el registro condicionado al resultado de las elecciones, era necesario acreditar a juicio de la Comisión Federal Electoral la existencia de una declaración de principios, un programa de acción y unos estatutos, además de comprobar que la organización interesada en constituirse como partido representaba una corriente de opinión, expresión ideológica o política característica de alguna de las fuerzas sociales que componen la colectividad nacional y haber realizado actividades políticas permanentes durante los cuatro años previos a la solicitud respectiva.

Una vez otorgado el registro por esta vía, quedaba condicionado a que el partido obtuviera por lo menos el 1.5 % de la votación en alguna de las elecciones para las que se había otorgado el registro, con lo que se obtenía el registro definitivo.

Coexistían con los Partidos las llamadas asociaciones políticas, para las que la ley exigía menores requisitos pero a las que limitaba el acceso a la participación

conjunta en los procesos electorales con partidos legalmente constituidos y con el registro respectivo.

Como consecuencia de la impugnación de los partidos de oposición a la normatividad electoral, en 1986 se llevaron a cabo una serie de audiencias para revisar el estado de la legislación electoral las cuales devinieron en una propuesta de reformas constitucionales y un nuevo Código Electoral que supliría a la LOPPE<sup>35</sup> enviados al Congreso de la Unión por el entonces presidente de la República Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.

Por virtud de esta reforma se deroga el registro condicionado, dejando el registro definitivo simplemente como registro, pero sin tocar lo relativo a la naturaleza de los partidos.

Posteriormente, en el año de 1989, bajo el mandato del Lic. Carlos Salinas, los Partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional promovieron una reforma constitucional mediante la que se añadió a los partidos políticos la responsabilidad de coadyuvar en la organización y vigilancia de los procesos electorales, dejando al artículo 41 en los siguientes términos:

"La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y los ciudadanos".

De igual manera, en el ámbito de la legislación secundaria, se restauró la vigencia del registro condicionado, con la particularidad de que ahora sería el Consejo General del Instituto Federal Electoral quien publicaría el registro, al menos seis meses antes del inicio del Proceso electoral correspondiente. Finalmente, esta

---

<sup>35</sup> Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

opción de registro fue abolida completamente por virtud de la reforma político electoral de noviembre de 1996, aunque aún hay resabios de ella en el Libro Segundo, Título segundo, Capítulo Primero del Código Federal de Instituciones Políticas y Procesos Electorales, denominado "Del procedimiento de registro definitivo", como si aún hubiese otro.

Así, llegamos a la conformación actual del sistema mexicano de Partidos Políticos, el cual, por estricta razón de método será estudiado a la luz de las finalidades de estos organismos de interés público y su relación con el sistema de derechos políticos electorales de los ciudadanos, el sistema republicano y representativo de gobierno y el sistema de medios de impugnación

*Primera: promover la participación del pueblo en la vida democrática*

En esa tesitura debe entenderse que los Partidos no tienen como fin promover la democracia en sí, sino la intervención del pueblo<sup>36</sup> en los ejercicios democráticos contemplados por la Ley máxima y sus leyes derivadas, no únicamente los de corte electoral, sino todos. Un claro ejemplo de lo anterior es el sistema de planeación del desarrollo nacional, mismo que según el artículo 26 párrafo segundo de la ley en consulta, se deberá formar mediante la participación *democrática* de los diversos sectores sociales, en los que se recogerán las aspiraciones y demandas de la sociedad.

*Segunda: contribuir a la integración de la representación nacional.*

Esta cualidad se encuentra enlazada con el sistema republicano y representativo de gobierno, el cual está regulado por los artículos 39, 40, 49, 51, 52, 56 y 81 de la

---

<sup>36</sup> Debe hacerse notar que la redacción del texto constitucional se hace con el vocablo *Pueblo*, por el que se debe entender a todos los habitantes y no únicamente a los ciudadanos.

propia Carta Fundamental. Sustancialmente, estos numerales establecen que la forma de gobierno será republicana y representativa, por lo cual los poderes que ostentan una representación, caso del Ejecutivo y del Legislativo, deberán ser electos popularmente, cada seis años el Presidente de la República, lo mismo que los Senadores del Congreso de la Unión y cada tres los Diputados del mismo, a diferencia del Poder Judicial el cual no ejerce una función representativa sino especializada de administración de justicia, por lo que no puede depositarse en ciudadanos comunes, sino en personas que tengan méritos profesionales y personales suficientes para ejercer eficientemente dicho cargo.

En esa tesitura, los partidos políticos juegan un papel de capital importancia. De acuerdo al artículo 175 párrafo primero del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el que se señala que corresponde *exclusivamente* a los Partidos Políticos Nacionales solicitar el registro de candidatos a puestos de elección popular. Ello implica el monopolio de los Partidos Políticos para proponer candidatos y los convierte en el único mecanismo para renovar periódicamente a los integrantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

*Tercera: hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.*

Esta característica está ligada con el sistema de derechos político electorales de los ciudadanos, los cuales, mediante Tesis relevantes, han sido definidos por Los Tribunales Colegiados de Circuito de la siguiente forma:

*"DERECHOS POLITICOS, IMPROCEDENCIA DEL AMPARO... por estos derechos jurídicamente debe entenderse toda acción que se encamine a la organización de los poderes públicos, a la conservación de los mismos, o a la de su funcionamiento, así, todo acto que tienda a establecer esos poderes, impedir su funcionamiento, o destruir su*

*existencia, o funcionamiento, son actos que importan derechos políticos...*<sup>37</sup>

*"DERECHOS POLITICOS. LO ES EL QUE DA DERECHO A DESEMPEÑAR EL CARGO DE PRESIDENTE MUNICIPAL... el sentido natural de la expresión permite sostener que los derechos políticos son los que tienen los ciudadanos para tomar parte en el Gobierno y directa o indirectamente intervenir en la formación de la voluntad del Estado y en la creación misma del orden jurídico. No solamente votar es derecho político; también lo son el ser votado para los cargos de elección popular y, naturalmente, el derecho a desempeñar el cargo si se resulta electo..."*<sup>38</sup>

Así, sería válido concluir que los derechos políticos son aquéllos encaminados a la formación, organización, conservación y funcionamiento de los órganos de gobierno, cuyos integrantes deban ser votados.

En tal virtud, debe entenderse que los Derechos político electorales contemplados por la Constitución Federal, son básicamente tres: votar, ser votado y asociarse libre e individualmente para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Este Sistema de derechos se hace efectivo mediante el de partidos políticos de la siguiente forma:

a) el derecho de votar se hace efectivo cuando los miembros del cuerpo electoral, es decir los ciudadanos que no estén impedidos legalmente para sufragar, acuden a las urnas para escoger a un candidato o fórmula de candidatos para que los represente en un determinado órgano de gobierno; candidatos que como ya vimos, pueden ser postulados únicamente a través de los Partidos Políticos.

---

<sup>37</sup> Octava Epoca. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Tomo: XIV, Julio de 1994 Página 546.

<sup>38</sup> Séptima Epoca. Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: 40 Sexta Parte. Página 27.

b) el derecho de ser votado es correlativo al de votar, en el sentido de que quien se encuentre interesado en formar parte de un órgano de Gobierno, electo popularmente, debe ser propuesto por un partido político con registro legal, ya que de lo contrario no sería viable para contender, pues en virtud de lo establecido en el artículo 230 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se contará como un voto válido por la marca que haga el elector sobre el recuadro que contenga el emblema de un partido político o coalición y como voto nulo el que sea marcado en forma distinta de la anterior. Por ello, sólo los votos válidos son capaces de beneficiar a un candidato, es decir aun ciudadano interesado en ser votado.

c) el derecho de asociarse libre e individualmente para tomar parte en los asuntos políticos del país, está relacionado con la libertad genérica de asociación, establecida en el artículo 9 de la Ley Fundamental, el cual precisa que solamente los ciudadanos de la República podrán asociarse o reunirse para tomar parte en los asuntos políticos del país. Asimismo, el artículo 41 constitucional fija que solo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los Partidos Políticos.

Finalmente, dado que en principio los partidos políticos son personas colectivas, tienen garantizado el acceso a la justicia. No obstante lo anterior, toda vez que se trata de una específica rama del conocimiento jurídico, requieren administración de justicia especializada, lo cual no debe ser confundido con los tribunales especiales, prohibidos por el artículo 13 constitucional, distinción que sería tema para un estudio separado del presente.

Así, tenemos que los artículos 94 y 99 del Estatuto Supremo nacional, fijan que el Poder Judicial de la Federación, a través de su Tribunal Electoral, es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación es el cuerpo normativo encargado de regular todos los medios

jurisdiccionales, administrativos y laborales por los que se pueden revocar o modificar los actos y resoluciones de las autoridades electorales.

Es correspondiente con las disposiciones constitucionales la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y en su artículo 13 fija que la interposición de los medios de impugnación corresponde a los Partidos y Asociaciones Políticas de manera genérica; excepcionalmente, los ciudadanos y candidatos, únicamente en los casos de los Juicios para la Protección de los Derechos Político Electorales del ciudadano y especial para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral.

Una vez realizadas las precisiones anteriores, es posible concluir que el sistema de Partidos Políticos es el conjunto metódico de normas procedimientos e instituciones, creados en el orden jurídico mexicano, con el propósito de regular la formación de los órganos de gobierno electos popularmente.

### **3.5.-Derechos y Obligaciones de los Partidos Políticos en México**

Como entidades de interés público, además con fundamento en el artículo 41 constitucional, los Partidos Políticos tienen perfectamente señalados sus derechos y obligaciones, ello, como se dice en el texto del precepto citado, en la ley, debiendo entender por esta, en ausencia de una específica sobre Partidos, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Corresponde entonces entrar al estudio específico de los derechos y obligaciones en lo particular.

En cuanto a los derechos, pueden formarse dos grandes grupos: en el primero se encuentran los relacionados con los procesos electorales, es decir con la renovación democrática de los órganos de gobierno y son:

- a) Participar, conforme a lo dispuesto en la Constitución y en el COFIPE<sup>39</sup>, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.
- b) Gozar de las garantías que otorga el COFIPE para realizar libremente sus actividades.
- c) Disfrutar de las prerrogativas que les otorga el orden jurídico mexicano<sup>40</sup> para contribuir en la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público.
- d) Postular candidatos en las elecciones federales
- e) Formar frentes, coaliciones o fusiones con otros partidos o asociaciones políticos
- f) Participar en las elecciones estatales y municipales en los términos que establezca la ley.
- g) Nombrar representantes ante los órganos del Instituto Federal Electoral

---

<sup>39</sup> Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

<sup>40</sup> Las prerrogativas de las que gozan los partidos políticos se dan en dos formas: como Financiamiento Público y como acceso a la Radio y Televisión.

El otro grupo de derechos es el relacionado con la vida y desarrollo de los Partidos Políticos como asociaciones, es decir como personas morales con fines políticos alternos a la renovación de los poderes estatales.

- a) Disfrutar de prerrogativas estatales en términos de ley para promover la participación del pueblo en la vida democrática<sup>41</sup>.
- b) Ser propietarios, administradores o poseedores de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines.
- c) Establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros<sup>42</sup>.
- d) Suscribir acuerdos de participación con cualquiera de las agrupaciones políticas nacionales.

La implicación natural de la concesión de derechos es la imposición de obligaciones. No resulta diferente con relación a los Partidos Políticos, pues el artículo 38 del COFIPE, establece puntualmente cuáles son las obligaciones a que se encuentran sujetos.

Nuevamente es posible, de acuerdo a sus características particulares, formar los siguientes grupos:

Obligaciones relacionadas con el respeto al orden jurídico mexicano:

---

<sup>41</sup> Estas prerrogativas, tanto de financiamiento público, como de acceso a medios de comunicación, se otorgan con dos finalidades: la obtención del voto y la ejecución y promoción de actividades ordinarias desvinculadas de procesos electorales.

<sup>42</sup> Este derecho se encuentra condicionado a que en todo momento mantengan su absoluta independencia política y económica y el respeto irrestricto a la integridad y soberanía del Estado Mexicano y sus órganos de gobierno.

a) Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando los derechos de otros.

b) Abstenerse de recurrir a la violencia o cualquier acto que tenga por objeto alterar el orden público o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno

c) Actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con personas u organizaciones extranjeros o con ministros de cualquier religión o secta.

d) Abstenerse de expresiones que tiendan a denostar a otros partidos o sus candidatos, a los ciudadanos o a los órganos de gobierno, particularmente durante las campañas electorales.

e) Abstenerse de utilizar símbolos o elementos de carácter religioso en su propaganda, así como alusiones o fundamentaciones de tal naturaleza.

f) Garantizar la participación de la mujer en la toma de decisiones y oportunidades políticas.

Obligaciones que implican respeto a las instituciones electorales.

a) Mantener el mínimo de afiliados en las entidades federativas o en los distritos electorales requeridos para su constitución y registro

b) Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados.

- c) Cumplir con sus normas de afiliación vigentes y observar los procedimientos que al efecto señalen sus estatutos.
- d) Mantener en funcionamiento efectivo sus órganos estatutarios.
- e) Contar con un domicilio social para sus órganos directivos.
- f) Comunicar al Instituto Federal Electoral, dentro de los diez días siguientes al en que sucedan, los cambios a sus estatutos, programa de acción o declaración de principios.
- g) Comunicar oportunamente al Instituto Federal Electoral el cambio de su domicilio social o el de los integrantes de sus órganos directivos.
- h) Abstenerse de hacer afiliaciones colectivas de ciudadanos

Obligación de realizar actividades electorales y no electoreras que promuevan la participación del pueblo en la vida democrática.

- a) Contar con al menos una publicación mensual de divulgación y otra trimestral de carácter teórico.
- b) Sostener por lo menos un centro de formación política.
- c) Publicar y difundir, en las demarcaciones electorales en que participen, la plataforma electoral que sostendrán sus candidatos en la elección en que participen.

**Obligaciones relativas al uso de recursos públicos.**

- a) Utilizar las prerrogativas y usar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y para sufragar gastos de campaña.
- b) Permitir la práctica de auditorías y verificaciones, así como proporcionar la documentación que solicite la Comisión de Fiscalización.

Este recorrido por lo que son los partidos políticos en sus diferentes aspectos nos conducen a una conclusión muy clara y evidente que se enfoca a entender que estos son los instrumentos o herramientas a través de los cuales la ciudadanía manifiesta sus necesidades y es el único vínculo que existe entre autoridades y ciudadanos, por lo cual resulta primordial conocer los canales de intercomunicación que existen en un Estado que tiene como forma de gobierno la democracia y que entiende que requiere establecer un orden legal para intercomunicarse con sus representados ya que el instrumento en este orden son los institutos políticos, que buscan en sí, el voto de los ciudadanos porque comparten sus ideologías y formas de operación, por ello es que el voto o sufragio resulta imperioso entenderlo, ya que es la voluntad ciudadana.

## Capítulo IV

### El Sufragio

#### 4.1 Concepto del Sufragio

Todas las sociedades democráticas basan su desenvolvimiento en el mecanismo del voto, mientras que éste existe en las sociedades autoritarias sólo como una forma de aparentar legitimidad del gobierno. De otra forma: el voto existe en todas las sociedades democráticas y en algunas autoritarias.

A través de la historia la humanidad ha vivido en congregados sociales, de los cuales, algunos han alcanzado niveles de desarrollo mucho más grandes que otros. Generalmente los teóricos han considerado que una sociedad es más avanzada cuanto más se acerca al ideal de la democracia.

De la misma forma, normalmente se emplea el vocablo sufragio como un sinónimo de voto, cuando se trata de la elección de los órganos de gobierno; sin embargo, como veremos más adelante, no son la misma cosa.

La locución Voto se aplica en muy diversa ramas de la actividad humana, por ejemplo, en el ámbito de la religión católica, como en otras, los sacerdotes hacen votos de diversos tipos: de castidad, de silencio, de pobreza, etc. por ello, al momento de profesar, se dice que "toman los votos".

En el desarrollo de una asamblea deliberante, Vgr. Una asamblea ejidal, una asociación civil, los miembros con derecho votan para tomar las decisiones que afectarán la vida de la agrupación en sí y su forma de relacionarse con los demás;

los miembros de los Poderes Legislativos votan los proyectos de leyes o decretos como representantes populares para decidir el curso que tomará la sociedad en su conjunto.

Pero no son las anteriores aplicaciones que interesen a nuestro estudio, sino la que se refiere al voto como la manera en que un ciudadano expresa su preferencia por un candidato o fórmula de ellos, quienes, de resultar electos integrarán el poder público que los representará y tomará las determinaciones que mayores beneficios le reporte como ciudadano y como ciudadanía en conjunto.

En esa tesitura, el voto según, el Diccionario Jurídico Mexicano refiere lo siguiente:

"A través del derecho de voto los ciudadanos intervienen en la vida política del país, ya sea creando al Estado, conformando el gobierno o eligiendo a sus representantes, y al programa político de conformidad al cual debe gobernarse al país."<sup>43</sup>

Desgraciadamente, no se encuentra en nuestra carta magna algún dispositivo que defina voto ni sufragio, ni siquiera de manera indirecta, con lo cual es consistente la Legislación Electoral Federal, misma que solo determina sus características.

Por otra parte, la declaración Universal de los derechos del hombre dice que *la voluntad del pueblo es la base de la voluntad de la autoridad del poder público; esta voluntad, se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.*

Ahora bien, como ya antes se había mencionado, las palabras *voto* y *sufragio* se usan indistintamente cuando se trata un tema relativo a la integración de entes gubernamentales electos popularmente. La evidencia más clara de la anterior

<sup>43</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa. México 1994. P 3260.

circunstancia se aprecia en el propio texto del diccionario antes mencionado<sup>44</sup>, pues con relación al sufragio, dicho documento nos refiere directamente al de voto.

Con el propósito de aclarar esta circunstancia, es necesario acudir a la etimología de estas palabras: el término voto proviene del latín *votum*, y significa ofrenda o promesa hecha a los Dioses, por otro lado, sufragio, también proveniente del latín, nace de *sufragium*, que se traduce como favor, ayuda o socorro.

Los jurisconsultos, además de las fuentes tradicionales de las obligaciones, consideraban la declaración unilateral de voluntad como motivadora de éstas. De acuerdo a quien la dirigía se denominaba de modo distinto: si el ofrecimiento o promesa era hecho al Estado, se denominaba *pollicitatio*; si era hecha a los Dioses o a un templo, se llamaba *votum*.

Por sufragio, derivado del verbo sufragar, se entendía la ayuda o auxilio que prestaban las familias de patricios, es decir los miembros de las familias que integraron las tres tribus fundadoras de Roma, a los clientes que vivían en sus dominios, auxilio o ayuda a los cuales estaban obligados como reciprocidad a los servicios que de ellos recibían.

De lo anterior, podemos derivar que el sufragio y el voto, aunque en principio no son la misma cosa, se encuentran tan íntimamente ligados que ofrecen la posibilidad de confusión. Con el objeto de evitarla, debe establecerse que el voto en el sentido formal, es el parecer o dictamen manifestado por un ciudadano, por medio del cual escoge, de entre una variedad de opciones, siempre políticas, la que mejor se adapte a sus intereses y cumpla con sus aspiraciones, en relación

---

<sup>44</sup> *Ibid.* En la página 3012, por orden alfabético aparece la palabra *Sufragio*, sin embargo se lee "v. Voto" lo que implica su manejo como sinónimo.

con las personas que habrán de integrar los órganos de gobierno electos popularmente y el programa que los mismos deben aplicar.

En el sentido material, por voto igualmente puede entenderse el procedimiento mediante el cual el ciudadano expresa su preferencia por una determinada opción. En esa tesitura, la legislación electoral establece que el día de la jornada electoral, esto es, la fecha fijada por la ley para el ejercicio de tal derecho, al elector le es entregada una boleta en la cual se encuentran impresos los emblemas de los diferentes partidos políticos que contienden en una determinada demarcación territorial para acceder al ejercicio del poder Público, posterior a ello, el ciudadano escoge una o varias de las opciones propuestas o propone una diversa y concluye cuando deposita dicha boleta en la urna correspondiente.

Ahora bien, el voto es el mecanismo que sustenta el sistema electoral democrático, republicano y representativo que se aplica en nuestro país, como a continuación habrá de demostrarse.

En los Estados Unidos Mexicanos, la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, de quien dimana todo poder público, y en cuyo beneficio se instituye. Por voluntad de su pueblo se constituyen en una república representativa, democrática y federal.

La mencionada soberanía es ejercida por el pueblo a través de los Poderes de la Unión, siendo estos el legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. De los anteriores, tanto el Ejecutivo como el Legislativo son renovados periódicamente mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.

De lo anterior se colige que el sistema político mexicano tiene los caracteres de república, pues el poder público es renovado periódicamente; democracia pues el poder público se instituye por el pueblo y en su beneficio; y representación, pues los ciudadanos que integran los poderes electos popularmente deben cumplir el mandato de los ciudadanos que los eligieron.

Así, el sistema de gobierno, es sufragado o sustentado por el voto mediante el cual son electos los integrantes de los órganos representativos.

Derivado de las consideraciones anteriores, resulta válido emplear ambos términos, bajo la única condición de que se refieran al acto por medio del cual el ciudadano, como parte integrante del pueblo e investido del derecho de votar, elige quiénes deben componer un ente de gobierno y el programa político que deben desarrollar, pues en sí, por sus características intrínsecas, tal elección se hace por medio de un voto, cuya teleología es sufragar o sustentar el sistema electoral, político y de gobierno de una nación.

En conclusión, el voto es el derecho político electoral individual del que se encuentran investidos cada uno de los ciudadanos mexicanos, por cuyo ejercicio eligen, de entre la multiplicidad de opciones que ofrecen los diversos partidos políticos, aquella que mejor cumpla con sus ideales y aspiraciones, el cual sufraga al sistema político mexicano.

## **4.2 Origen del Sufragio**

A través de la historia, las sociedades han buscado el consenso de la voluntad individual de sus miembros, con el objeto de evitar que éstos, en la búsqueda y pugna por el poder, propicien confrontaciones trágicas con los demás miembros de la comunidad.

En esa intención, el voto popular y el sufragio, como conjunto de éstos, han sido los mecanismos en los que se han sustentado las diversas sociedades como medio para tomar las decisiones vinculadas con la forma de gobierno y el

desarrollo de su vida colectiva, para llegar al bien común y a la civilidad en la convivencia social.

Como previamente fue dicho<sup>45</sup>, la Grecia clásica fue la cuna y paraíso perdido de la democracia, sin embargo, el voto no era como han pretendido demostrarlo diversos teóricos, una expresión realmente popular y la expresión *vox populi, vox dei*<sup>46</sup> no era sino un eufemismo para describir la forma en la que se desarrollaban las elecciones, pues para la designación de los cargos públicos, se empleaba una combinación de elección y sorteo, hoy denominada insaculación, por medio de la cual se escogía individuos que previamente habían sido sorteados.

Este mecanismo implicaba el riesgo de que los ciudadanos sorteados fueran incapaces para desempeñar su cargo, independientemente de la motivación y disposición que tuvieran. De la misma forma, los ciudadanos, quienes tenían el derecho al voto, eran un reducido grupo de personas adineradas o intelectuales y donde la gran mayoría de la población, que era esclava, carecía de derechos políticos.

En la Roma antigua, se encuentran también vestigios de sufragio, entendido en el sentido político, pues ya desde la monarquía, el senado, compuesto por un número aproximado de trescientos ancianos de las familias que fundaron Roma, ratificaba el nombramiento del monarca, que le correspondiera por la elección de los comicios o por herencia de sangre, sistema que imperó desde Rómulo hasta Tarquino el soberbio.

Con el advenimiento de la República, bajo Servio Tulio, sucedió una reforma a las instituciones políticas. El senado, compuesto originalmente por los ancianos de las

---

<sup>45</sup> Ver *supra* Capítulo II *Democracia*.

<sup>46</sup> "la voz del pueblo es la voz de Dios"

familias fundadoras, es electo por el plazo de cinco años y designado por los censores, que eran funcionarios designados por la *comitia centuriata*<sup>47</sup>. En esta nueva forma de organización, la decisión de los comicios no era obtenida por el sufragio directo de los individuos. La unidad del voto es la curia. Dentro de cada curia se vota por cabeza para tener la opinión de la mayoría. Del mismo modo, en la toma de la votación por centurias, empezando siempre por las de primera clase, de modo que si las curias de primera y segunda clase aprobaban las propuestas, alcanzaban mayoría (100 de 193) y no era necesario consultar a las demás. Sin embargo, esta fue una manera de popularizar el voto, pues dicha consulta era necesaria cuando las decisiones de las clases pudientes no eran unánimes.

Ésta era una forma moderadamente democrática de gobierno, la cual acabó con el inicio del Imperio Romano. Al quedar como único señor Octavio, asumió los títulos de *Imperator* y de *Augustus* y proclamó la *Lex Regia*, la cual le otorgaba el derecho de hacer todo lo que juzgara útil para el bien del Estado, es decir, el poder absoluto.

Este poder se transmite por herencia de sangre y durante la edad media se conserva en toda Europa y sus colonias, tanto en América como en Asia y África. En este período no cambia el ejercicio del poder, únicamente el nombre de quienes lo detentan.

Así, durante siglos, sobrevivieron estados autoritarios y monárquicos en todo el mundo, en algunos casos con ciertos dejes democráticos, pero fueron los menos. En ese estado se conservaron las cosas hasta la época de la revolución francesa

---

<sup>47</sup> Era integrada por 193 curias, formadas por individuos clasificados de acuerdo a su riqueza o habilidades, formadas cada una por individuos que poseían aproximadamente la misma riqueza: 80 curias de 1ª. Clase, más de 100,000 ases; 20 curias de 2ª. Clase, más de 75,000 ases; 20 curias de 3ª. Clase, más de 50,000 ases; 20 curias de 4ª. Clase, más de 25,000 ases y 20 curias de 5ª. Clase, más de 11,000 ases. Además, existían 18 centurias ecuestres, 2 de ingenieros y 3 de músicos.

y la declaración de independencia de los Estados Unidos en el período comprendido entre 1776 (Inicio de la independencia de Estados Unidos) y 1791 (promulgación de la constitución republicana de Francia), movimientos promovidos en contra de estados autoritarios y despóticos, mismos que derivaron en documentos que hoy se constituyen como bastiones de los estados modernos y civilizados.

Es necesario precisar que por ser solamente ensayos, ejercicios perfectibles, mostraron características y vestigios de sus antecedentes. En ese sentido, la propia Constitución francesa estableció quienes quedaban excluidos del derecho de votar: los menores de 25 años, las mujeres, quienes no hubiesen tenido un domicilio regular por al menos un año, quienes no pagaran impuestos, los sirvientes a sueldo, quienes no hubiesen prestado el juramento cívico y los no inscritos en las guardias municipales.

Uno de los principios básicos de la democracia moderna: *Un ciudadano, un voto*, es producto de la organización de los Estados Unidos de América como nación independiente, principio intocado hasta el momento y desde su inscripción en la Constitución Americana de 1879. Esta consideración era necesaria en un país incipiente, pues las condiciones sobre nacionalidad debían ser igualmente novedosas e inclusivas, con el objeto de alentar la participación de los residentes en las antiguas trece colonias por participar en la organización de nuevo gobierno y conseguir un ambiente de identificación nacionalista que rompiera el estrecho y poderoso vínculo nacido del coloniaje.

De esta manera damos una síntesis de todo un proceso por el cual ha pasado la historia del sufragio bajo una visión que radica de donde nace la democracia para entender así el origen del sufragio y que nos permita dar la pauta conocerlo en nuestro país.

### 4.3 Antecedentes del Sufragio en México

Años después de la independencia de los Estados Unidos, se gestó una nueva revolución liberal: el 15 de septiembre de 1810, Miguel Hidalgo convocó a la independencia del virreinato de la Nueva España.

En los primeros años del siglo XIX, nuestro país vivió a la sombra de diversas legislaciones de distintos cortes: en 1812, se promulgó la llamada Constitución de Cádiz, emitida por el poder central, misma que si bien hacía algunas concesiones en favor de los naturales de las tierras conquistadas y otras a los criollos que sustentaban económica e ideológicamente la revuelta, todo con el objeto de calmar los ánimos rebeldes recientemente conocidos y que después de no haber sido considerados importantes, llamaron poderosamente la atención de la Corona, reservó el dominio del virreinato para la España peninsular.

Solo dos años después, fue expedida la Constitución de Apatzingán, por José María Morelos, de carácter totalmente liberal e independentista, el cual negaba la autoridad Castellana en el territorio nacional y mencionaba que la autoridad del Estado mexicano debía ser ejercida por sus *gentiles*<sup>48</sup>.

Finalmente, en 1824 fue publicada la primera constitución mexicana, en la cual se establecía el voto como el medio para ejercer el poder. A pesar de ello, posterior a esta carta, únicamente votaba aproximadamente el 5% de los ciudadanos

---

<sup>48</sup> Debe recordarse que Morelos, a pesar de haber sido excomulgado por su conducta "rebelde", había sido sacerdote católico, por lo cual dominaba perfectamente el idioma latín, de donde nombraba gentiles a los Señores, como se hacía en la Roma del Senado.

investidos de tal derecho<sup>49</sup>, motivado por la complacencia con la que la clase pudiente trataba a los menos favorecidos.

En el 1836 fueron emitidas las siete leyes constitucionales o constitución centralista, donde se constituía el Supremo Poder Conservador. Este era un órgano de gobierno capaz de controlar e incluso limitar su ejercicio, con lo cual se hacía ineficaz la soberanía nacional, manejada al antojo de las clases económicamente más fuerte, con independencia de razones como nacionalidad y separación Iglesia – Estado.

En el mismo tenor, el constituyente originario de 1856 – 1857, recibió numerosas y poderosas influencias de los conflictos del vecino del norte, que vivía la guerra de secesión. Esta influencia era debida a la actuación de las logias yorkina de ideas federalistas y liberales, contrapuesta con la escocesa, con tendencias centrales y conservadoras. Estos ideales tenían un poderoso ascendente sobre los partidos políticos locales existentes en ese momento en México: los liberales y los conservadores.

Esta influencia derivó en la proposición de excluir del derecho a votar a quienes no poseyeran una determinada fortuna o mínima instrucción. Esta propuesta, para fortuna de la historia democrática de nuestra nación, fue tan rápidamente planteada como desechada, por lo que el tema apenas si se toca en los textos que tratan la historia patria.

Finalmente, en el año de 1917, el constituyente de Querétaro nos entregó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Carta magna que hasta el momento rige los destinos de nuestro país. En su texto original, aunque no estaba

---

<sup>49</sup> Salinas Woolberg, Hernán, en *El valor del Voto*. Comisión Estatal Electoral de Nuevo León. Monterrey 2000.

limitado, el derecho de voto no era practicado por las mujeres y fue por virtud de la reforma de 1953 que se reconoció la igualdad entre los ciudadanos ante la ley, independientemente de su sexo, estado que se conserva hasta nuestros días.

Y es como se deja ver así el proceso del sufragio en México observando que la evolución se marca en función de las normas fundamentales que rigieron en la historia de México.

#### **4.4 Requisitos para Sufragar en México**

El vocablo requisito procede del latín *requiro*, es decir la facultad de exigir con potestad de la misma forma en el sentido jurídico un requisito es una característica o condición con la que se debe cumplir para poder ejecutar válidamente un acto.

Así, de la lectura de los artículos 35 fracción I y 36 fracción III de nuestra Ley Máxima, se deriva que el voto es un derecho que le corresponde a los ciudadanos mexicanos, quienes la ejercerán *en los términos que señala la ley*.

En ese tenor, aparece que existen dos tipos de requisitos: los que se encuentran consignados en la propia Constitución, y los establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, esto es, *en la ley*.

#### **4.4.1 Constitucionales:**

##### **4.4.1.1 Nacionalidad**

La nacionalidad es un concepto casi exclusivo del derecho internacional, a través de él, se describe la pertenencia o vinculación de una persona con un estado. Por virtud de esta relación, una persona se encuentra protegida por el sistema jurídico de la nación a la cual pertenece.

Según Carlos Arellano García<sup>50</sup>, Nacionalidad es un vínculo jurídico que se establece entre personas físicas y morales con el Estado, de una manera originaria o derivada, ya sea por sí sola o en función de cosas. En esa tesitura, podemos apreciar que la vinculación se limita a un nexo de carácter jurídico.

De la misma forma, de la interpretación gramatical del artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se deriva calmamente que solo existen dos formas de adquirir la nacionalidad mexicana: por nacimiento o por naturalización.

Como lo establece el propio texto constitucional, la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento, es decir por el hecho jurídico natural de dar a luz una mujer a su hijo.

Este hecho natural sólo puede engendrar nacionalidad si se encuentra en alguno de los supuestos establecidos en el apartado A del numeral citado, es decir si el nacimiento sucede:

---

<sup>50</sup> Arellano García Carlos. *Derecho Internacional Privado*. Editorial Porrúa. Octava Edición. México 1998. pág. 78.

- a) En territorio nacional<sup>51</sup>;
- b) Fuera del territorio nacional pero el padre, la madre o ambos son mexicanos nacidos en territorio nacional;
- c) Fuera del territorio nacional pero el padre, la madre o ambos son mexicanos por naturalización; o
- d) A bordo de embarcaciones o aeronaves que naveguen bajo bandera mexicana, sean de guerra o mercantes.

Por otro lado, la adquisición de la nacionalidad mexicana por naturalización procede únicamente cuando:

- a) La solicitud presentada por el interesado ante la Secretaría de Relaciones Exteriores es declarada procedente, y es entregada la respectiva carta de naturalización; o
- b) Por contraer matrimonio con varón o mujer mexicanos que tengan o establezcan su domicilio conyugal dentro del territorio nacional.

De ello se sigue que la adquisición de la nacionalidad mexicana por el nacimiento se encuentra ligada con el hecho natural de nacer y con circunstancias absolutamente independientes a la voluntad, caso contrario de la adquisición por naturalización, pues en los dos casos previstos por la constitución, se requiere una manifestación incontrovertible de voluntad para que proceda.

---

<sup>51</sup> Este elemento se encuentra definido por el artículo 42 de la propia Constitución Federal.

En cuanto a la pérdida de la nacionalidad, en los años de 1996 y 1997, se introdujeron significativas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La modificación de los artículos 30, 32 y 37 establece que la nacionalidad mexicana por nacimiento no se pierde por la asunción de una diferente, lo cual puede encerrar limitaciones a la libre voluntad de los individuos, al impedirles abandonar o renunciar a la nacionalidad que adquirieron al nacer. Sin embargo, ello sería materia de un estudio diverso del que se lleva a cabo, por lo cual, nos limitaremos a mencionar que la única nacionalidad mexicana que se puede perder es la que se adquiere voluntariamente por naturalización. La reforma en el ámbito de la nacionalidad incorpora a México en la tendencia internacional de establecer la no – pérdida de la nacionalidad originaria, dicha modificación, hace susceptible la doble nacionalidad en el derecho mexicano.

Así encontramos que, de conformidad con el artículo 37 apartado B de nuestra Carta Magna, la nacionalidad mexicana por naturalización se pierde en los siguientes casos:

- a) Por adquirir voluntariamente una nacionalidad extranjera;
- b) Por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero;
- c) Por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero; o
- d) Por residir cinco años continuos en el extranjero.

#### **4.4.1.2 Ciudadanía**

Tradicionalmente, el concepto ciudadanía se ha entendido como el vínculo jurídico – político entre una persona y el Estado. Sin embargo, esta acepción resulta demasiado escueta para resumir todas las características distintivas de un ciudadano.

Ciudadanía es la cualidad del ciudadano. Es el titular de un conjunto de derechos y poderes por los cuales se asegura la participación de todos en la conducción de la sociedad y el Estado, ciudadano es la persona que participa en el ejercicio de la soberanía, definiendo de ese modo su pertenencia plena a la sociedad, con la cual está ligado por una relación de obediencia y fidelidad. Ciudadanía es más que la expresión de derechos políticos.

En resumen: mientras la nacionalidad es, originariamente, una noción de Derecho Internacional con la que se refiere la condición de quienes integran la comunidad nacional organizada en forma de Estado, la ciudadanía es una noción propia del Derecho Público, inherente al ejercicio de los derechos políticos, así como a la integración, organización y funcionamiento del poder público.

En cuanto a la forma de adquirir la ciudadanía, el artículo 34 de la Ley Fundamental dispone los siguientes requisitos para ser considerado como ciudadano de la república:

- a) Ser mexicano;
- b) Haber cumplido dieciocho años; y
- c) Tener un modo honesto de vivir.

La cualidad relativa a la nacionalidad fue ampliamente tratada en el apartado anterior, por lo cual nos limitaremos a las otras dos.

El requisito concerniente a la edad encuentra su lógica en la madurez necesaria para asumir responsablemente el derecho de opinar y decidir en lo relativo a los destinos de la nación.

Así, a lo largo del tiempo, las legislaciones de diversos países, incluido el nuestro, han adoptado límites inferiores para el ejercicio del derecho a votar.

Posterior a la Revolución Francesa, la edad mínima para votar era de veinticinco años; en los Estados Unidos de América, en 1789 era de 21 años. Finalmente se adoptó la edad mínima requerida por el Derecho civil para adquirir obligaciones, esto es, los dieciocho años

El concepto de 'modo honesto de vivir' ha sido uniforme en la evolución de las sociedades y de las leyes, identificando con él a la conducta constante, reiterada, asumida por una persona en el seno de la comunidad en la que reside, con apego y respeto a los principios de bienestar considerados por la generalidad de los habitantes de este núcleo social, en un lugar y tiempo determinados, como elementos necesarios para llevar una vida decente, decorosa, razonable y justa.

Este concepto se integra por dos elementos: el objetivo, consistente en el conjunto de actos y hechos en que interviene un individuo; y el subjetivo, consistente en que estos actos sean acordes con los valores legales y morales rectores del medio social en que ese ciudadano viva. Como se advierte, este concepto tiene un contenido eminentemente ético y social, que atiende a la conducta en sociedad, la cual debe ser ordenada y pacífica, teniendo como sustento la moral, como

ingrediente insoslayable de la norma jurídica, tal y como sucede con los conceptos de *buenas costumbres* y *buena fe*, que tienen una connotación sustancialmente moral, relacionado con uno de los postulados básicos del derecho: *vivir honestamente*.

En ese orden de ideas, la locución *un modo honesto de vivir*, empleada en el artículo 34 de la ley fundamental, se refiere al comportamiento adecuado para hacer posible la vida pacífica del pueblo, por el acatamiento de deberes que imponen la condición de ser mexicano; en síntesis, quiere decir 'buen mexicano'. Por lo tanto, el requisito de tener *modo honesto de vivir*, constituye una presunción legal, tanto como la buena fe y las buenas costumbres, pues mientras no se demuestre lo contrario se presume su cumplimiento.

Por otro lado, se impone referir que a diferencia de la nacionalidad, la ciudadanía es susceptible de ser suspendida, cuando se incurra en alguna de la hipótesis previstas por el artículo 38 del Código Supremo de la nación, mencionadas enseguida:

- a) Incumplir injustificadamente las obligaciones listadas en el artículo 38 de la propia constitución;
- b) Estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal;
- c) Durante la extinción de la pena corporal;
- d) Por vagancia o ebriedad consuetudinaria debidamente declaradas;
- e) Por estar prófugo de la justicia; desde que se dicte la orden de aprehensión hasta la prescripción de la acción penal; o

f) Por sentencia ejecutoria que así lo declare.

Debido a considerar requisito de la ciudadanía el tener un modo honesto de vida, la ausencia de este, afecta irremediamente el ejercicio de los derechos consagrados al ciudadano. De esta manera, la suspensión de los derechos político electorales del ciudadano solo debe durar el tiempo en que se encuentre viciada dicha característica.

Como lo ha considerado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los casos en que esta suspensión es motivada por la afectación derivada de la comisión de un delito, ésta opera en el momento en que la autoridad electoral tiene conocimiento del proceso penal, como se aprecia en la tesis relevante inserta a continuación:

**"DERECHOS POLÍTICO - ELECTORALES DEL CIUDADANO. LA SUSPENSIÓN DERIVADA DE LA HIPÓTESIS PREVISTA EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 38 CONSTITUCIONAL OPERA DE MANERA INMEDIATA.—** La suspensión de derechos político – electorales del ciudadano, por encontrarse sujeto a un proceso criminal, por delito que amerite la imposición de una pena privativa de libertad, opera *ipso facto*, esto es, basta estar en el supuesto señalado en esa norma constitucional, para que, instantáneamente, la autoridad electoral encargada de organizar todo lo relativo a las elecciones, a través de la que le corresponde el control del padrón electoral, se encuentre facultada, tan luego como conozca el acontecimiento relativo, para impedir el libre ejercicio del derecho político de sufragar, sin necesidad de declaración previa de diversa autoridad; de suerte que, si la autoridad electoral responsable tiene la obligación de tener actualizado el padrón electoral y dar de baja del mismo a las personas que se encuentren inhabilitadas para ejercer sus derechos políticos, ningún perjuicio causa al negar la solicitud respectiva de inclusión en la lista nominal de electores, si el peticionario se ubica en el supuesto de suspensión que el invocado precepto constitucional prevé.

Juicio para la protección de los derechos político – electorales del ciudadano. SUP-JDC-012/99. — Gerardo Cortinas Murra. — 19 de mayo

de 1999. — Unanimidad de votos. — Ponente: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. — Secretario: Jesús Armando Pérez González.

Revista *Justicia Electoral* 2000, Tercera Época, suplemento 3, páginas 42-43, Sala Superior, tesis S3EL 003/99.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002, página 382.

En el mismo tenor, debe decirse que la suspensión por causa de proceso penal, se encuentra aparejada al menoscabo de la presunción legal del modo honesto de vivir, de carácter genérico, por la probable responsabilidad de la comisión de un hecho delictuoso, debidamente acreditada por un Agente del Ministerio Público, o por la sentencia condenatoria, emitida por un Juez Competente, de naturaleza específica. Por tal motivo, la suspensión debe durar únicamente el tiempo que dure la disminución mencionada. En este entendido, la rehabilitación debe operar de manera simultánea con la extinción de la pena o con la absolución del reo, esto es, en cuanto la autoridad administrativa electoral encargada de la vigilancia y depuración del padrón electoral, tenga noticia de ello.

#### 4.4.2 Legales

Como lo establece el artículo 36 de la Carta Magna, es obligación de los ciudadanos de la república votar en las elecciones populares en los términos que señala la ley, debiendo entender por esta, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), el cual según su artículo primero, párrafo segundo inciso a), reglamenta las normas constitucionales relativas a los derechos y obligaciones político – electorales de los ciudadanos

Así, de la interpretación gramatical y sistemática de los artículos 212 párrafo segundo, 217 párrafo primero y 218 párrafo primero del COFIPE, se colige que los ciudadanos que el día de la jornada electoral pretendan emitir su voto, deberán presentarse en la casilla electoral, mostrando su credencial para votar con

fotografía y previo a la entrega de la boleta relativa a la elección correspondiente, el secretario de la mesa directiva de casilla comprobará que el ciudadano se encuentra inscrito en la lista nominal.

En ese orden de ideas, resulta inconcuso que además de los requisitos constitucionales para votar que ya han sido analizados, los legales consisten en contar con credencial para votar con fotografía y estar inscrito en la lista nominal respectiva.

**Credencial para votar con fotografía.** Según la normatividad electoral vigente, el Instituto Federal Electoral, a través de la Dirección Ejecutiva competente prestará los servicios inherentes al Registro Federal de Electores, el cual se integra por dos secciones: el catálogo general de electores, en el cual se consigna la información básica de los mexicanos mayores de 18 años; y el Padrón electoral, integrado por los ciudadanos que, estando inscritos en el catálogo, hayan presentado solicitud individual de inclusión al padrón electoral en la que conste el nombre del ciudadano, su firma, huella digital y fotografía.

Consecuencia del trámite de solicitud de inclusión al padrón electoral, si esta es declarada procedente, el Registro Federal de Electores, generará la credencial para votar con fotografía respectiva, la cual es el documento idóneo para acreditar la inscripción en el mencionado padrón, como lo establece la sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la tesis relevante S3EL 093/2001, la cual en lo conducente dice:

**CREDECIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA. HACE PRUEBA PLENA DE LA INSCRIPCIÓN DE SU TITULAR EN EL PADRÓN ELECTORAL.**—De lo previsto en los artículos 135 a 166, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desprende que la credencial para votar con fotografía es expedida, al ciudadano interesado, como culminación de un detallado proceso de elaboración en el que la autoridad federal competente observa diversos requisitos

ineludibles, entre ellos, el de la previa inscripción del ciudadano en el padrón electoral. En efecto, el Instituto Federal Electoral, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, forma el padrón electoral con base en el catálogo general de electores y a partir de la solicitud individual presentada por el ciudadano, a quien incluye en la sección correspondiente del Registro Federal de Electores y expide la respectiva credencial para votar (...) careciendo, por tanto, de todo sustento lógico y jurídico la exigencia de cualquier otro documento, distinto a la misma, para tener por acreditada la mencionada inscripción.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-269/2000. —Partido Revolucionario Institucional.—9 de septiembre de 2000. —Unanimidad de votos.—Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.—Secretario: Enrique Aguirre Saldivar.

Revista *Justicia Electoral* 2002, Tercera Época, suplemento 5, páginas 51-52, Sala Superior, tesis S3EL 093/2001.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002, página 365.

Lista nominal de electores. Una vez realizado el procedimiento de credencialización, el Instituto Federal de Electores procederá a la formación de la lista nominal de electores. Por ella debe entenderse, como lo estatuye el artículo 155 del Código Electoral Federal, *la relación elaborada por la Dirección General Ejecutiva del Registro Federal de Electores que contiene el nombre de las personas incluidas en el Padrón Electoral, agrupadas por distrito y sección, a quienes se ha expedido y entregado su credencial para votar.*

Como ha sido mencionado, este listado deberá estar en posesión de los presidentes de las Mesas Directivas de Casilla con el objeto de darles la posibilidad de cotejar las credenciales para votar que les exhiban los votantes el día de la Jornada Electoral y establecer si estas son falsas y puedan cumplir con la obligación que les imponen los párrafos tercero y cuarto del artículo 217 del ordenamiento legal en consulta, cumpliendo así con el principio de certeza a que la constitución sujeta el ejercicio de la función electoral.

**Limitaciones territoriales.** Como ha quedado establecido, el voto en las casillas ordinarias puede ser ejercido solamente por los electores que se encuentren dentro de su sección electoral, excepcionalmente por los que se encuentren fuera de su sección, con la condición de que cuenten con el registro debidamente expedido por la autoridad competente como representantes de partido, sea con el carácter de generales o de casilla.

No obstante lo anterior, los electores que se encuentren fuera de su sección podrán ejercer su derecho de voto, por virtud de la facultad que les otorga el artículo 223 del Código en consulta, siempre bajo las normas siguientes:

- a) Si el elector se encuentra fuera de su sección, pero dentro de su distrito, podrá votar por Diputados y Senadores por ambos principios y por Presidente de la República;
- b) Si está fuera de su distrito pero dentro de su entidad, podrá votar por Diputados por el principio de Representación proporcional, por Senadores por ambos principios y por Presidente de la República;
- c) Si está fuera de su entidad pero dentro de su circunscripción, podrá votar por Diputados por el principio de Representación proporcional, por Senadores por el principio de representación proporcional y por Presidente de la República; y
- d) Si se encuentra fuera de su circunscripción pero dentro del territorio nacional, podrá votar por senadores por el principio de Representación proporcional y por Presidente de la República.

A manera de resumen, es válido decir que el derecho absoluto de votar, como prerrogativa inherente al ciudadano se encuentra, si no limitado, al menos condicionado al cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales previamente establecidos en el orden jurídico mexicano y que dicho condicionamiento responde al carácter de orden público que revisten las normas electorales, consignado en el artículo primero del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pero que brinda la pauta para inferir que por lo que hace al voto la actual legislación no limita este derecho de los mexicanos a que única y exclusivamente se deba de realizar en el territorio nacional ya que la carta magna no distingue y al establecer que es derecho de los mexicanos votar, por ello es que el voto en el extranjero marca una nueva pauta para un Estado democrático con figuras jurídicas tan consolidadas como los partidos políticos y el sufragio en sí, pero este sin limitaciones de espacio.

## **Capítulo V**

### **El Sufragio Desde el Extranjero**

#### **5.1. Concepto del Sufragio en el Extranjero**

Este capítulo conduce la investigación por un rumbo direccional que marca el punto nodal obviamente con aspectos referenciales que permiten establecer los parámetros para aplicar esta figura jurídica dentro de nuestro sistema jurídico ya que como observamos no existe impedimento y más aún es un derecho consagrado en nuestra Carta Magna.

Garantizada por el artículo 11 de la Constitución Federal, todo individuo tiene la libertad de entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia.

El ejercicio de esa prerrogativa no afecta lazos que unen al ciudadano con el Estado, pues la identificación de una persona con su nación no se disuelve con la simple salida del territorio; residir pues fuera del territorio del Estado no priva al ciudadano de su condición como tal.

Como se encuentra establecido en los artículos 6 y 139 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para ejercer el derecho al voto, los ciudadanos mexicanos deberán encontrarse inscritos en el Registro Federal de Electores, dependencia del Instituto Federal Electoral. De la misma manera, de conformidad con el artículo 71 del propio Código, el Instituto Federal Electoral (IFE) tiene su domicilio en el Distrito Federal y ejercerá sus funciones en el territorio nacional conforme a una estructura basada en treinta y dos

Delegaciones, una en cada entidad federativa y el Distrito Federal, y 300 Subdelegaciones, una en cada distrito electoral uninominal.

Indiscutiblemente, la residencia o cuando menos la estancia en territorio nacional, resulta requisito indispensable para obtener la documentación que acredite el carácter de ciudadano para el ejercicio de los derechos políticos inherentes a la ciudadanía.

De la misma forma, el COFIPE, en su artículo 118, define que, las Mesas Directivas de Casilla son los órganos electorales formados por ciudadanos, facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales en que se fragmentan los 300 Distritos electorales uninominales que integran el territorio nacional. Estas mesas pueden ser de cuatro tipos:

- a) Básicas;
- b) Contiguas;
- c) Extraordinarias; o
- d) Especiales.

En las primeras tres, podrán votar los electores que, encontrándose dentro de la sección de su domicilio, se encuentren inscritos en las listas nominales con que habrán de contar todos y cada uno de los Presidentes de Mesa Directiva; y en las casillas especiales, de las que se podrán instalar hasta cinco en cada Distrito Electoral uninominal el día de la Jornada Electoral Federal, en las cuales no existe

lista nominal, podrán votar los electores que se encuentren transitoriamente fuera de su sección electoral.

Lo anterior se traduce en que, de acuerdo al marco legal vigente en México, bastará la presencia en territorio nacional del elector, para ejercer sus derechos políticos, independientemente del tiempo permanecido en el extranjero. Si un ciudadano mexicano se encuentra en el país el día de una elección federal, podrá acudir a ejercer el derecho de votar, aún cuando su residencia se localice en el extranjero.

Así, encontramos que el ejercicio del derecho político electoral de votar, aunque de manera constitucional se permite realizar incluso del territorio nacional, se encuentra restringido por la necesidad jurídica de que el ciudadano que lo pretenda, debe encontrarse en el territorio nacional en al menos dos momentos: el primero, para obtener el documento que acredite su calidad de elector, consistente en la credencial para votar con fotografía, pues únicamente en territorio mexicano se establecen las oficinas del IFE encargadas de dicho trámite administrativo; y el segundo, el día de la jornada electoral, para emitir el sufragio, pues los únicos órganos facultados por la constitución y por la ley para recabar el voto de los mexicanos son las Mesas Directivas de Casilla, instaladas el día de la elección dentro de los 300 distritos electorales uninominales en que se divide el territorio nacional y que no se instalan fuera de él.

En otro orden de ideas, el diccionario de la Real Academia Española, define extranjero del siguiente modo:

**"Extranjero, ra. (Del francés antiguo *estrangier*). Adjetivo. Que es o viene de país de otra soberanía || 2. Natural de una nación con respecto a los**

naturales de cualquier otra. U. m. c. s. || 3. m. Toda nación que no es la propia."<sup>52</sup>

Asimismo, aunque el Diccionario Jurídico Mexicano omite conceptualizar extranjero, lo hace con extranjería, de a cuyo respecto en lo conducente dice:

"Extranjería. I. (Del latín *extraneus*, extranjero) El concepto de extranjería tiene varias connotaciones: se refiere por una parte a la cualidad que se predica de un individuo o persona jurídica que no reúne las condiciones necesarias para ser considerado como nacional de un Estado; se denomina también así al conjunto de normas aplicables al extranjero en un Estado para determinar su situación Jurídica: sus derechos y obligaciones; en Derecho Internacional Privado se utiliza para designar los elementos de un acto o situación que están vinculados con un sistema jurídico externo."<sup>53</sup>

Por otra parte, el texto Constitucional, en su artículo 42 dispone que el territorio nacional comprende:

- a) El de las partes integrantes de la federación;
- b) El de las islas, incluyendo los arrecifes y los cayos en los mares adyacentes;
- c) El de las islas de Guadalupe y Revillagigedo situadas en el océano pacífico;
- d) La plataforma continental y zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- e) Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional y las marítimas interiores; y

---

52 Real Academia Española. Diccionario de la lengua española. Ed. Espasa Calpe. Madrid. 2001. p 694.

53 Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. Ed. Porrúa. México 1994. p 1397.

f) El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.

Así, todos los individuos y las cosas que se ubiquen dentro de los límites del territorio nacional, con las excepciones que fije el derecho internacional se encuentra regulado por el sistema jurídico nacional mexicano.

Finalmente, como ya quedó expresado en la parte conducente de éste trabajo, el sufragio es el derecho político electoral individual del que se encuentran investidos cada uno de los ciudadanos mexicanos como integrantes de una colectividad electoral, por cuyo ejercicio eligen, de entre la multiplicidad de opciones que ofrecen los diversos partidos políticos, aquella que mejor cumpla con sus ideales y aspiraciones.<sup>54</sup>

Así encontramos que, siendo el término *extranjero* una definición por exclusión, la cual califica a todo aquello que no es nacional, y voto el mecanismo por el cual los ciudadanos escogen de entre varias una oferta política y de gobierno, *sufragio en el extranjero*, relacionado con el sistema jurídico y de gobierno mexicano, se puede definir de la siguiente forma:

Es el derecho político electoral por cuyo ejercicio fuera del territorio nacional, los ciudadanos mexicanos, como integrantes de una colectividad electoral, escogen de entre una diversidad, de entre la multiplicidad de opciones que ofrecen los diversos partidos políticos, aquella que mejor cumpla con sus ideales y aspiraciones.

Asimismo, resulta fundamental retomar como parte medular un aspecto, que si bien es un análisis del antecedente, este resulta indispensable para asentar las

---

<sup>54</sup> Ver Supra. Capítulo IV El Sufragio.

bases del voto en el extranjero bajo las normas en nuestra Carta Magna, la cual se crea o sustenta por la reforma del artículo 36 Constitucional realizada en julio de 1996, cuyo texto disponía que "cada ciudadano votaría en el distrito electoral que le corresponda. Esa redacción impedía que el voto se ejerciera fuera del distrito electoral en que se estuviera empadronado para efectos electorales. A raíz de la reforma dicha redacción quedo de la siguiente manera: "es obligación del ciudadano votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley", con esto se da paso a que los ciudadanos mexicanos que cumplan con el requisito de tener su credencial de elector puedan emitir no únicamente su voto en el distrito electoral que le corresponda, sino en cualquier parte del territorio nacional e incluso fuera de él.

## **5.2. Antecedentes del Sufragio en el Extranjero**

Debido a que el sufragio en el extranjero es una institución jurídica que aún no ha sido regulada en nuestro país, a pesar de que los trabajos respectivos ya han sido iniciados<sup>55</sup>, los únicos antecedentes de los cuales podemos echar mano para aproximarnos al tratamiento que históricamente se ha dado al derecho al voto del que son titulares los ciudadanos de un país, aun cuando se encuentren físicamente fuera de su territorio, son extranjeros.

Por la razón antes mencionada en las líneas subsecuentes se hará un breve análisis de la forma en que esta figura jurídica ha sido desarrollada en otros países. El mencionado estudio se hará en orden estrictamente cronológico, hasta antes de la proclamación del derecho que actualmente rige el ejercicio de este derecho, el cual será analizado posteriormente. Comenzaremos con Suecia.

---

<sup>55</sup> Ver *Infra* el sufragio en el extranjero como garantía constitucional.

Las discusiones acerca del registro electoral de los ciudadanos suecos residentes en el extranjero, inició en el año de 1955, después de la Segunda Guerra mundial, con una la investigación iniciada en ese año, concluida en el de 1962, la cual concluyó que era apropiado reconocer el derecho de voto de los ciudadanos que no tuvieran más de cinco años residiendo en el exterior, pues todavía se encontraban lo suficientemente vinculados con la conciencia nacional para elegir responsablemente los nuevos miembros del parlamento. Sin embargo estas conclusiones no fueron aprobadas por el Parlamento y fueron severamente criticadas.

En 1965, otra comisión se abocó al perfeccionamiento de dicha investigación y encontró poco más o menos los mismos resultados, sólo que en esta ocasión en el año de 1968 el voto en el exterior fue finalmente aceptado por la autoridad legislativa. Ello marcó la posibilidad de que los ciudadanos suecos que residieran en el exterior participaran en la elección del parlamento sueco.

El derecho a votar en las elecciones parlamentarias<sup>56</sup> para los ciudadanos suecos en el exterior, estaba reservada para aquellos que hubiesen cumplido dieciocho años de edad al día de la elección que en algún momento hayan tenido un domicilio registrado en Suecia y estuvieran inscritos en la respectiva lista electoral.

Los ciudadanos radicados en Suecia, automáticamente son incluidos en las listas electorales, a diferencia de los residentes fuera de sus fronteras, los cuales deben solicitarlo a la Oficina Nacional de Impuestos o NTB (National Tax Board), que es la autoridad nacional electoral.

---

<sup>56</sup> Por ser una monarquía constitucional, en Suecia sólo se elige a los integrantes del Parlamento en el nivel nacional.

Este derecho se elevó al rango constitucional tras la reforma de 1975, aún cuando se mantiene el domicilio en el país como condición para el derecho de sufragio, el artículo 2º de la Constitución, prevé expresamente que por el legislador se establecerán los mecanismos adecuados que permitan participar en las elecciones a los nacionales sin residencia en Suecia. Los suecos residentes fuera del país pueden votar en las mismas condiciones y de la misma forma en las consultas directas que se convoquen, pero no en las elecciones locales reservadas exclusivamente a los residentes en el municipio o *Riksdag*.

En Colombia, por otro lado, la Ley 39 de 1961 autorizó a los ciudadanos colombianos que se encontraran en el exterior a cumplir con lo que la Constitución vigente en ese momento denominaba *función constitucional del voto*. Así, para las elecciones de Presidente de la República celebradas en 1962 y siguientes, dichos colombianos estaban habilitados para sufragar en la selección del primer mandatario de la República, previa inscripción de su documento de identidad.

Aquella junta electoral por la Presidencia de la República del año 1962, en la que participaron los doctores Guillermo León Valencia y Jorge Leyva entre otros, apunto y dio visos a lo que hoy se considera uno de los más grandes y significativos logros de la Organización Electoral Colombiana.

La participación de los ciudadanos colombianos en el exterior, en las elecciones para elegir el Presidente de la República, se ha incrementado en cada cuatrienio lo que demuestra el interés cada vez mayor de quienes no residen en el país de participar en las decisiones democráticas más importantes de la Nación.

De igual manera es destacable que en el año de 1975, mediante Acto Legislativo Número 1, se redujo de los 21 a los 18 años la mayoría de edad, requisito éste

para el ejercicio del derecho del voto, con lo que se amplió notablemente el número de colombianos que podían participar válidamente en las elecciones.

Así, en Colombia, a partir de 1986, se presentaron ante el Congreso de la República proyectos de ley tendientes a cambiar el uso de la tradicional papeleta de votación por el de la tarjeta electoral, con lo que se buscaba que el elector sufragara sin intermediarios y sin revelar sus preferencias electorales, asegurando que el voto sería secreto y directo, proyecto que se materializó en la Ley 62 de 1988 y cuya primera utilización se efectuó en las elecciones Presidenciales de 1990.

Cabe destacar que los colombianos residentes en el exterior también participaron en la consulta sobre la realización de la Asamblea Nacional Constituyente celebrada en 1991, la cual fue aprobada por la mayoría de los nacionales.

En la Asamblea Nacional Constituyente se dispuso elevar a norma constitucional la participación de los ciudadanos colombianos residentes en el exterior en la conformación del poder legislativo, mediante la participación directa en la elección del Senado de la República y la autorización de que mediante ley se apruebe la conformación de la circunscripción especial de los colombianos residentes en el exterior para integrar la Cámara de Representantes.

Por otro lado, en Portugal, después de la segunda guerra mundial y de los años que le siguieron, el número de migrantes portugueses comenzó a crecer a ritmos muy acelerados, incluso sobrepasando la tasa de natalidad nacional, de la misma forma, la emigración que tradicionalmente se dirigía hacia América, concretamente a Brasil, cambió su destino a Europa, concretamente a Francia.

De ello, resultó que debido a la proximidad geográfica de la nación con los nuevos destinos de inmigración, las relaciones de los residentes con estos nuevos migrantes fueran igualmente próximas, pues la posibilidad del regreso era mucho más tangible. Como una consecuencia, las remesas financieras que hacían llegar los expatriados a sus familiares que aún radicaban en la península, se hicieron cada vez más copiosas, con la finalidad de auxiliarles a la adquisición de casas y tierras, como sucede hoy en México con los residentes en los Estados Unidos de América.

Así, la Junta de Salvación Nacional, por medio de la ley número 3/74, de 14 de Mayo, determina que el Gobierno provisional nombrará una comisión para elaborar un proyecto de ley electoral. Sobre esta base, el gobierno elaboró la legislación electoral aprobada por el Consejo de Estado para regular la elección de asamblea constituyente el 25 de abril de 1975, por medio de los decretos ley números 621-A/74, 621-B/74 y 621-C/74, de 15 de Noviembre.

Ahí se consagra:

La capacidad electoral de los ciudadanos portugueses residentes en el extranjero depende del cumplimiento de las siguientes condiciones:

1ª - Tener hijos menores de 18 años o cónyuge del que no esté separado judicialmente, quienes residan habitualmente en el territorio nacional y no haber salido del territorio nacional durante los cinco años previos a la promulgación de la ley.

2ª - Residir fuera del territorio nacional en virtud de misión o encargo oficial o de servicio público reconocido como tal por la autoridad competente o ser cónyuge o tener hijos menores con los que residan y que se encuentren en dicha situación.

3ª - Encontrarse accidentalmente en el territorio nacional el día de la elección con una antelación mínima de seis meses.

En España, el origen del voto de los ausentes se encuentra en el reconocimiento del derecho de sufragio por la Constitución del 27 de diciembre de 1978 como derecho fundamental, en el artículo 23.1, que establece que los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

Además, la legislación española ha consagrado en un párrafo de su Constitución este derecho de los residentes en el extranjero. En efecto, el artículo 68, apartado 5 del texto constitucional, señala 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*. El origen, pues, en España del ejercicio del derecho de voto por parte de los residentes ausentes en el extranjero, es constitucional.

El reconocimiento constitucional del derecho de sufragio de los residentes en el extranjero podría parecer una garantía innecesaria y superflua, más aún cuando existen otros preceptos constitucionales que garantizan la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos (artículos 9.2 y 23). Sin embargo, la voluntad del constituyente quiso expresar, de manera explícita, que a los españoles que viven fuera de España les asiste el derecho del voto, poniendo énfasis sobre todo en los emigrantes españoles que por motivos políticos tuvieron que exiliarse. Prueba de esta voluntad inequívoca de los redactores de la Constitución en recoger expresamente este deseo fue que este párrafo del artículo 68 ya constaba en el Anteproyecto Constitucional y no sufrió modificación alguna durante todo el proceso constituyente.

En Argentina, a partir de 1986, razonando el hecho de que existiera una cantidad apreciable de argentinos que residían fuera de la República dio lugar, a reiterados proyectos legislativos tendientes a posibilitar su participación en las elecciones nacionales. El objetivo quedó concretado en 1993 con la sanción de la ley 24.007, originada en un proyecto del Poder Ejecutivo.

Los fundamentos expuestos en sustento de la iniciativa finalmente convertida en ley, tanto como de aquellas que la habían precedido, pusieron el acento en la importancia de conceder a estos ciudadanos la posibilidad de intervenir en la vida política nacional mediante su participación en los comicios nacionales que se realizan en la República.

Haciendo referencia a los mismos fundamentos sociológicos y políticos que han tenido los países con tradición migratoria se sostuvo que ello permitiría tanto afirmar el sistema democrático en la República como fortalecer el nexo con los compatriotas que se encuentran fuera del país, reafirmando su sentimiento de pertenencia a la patria; se estimó también que ello contribuiría a perfeccionar las prácticas democráticas del país sudamericano, enriquecido por las opiniones del argentino en el exterior y respetando el derecho al sufragio que tienen quienes continúan siendo ciudadanos argentinos, al darles la posibilidad de intervenir también de la elección de quienes dirigirán los destinos de su país de origen.

En Austria, por otro lado, el sufragio universal, igual, directo, personal y proporcional está considerado desde la parte austríaca del Imperio Austro – Húngaro en 1907, sin embargo, para los austríacos no era posible votar en el exterior antes del 15 de marzo de 1990.

En el año de 1989, la Corte Constitucional Austríaca declaró que los ciudadanos residentes en el territorio nacional eran políticamente iguales a los que residían fuera de él, por lo tanto, a ellos también les estaba garantizado el derecho a votar.

Esa fue la interpretación jurisdiccional del artículo 26 de la constitución federal, la cual estipula que el *Nationalrat* o Cámara baja del Parlamento, será electa por los austríacos de acuerdo con, los principios de la representación proporcional basada en el sufragio igual, directo, secreto y personal de los hombres y las mujeres que hayan cumplido 18 años de edad antes del primero de enero del año previo a la elección y que las previsiones relativas al proceso electoral, si fueren necesarias, se harían en la ley federal correspondiente o *Nationalratswahlordnung*.

Otro país con experiencia en la instrumentación del voto en el extranjero, son los Estados Unidos. Desde hace más de cinco décadas, se permite a los estadounidenses votar en el extranjero para elecciones presidenciales. El voto se realiza por correo, vía consulado o en sus instalaciones militares. Originalmente, el voto en el extranjero se reservaba para el personal militar destacado en operaciones extraterritoriales, extendiéndose posteriormente a todo nacional. Del mismo modo que opera en otras naciones, Estados Unidos brinda facilidades para el registro de electores en el exterior.

Siguiendo la tendencia internacional, en 1994 se incorporan nuevas reformas a la legislación norteamericana. Desaparecen las diferencias reales entre los ciudadanos por naturalización y los norteamericanos de origen. Se derogó la disposición que privó a los ciudadanos por naturalización de su ciudadanía después de que hayan vivido por tres años continuos en su país anterior o por cinco años en cualquier otro. Desde 1994, los candidatos para la ciudadanía estadounidense declararan en su solicitud que hasta ese momento, tenían la intención de radicarse permanentemente en los Estados Unidos después de su

naturalización, derogando la presunción de que los ciudadanos por naturalización que abandonaron su residencia para radicar en el extranjero dentro del año de su naturalización habían mentado en su solicitud sobre sus intenciones de residencia. En conclusión, a pesar de que el gobierno estadounidense sigue con su postura de desaprobación hacia la doble nacionalidad, la tendencia de la ley y la jurisprudencia norteamericana ha sido de aceptación lenta pero cierta de la doble nacionalidad.

### **5.3. Análisis comparativo de legislaciones en otros países**

Existen sistemas jurídicos distintos al nuestro, que aceptan el registro de electores residentes en el extranjero bajo igualmente distintas fórmulas.

En un documento de la Coordinación de Estudios Internacionales del Instituto Federal Electoral, se revela que en un gran número de países existe alguna legislación respecto al voto de los ciudadanos residentes en el extranjero. A partir de la década de los años setenta, se fortaleció el reconocimiento, en ciertos casos constitucional, al voto de los nacionales en el exterior: países como Portugal, España, Colombia y Perú se encuentran en este grupo.

Aunado a lo anterior, en otros Estados existe legislación respecto al derecho de voto de los ciudadanos residentes fuera del territorio, por mencionar algunos casos citamos: en América: a Argentina, Brasil, Canadá, Estados Unidos; en Europa: Austria, Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Holanda, Bosnia y Herzegovina; en África: Argelia, Guinea, Nigeria, Sudáfrica, Zimbabwe; en Oceanía: Australia y Nueva Zelanda.

Colombia fue la primera nación latinoamericana que ha instrumentado el voto en el extranjero, para comicios presidenciales y senatoriales. Particularidad del caso

colombiano es la representación en el Congreso de los nacionales residentes en el exterior, respecto de este país, no sólo se reconoce el derecho a votar sino también a ser votado. Por cuanto al registro de electores, Colombia admite llevarlo a cabo en el extranjero, apoyándose en la labor de sus consulados.

La Constitución Política colombiana, en su artículo 171 inciso 3 establece que los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República. Asimismo, el artículo 176 inciso 3 dispone que para la elección de representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial. La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior.

Por su parte, la Ley 39 de 1961 autoriza el sufragio de los colombianos que se encuentren en el extranjero, para la elección del Presidente de la República y el Código Electoral Colombiano señala que los ciudadanos también podrán sufragar en el exterior para Presidente de la República, en las Embajadas, Consulados y demás locales que para el efecto habilite el Gobierno, previa inscripción de la cédula de ciudadanía o pasaporte vigente, hecha ante la respectiva Embajada o Consulado, a más tardar quince días antes de las elecciones.

De las listas de inscritos se sacarán tres ejemplares: uno para el archivo de la embajada o consulado, otro para la mesa de votación y otro que se fijará en lugar público inmediato a dicha mesa.

El funcionario diplomático o consular de mayor categoría designará como jurados de votación a ciudadanos colombianos residentes en el lugar, a razón de dos principales y dos suplentes, pertenecientes a partidos políticos que tengan

representación en el Congreso de Colombia y en forma tal que no existan jurados homogéneos políticamente.

Una vez cerrada la votación, hechos los escrutinios de cada mesa y firmadas las actas, los jurados harán entrega de éstas y demás documentos que sirvieron para las votaciones al funcionario correspondiente que inmediatamente los enviará, en sobre debidamente cerrado y sellado, al Consejo Nacional Electoral, para que sean tenidos en cuenta en el escrutinio general.

En el caso de la república Argentina, la inscripción en el registro electoral, así como el ejercicio del voto es voluntaria, aunque el registro es permanente y se constituye únicamente para los ciudadanos que radican de forma efectiva y permanente en el exterior.

Al igual que en el caso Colombia, la función electoral en el extranjero está basada en la cooperación de los órganos diplomáticos nacionales emplazados en los lugares donde existen ciudadanos argentinos domiciliados bajo las siguientes normas:

- a) La organización de los comicios es responsabilidad compartida de la Cámara Nacional Electoral, del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y del Ministerio del Interior.
- b) Se vota en la sede de las representaciones diplomáticas y consulares, el mismo día de los comicios en la República;
- c) Pueden votar los ciudadanos argentinos que residen en forma efectiva y permanente fuera del territorio de la República Argentina, que se inscriban en el Registro de Electores Residentes en el Exterior.

- d) Los votos se computan conjuntamente con los emitidos en el distrito electoral correspondiente al último domicilio que el elector tenga registrado en el país;
- e) Se vota solamente para autoridades nacionales, es decir, Presidente y Vicepresidente, Senadores y Diputados Nacionales.
- f) El escrutinio provisional se efectúa en cada una de las mesas, al igual que en el territorio nacional. La documentación es luego remitida, por la correspondiente representación diplomática o consular, a la Cámara Nacional Electoral, que la envía a su vez a las Juntas Electorales Nacionales pertinentes a fin de que éstas procedan al escrutinio definitivo de los votos, juntamente con el de los demás emitidos en el país.
- g) Las autoridades electorales son los funcionarios titulares de las representaciones de la República Argentina en el exterior.
- h) Las embajadas deben comunicar con la debida antelación la realización de la elección a las autoridades competentes del Estado receptor.
- i) Los fiscales que controlan el acto electoral en representación de los partidos políticos deben ser designados preferentemente entre los inscritos en el Registro de Electores Residentes en el Exterior.
- j) La designación de dichas autoridades de la mesa de votación está a cargo del funcionario diplomático o consular,
- k) La transmisión al Ministerio de Relaciones Exteriores de los resultados electorales no puede realizarse antes de las 18 horas de Buenos Aires, hora de cierre del acto electoral en la República Argentina.

Brasil, al igual que los anteriores ejemplos, ha optado por el modelo del voto en las misiones diplomáticas alrededor del mundo para hacer posible la emisión del sufragio de los brasileños que por alguna razón no se encuentran presentes en su país el día de la elección.

En ese orden de ideas, el reconocimiento del derecho de votar a los brasileños en el extranjero, parte de la consideración de que todos los individuos son iguales ante la ley, en derechos y obligaciones. Por consiguiente, todos los ciudadanos brasileños tienen el derecho de votar en las elecciones donde quiera que se encuentren.

Es importante destacar que para la legislación brasileña son considerados electores con derecho de votar en el exterior únicamente aquellos ciudadanos que se encuentren así registrados ante la representación diplomática, o así quienes se encuentren de paso por otro país, en viaje de placer, negocios o estudio. La excepción se constituye con los que sean pasajeros o tripulantes de barcos o aviones de guerra o mercantes y que el día de la elección puedan constituirse en alguna sección electoral.

En ese sentido, es necesario que el ciudadano, por una razón legítima, tenga domicilio permanente en un lugar del extranjero o con una residencia mínima de seis meses acreditándolo ante la representación diplomática correspondiente o ante los tribunales de justicia electoral de Brasil.

Encontrarse al día con el cumplimiento de las obligaciones cívicas electorales es una exigencia de Brasil, no sólo para percibir salario si se es un servidor público, sino también inscribir a los hijos en las escuelas públicas y hasta para solicitar créditos en los bancos estatales. Ahí radica la obligatoriedad del voto.

Quien no pueda justificar el incumplimiento de la obligación de votar debe pagar una multa, y quien lo omita en tres elecciones consecutivas queda automáticamente excluido del registro electoral.

El ejercicio del voto en el exterior es regulado por el Tribunal Regional Electoral del Distrito Federal, el cual tiene como brazo ejecutivo al Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual podrá librar las instrucciones necesarias para adoptar las medidas adecuadas para la instrumentación del voto en el exterior en las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República, no así para los miembros de los órganos de gobierno de los Estados, como son el Gobernador y Vicegobernador, Diputados estatales, miembros de *edilidade* o municipio ni para la asamblea legislativa federal

Las secciones electorales tienen un máximo de 400 electores y un mínimo de 30, sin embargo, en el caso de que no exista ese mínimo, los electores podrán votar en la sección más próxima. Vgr. En Suiza, donde el gobierno local no permite la emisión del sufragio bajo ninguna fórmula, las secciones se organizan en la misión diplomática más próxima.

Por otro lado, extraordinariamente los locales de trabajo de empresas brasileñas en el exterior pueden servir para la organización de las secciones electorales.

Corresponde ahora el turno de analizar las legislaciones de países europeos que han vivido la experiencia del voto en el extranjero. En primer término, Austria.

Una condición indispensable para ejercitar el derecho del voto, es encontrarse registrado en la lista electoral de alguna municipalidad austríaca. Esta disposición se aplica a todos los votantes, residan en el extranjero o no. El ciudadano puede

ser registrado obedeciendo a diversos criterios: el principal es el registro en el lugar donde el ciudadano o sus padres hayan tenido residencia permanente, o que la familia del inmigrado haya vivido por al menos tres generaciones en algún lugar de la nación. En esos casos, el registro se hará en la lista electoral correspondiente.

En ese orden de ideas, cualquier ciudadano cuya residencia sea conocida por las misiones diplomáticas emplazadas alrededor del mundo será informado por el funcionario consular competente que se llevará a cabo una votación en el país y en qué fecha. Si el ciudadano no se encuentra aún registrado en alguna lista electoral local, el funcionario deberá proporcionar la documentación necesaria para cumplir con este requisito, con lo cual la autoridad municipal competente generará la tarjeta electoral correspondiente y la enviará al ciudadano por medios diplomáticos.

La tarjeta electoral consiste en un sobre en el cual se contiene información proporcionada por el Ministerio Federal del Interior y otro sobre, de menor tamaño en el que se incluye la boleta electoral en esta boleta se encuentran impresos los partidos políticos y los candidatos que contienden en la elección. La boleta debe ser marcada en secreto e introducida en el sobre pequeño, el cual es sellado por el elector. Posteriormente es introducido en el sobre grande que también es cerrado por el votante.

Finalmente, previo a la entrega del voto en la embajada o consulado correspondiente la identidad del ciudadano es certificada en el exterior del sobre grande, por alguno de los siguientes medios:

- a) Por un funcionario diplomático o consular;

b) Por dos ciudadanos austríacos mayores de edad, los cuales asienten su número de pasaporte y estampen su firma<sup>57</sup>; o

c) Por Notario Público.

La tarjeta electoral es entonces enviada por la misión diplomática a la autoridad electoral competente, sea a cargo del ciudadano (por correo) o a cargo de la sección diplomática (valija diplomática). Por medio del Ministerio de Asuntos Exteriores. Al encontrarse este voto en poder de la autoridad electoral correspondiente, esta lo computará junto con los votos locales.

Después de casi cuatro años de guerra en Bosnia Herzegovina, el 14 de diciembre de 1995 se firmó en París el Acuerdo General para la Paz, por sus siglas en inglés, GFAP<sup>58</sup>.

En ellos se especificaba que, dentro de los siguientes nueve meses, se llevarían a cabo las primeras elecciones democráticas en Bosnia, por lo que se constituyó la Comisión Provisional de Elecciones. Esta Comisión sería la encargada de establecer las reglas aplicables para conducir el proceso electoral

La primera disposición que se emitió con miras electorales fue en el sentido de que todos los ciudadanos de Bosnia y Herzegovina que hubiesen cumplido 18 años y se encuentren inscritos en el censo de 1991, estaban facultados para votar.

Además, los acuerdos Dayton consignaban que, debido al desplazamiento de los ciudadanos propiciado por la guerra, el ejercicio del voto por los refugiados,

---

<sup>57</sup> En el caso de elecciones relativas a órganos de la Comunidad Europea, esta certificación se puede hacer por ciudadano de cualquier nacionalidad europea.

<sup>58</sup> (General Framework Agreement for Peace), también conocido como los acuerdos Dayton.

independientemente del país en el que se encontrasen, sería interpretado como una confirmación de la fidelidad por Bosnia y Herzegovina.

Para tal finalidad, la Comisión tomó en cuenta que, debido a la premura del tiempo, se solicitó la cooperación de los países en los que residieran más de 5000 refugiados para hacer posible que emitieran su voto por correo, 54 países ofrecieron su colaboración. De la misma forma, para los ciudadanos residentes fuera de Bosnia y Herzegovina, pero dentro de Croacia o de la República Federal de Yugoslavia, el voto se ejercería de manera presencial y remitido por medio de las oficinas que la comisión había establecido en Viena. Finalmente los votos se computarían para integrar la asamblea constituyente.

En el caso de España, al desarrollar el mandato constitucional, el legislador estableció como mecanismo ordinario para el ejercicio del derecho de voto del ausente en el extranjero, el del voto por correo.

Probablemente la razón de optar por este modelo persigue cumplir el mandato constitucional a fin de conseguir que no haya un solo ciudadano que no pueda ejercer su derecho de sufragio y que además, con las debidas garantías el voto por correo evita los riesgos que podría tener la asunción generalizada del voto por representación, es decir, no personal. Permitido en la península, sólo en caso de enfermedad grave o incapacidad.

El apartado 5 del artículo 68 de la Constitución Española, señala 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"

El procedimiento es el siguiente:

Las Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral envían de oficio a los ciudadanos inscritos en el censo RAE (Registro de Ausentes Residentes en el Extranjero) la siguiente documentación:

- a) Un certificado de inscripción en el censo
- b) Las papeletas y sobres de votación.
- c) Sobre en el que debe figurar la dirección de la Junta Electoral provincial
- d) Hoja explicativa.

Los electores ejercen su derecho de voto de la siguiente forma: el elector llena la o las papeletas de votación, siempre en secreto, posterior a lo cual, introduce su voto en un sobre que él mismo sella pero sin marca que pueda individualizarlo, posteriormente, junto con la certificación de inscripción en el censo de Ausentes Residentes en el Extranjero, lo introduce en un sobre de mayor tamaño donde aparecen los datos correspondientes a la Junta Electoral Provincial y lo envía por correo certificado para su oportuno cómputo.

El día del escrutinio general y antes de proceder al mismo, la junta competente se constituye en Mesa Electoral. A continuación, su Presidente procede a introducir en la urna los sobres de votación de los residentes ausentes recibidos hasta ese día, y el Secretario anota los nombres de los votantes en la correspondiente lista. Acto seguido la Junta escruta todos esos votos e incorpora los resultados al escrutinio general. Para la validez de estos votos, será indispensable que conste claramente en el sobre mencionado un matasellos u otra inscripción oficial de una

Oficina de correos del Estado en cuestión que certifique de modo indubitable que el voto se depositó a más tardar el día de la elección.

#### **5.4. El sufragio en el Extranjero Como Derecho Constitucional.**

Una vez que conocemos que el voto en el extranjero es una realidad, en diversos países, resulta fundamental que este derecho lo analicemos bajo la factibilidad legal de nuestro sistema jurídico, y el contexto mundial en que se encuentra inmersa esta figura.

Son 69 naciones las que han instrumentado el registro y recepción del voto foráneo. Pero no podemos atrevernos a afirmar que estos otros supuestos sean similares al caso mexicano. Por sus condiciones migratorias, económicas, jurídicas y culturales, nuestro país resulta *sui generis* entre la colectividad internacional en ese entendido, estudiar y desmenuzar las fórmulas empleadas alrededor del mundo puede resultar un ejercicio constructivo y revelador. Es igualmente cierto que no por haber sido probados en otros estados, los mecanismos analizados tendrán operatividad en el nuestro y por lo tanto, resultar.

Con el propósito de hacer clara y metódica la explicación del tópico en estudio, se hace necesario examinar la forma en que se han sucedido los hechos más recientes, especialmente en materia constitucional y legal en cuanto al voto de los mexicanos domiciliados o ubicados fuera de nuestras fronteras el día de elecciones.

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, se reforma el artículo 36 constitucional. Con ello se ha modificado la percepción del ejercicio del voto. Anterior a la reforma, la fracción III del artículo

comentado, disponía como obligación del ciudadano de la República "Votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda".

De la interpretación estricta y gramatical de este precepto, era posible concluir que los ciudadanos mexicanos estaban obligados a votar dentro de uno de los trescientos distritos electorales uninominales en que ya entonces se dividía el territorio nacional. Consecuentemente, se impedía ejercer el voto fuera del distrito en el que se estuviera empadronado.

Reformado el precepto, la obligación del ciudadano consiste ahora en "...votar en las elecciones populares en los términos que señala la ley". Dicha modificación constitucional incorpora dos elementos básicos:

Primero. Se elimina el impedimento constitucional para ejercer el derecho de voto fuera del distrito electoral uninominal y no se acota a la presencia física ni en la entidad federativa, la circunscripción plurinominal de diputados ni, incluso, del territorio nacional, lo cual deja abierta la posibilidad de que los mexicanos en el extranjero pudieran emitir su voto

Segundo. Se dispersa la normatividad electoral, pues las normas establecidas en la constitución en cuanto a la emisión del voto se dejan ahora a *los términos que señala la ley*, por la que en este caso, se debe entender al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En 1996 se justificó la reforma constitucional argumentando razones como el compromiso de Estado y la justicia moral con los miles o millones de mexicanos a quienes las condiciones sociales o económicas obligaron a emigrar. Se decía inadmisibles privar de sus derechos electorales a quienes no podían ejercer su voto en México por estar ausentes y que tampoco podían ejercer derechos de

ciudadanía en el extranjero por no estarles reconocidos. En resumen: se habló de que no resultaba justo ni razonable privar de su derecho político a intervenir en los asuntos públicos de la nación a quienes habían ejercido el derecho humano de buscar una mejor condición de vida.

Posteriormente, el 20 de marzo de 1997, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se declaran reformados los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con esta reforma, se introducen importantes modificaciones en el régimen de la nacionalidad. El apartado A) del artículo 37 constitucional, prescribe que *Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad*. Precepto que al decir de algunos doctrinarios, es generador de doble nacionalidad, ya que plantea la constitucionalidad de que un mexicano por nacimiento ostente una nacionalidad distinta sin ser privado de la originaria.

Por nuestra parte estimamos que tal afirmación resulta imprecisa, como enseguida se demuestra: en México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el ordenamiento legal supremo en el territorio nacional, del cual se derivan todos los demás ordenamientos que integran el sistema jurídico mexicano. De su tenor se aprecia que en su calidad de Estado soberano, México tiene la facultad de decidir a qué personas les otorga la nacionalidad mexicana, sea por el hecho natural de nacer o a través del acto jurídico de la naturalización. Esto es, México, a través de sus instituciones puede válidamente de conformidad con el derecho interno e internacional otorgar únicamente la nacionalidad mexicana y no una distinta.

Ahora bien. Para que una persona ostente una nacionalidad concomitantemente con la mexicana, no basta la reforma legal, se requiere la intervención de la voluntad individual de quien, habiendo adquirido la nacionalidad mexicana por

nacimiento, obtenga de otra soberanía la nacionalidad respectiva, o bien, que un sujeto con una nacionalidad distinta de la mexicana, obtenga de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México la correspondiente carta de naturalización.

Por todo lo anterior, la reforma constitucional analizada, no implica por si misma la existencia de la doble nacionalidad, sino el reconocimiento de la no – pérdida de la mexicana, cuando ésta se adquiere por nacimiento, y una de cuyas consecuencias, pero no su fin sería la doble nacionalidad.

Es de reconocerse de la misma forma que, para el tema de que se trata el presente trabajo, sólo resulta trascendente la modificación realizada al artículo 32 constitucional.

Como parte de la reforma, se adicionan al artículo 32 constitucional los dos primeros párrafos, con objeto de regular la doble nacionalidad. Se trata de la inclusión de un precepto general que constituya la base y fundamento constitucional para que el legislador ordinario pueda reglamentar oportunamente el tema, pues establece que *la "ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad"*.

En este tenor, el legislador cuenta con la posibilidad de hacer las adecuaciones pertinentes a cuerpos normativos como la Ley General de Población, la de Nacionalidad y Naturalización, la Orgánica de la Administración Pública Federal, o cualquier ordenamiento legal, en la medida que sea necesaria siempre y cuando el objetivo sea evitar conflictos por doble nacionalidad,

El segundo párrafo agregado, *"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por*

*nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable en los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión”.*

Según lo establecido en el artículo 133 de la Constitución Política Federal la ley Suprema de toda la Unión se encuentra integrada las normas constitucionales propiamente dichas, por las Leyes expedidas por el Congreso de la Unión y los tratados internacionales firmados por el Presidente de la República y aprobados por el Senado. En ese tenor, teniendo los derechos político – electorales el rango constitucional por estar consagrados en este cuerpo legal integral, las limitaciones que les sean impuestas deben figurar con el mismo rango.

En conclusión, encontramos cuatro grupos posibles de nacionales mexicanos: Los Mexicanos por nacimiento que no han adquirido otra nacionalidad; los mexicanos por nacimiento que han adquirido otra nacionalidad; los mexicanos por naturalización que perdieron su nacionalidad originaria; y los mexicanos por naturalización que conservan su nacionalidad originaria.

Consecuencia de la reforma es que cualquier persona, independientemente del medio por el que haya adquirido la nacionalidad mexicana, si tiene más de 18 años de edad y un modo honesto de vivir, será considerado ciudadano mexicano, con todas las implicaciones legales. De la misma forma, existe la probabilidad que, si tal individuo posee otra nacionalidad, sea también ciudadano de aquél país, es decir es posible la doble ciudadanía.

Como consecuencia de dicha reforma, aquéllos individuos que posean la ciudadanía mexicana, de conformidad con lo establecido en los artículos 8, 9 y 35, todos de la Ley fundamental, gocen de los derechos de petición y asociación en materia política, votar y asociarse de manera libre e individual para tomar parte en

los asuntos políticos del país, es decir, son titulares de derechos políticos, reservados a los ciudadanos mexicanos, aunque lo sean también de otra soberanía.

En ese sentido, la reforma constitucional de 1997 conlleva serias implicaciones, sucede que ahora existe la posibilidad que millones de personas, con nacionalidad mexicana y extranjera a la vez, voten en las elecciones de nuestro país y decidan quiénes y cómo habrán de gobernar. Tal vez no se discuta si debe votar el nacional fuera de su país; lo que carece de justificación política y jurídica es que en las elecciones mexicanas voten quienes también lo hacen en elecciones extranjeras.

Esta circunstancia como sucede con otras que se han analizado oportunamente, resultaría materia de un estudio individual y diverso del presente, motivo por el cual a pesar de su importancia no será analizada, sólo mencionado.

Retomando: es inconcuso que la nacionalidad mexicana, aunada a la mayoría de edad y el modo honesto de vivir, conlleva a la ciudadanía mexicana. Del estudio del artículo 34 de la Constitución General, no es requisito que el ciudadano mexicano resida en territorio nacional, de tal manera, parece no existir argumento legal ni moral para privar de la ciudadanía a los mexicanos que tengan otra nacionalidad. La Constitución no podía haber hecho una distinción así, de suerte que la doble nacionalidad de los mayores de edad implica inexorablemente la doble ciudadanía.

Con el objeto de precisar, el artículo 32 constitucional, conforme a su segundo párrafo preceptúa que *el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta*

*reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.*

En tal virtud, de conformidad con lo establecido en los artículos 55 fracción I, 58 y 82 fracción I de la Carta Magna, los cargos de Diputado o Senador al Congreso de la Unión y de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, únicamente pueden ser ejercidos por Ciudadanos mexicanos por nacimiento. Con ello, la ciudadanía mexicana por nacimiento, aunada a la no – adquisición de nacionalidad diversa, se traduce en requisito de elegibilidad y limitante al ejercicio del voto pasivo.

Hasta aquí podemos concluir que el derecho de voto, en su modalidad activa no puede ser vedada por razón de haber adquirido nacionalidad o ciudadanía distinta de la mexicana, por el contrario, el voto pasivo únicamente puede ser ejercido por los ciudadanos mexicanos que no hayan adquirido otra nacionalidad. Con esto, resulta evidente que en el derecho mexicano, se ha reconocido igualdad a los nacionales residentes en el territorio nacional o extranjero en cuanto a su derecho al sufragio, pues bajo cualquier método de interpretación que decida utilizarse para aclarar el sentido de la fracción III del artículo 36 constitucional, el resultado será el mismo: constitucionalmente, los nacionales en el extranjero gozan del derecho al voto activo.

Por otro lado, para considerar este derecho como una verdadera garantía, se requiere la existencia de disposiciones legales y administrativas que permitan su ejercicio, pues de lo contrario, el texto constitucional sería letra muerta.

En efecto, por medio de la garantía se asegura el cumplimiento de una obligación adquirida. Así, el vocablo garantía, según el diccionario de la lengua española, significa lo siguiente:

"Garantía. (de garante) efecto de afianzar lo estipulado. || 2. Fianza, prenda. || 3. Cosa que asegura y protege contra algún riesgo o necesidad. || 4. Seguridad o certeza que se tiene sobre algo. *Lo hizo con la garantía de que producirán complicaciones.* || 5. Compromiso temporal del fabricante o vendedor, por el que se obliga a reparar gratuitamente algo vendido en caso de avería. || 6. Documento que garantiza ese compromiso."

De esta forma, para que las estipulaciones contenidas en el texto constitucional adquieran vigencia y puedan ser consideradas una verdadera garantía requieren la aplicación de los mecanismos que lo hagan viable.

Con esa mira, el Congreso de la Unión, consideró importante iniciar los esfuerzos relativos a dicha materialización.

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de noviembre de 1996, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, fueron reformadas, adicionadas y derogadas diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales. Asimismo, el párrafo tercero del artículo octavo transitorio del decreto, ordenó lo siguiente:

"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 Instituto Federal Electoral 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, a las instancias competentes, 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."

Por su novedad, la Cédula de Identidad Ciudadana merece un especial aunque somero estudio.

Sin estar de momento instrumentada, es el documento oficial de identificación, que hace prueba plena sobre los datos de identidad que contiene en relación con su titular. Prevista en el capítulo VII de la Ley General de Población, correspondiente al Registro Nacional de Ciudadanos, es atribución de la Secretaría de Gobernación, expedir y poner a disposición del ciudadano este documento de identificación.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 98 de la Ley en comento, los ciudadanos mexicanos tienen la obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos y obtener su Cédula de Identidad Ciudadana. Para cumplir esa obligación, deben satisfacer los siguientes requisitos:

- a) Presentar solicitud de inscripción correspondiente; y
- b) Entregar copia certificada del acta de nacimiento o de la carta de naturalización.

Hecho lo anterior, la Secretaría de Gobernación expedirá la respectiva Cédula de Identidad Ciudadana, que contendrá cuando menos los siguientes datos y elementos de identificación:

- a) Apellido paterno, apellido materno y nombres;
- b) Clave Única de Registro de Población;
- c) Fotografía del titular;
- d) Lugar de nacimiento;
- e) Fecha de nacimiento; y
- f) Firma y huella dactilar.

Así, la Cédula de Identificación Ciudadana es un medio de identificación personal, válido ante todas las autoridades mexicanas en el país o en el extranjero, y las personas físicas y morales con domicilio en el país y ninguna persona podrá ser sancionada por no portarla.

Si nos detenemos a revisar el texto del artículo octavo transitorio del Decreto que reforma al artículo 36 constitucional, se desprende que el voto de los nacionales en el extranjero está particularmente dirigido a elecciones presidenciales, circunstancia que no se encuentra prevista en el cuerpo de alguna disposición constitucional.

Aplicando la lógica, es parcialmente justificado el deseo de restringir el voto desde el exterior a las elecciones presidenciales, en virtud del ámbito territorial donde se realizan. Decimos que la justificación es parcial puesto que, si la razón de limitar el ejercicio del voto es la ubicación física del elector, en concordancia con la elección por la que sufraga, sería plenamente razonable que, además de votar por Presidente de la República, un ciudadano pudiese votar por senadores al Congreso de la Unión por el principio de Representación Proporcional, pues en ambos casos, los funcionarios electos lo son por todo el territorio nacional y no sólo por un Distrito, Entidad o Circunscripción.

Para ejercer el voto de acuerdo a la legislación vigente, es condición estar inscrito en la lista nominal de electorales. El artículo 155 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece:

"Las listas nominales de electores son las relaciones elaboradas por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores que contienen el nombre de las personas incluidas en el Padrón Electoral, agrupadas por distrito y sección, a quienes se ha expedido y entregado su Credencial para Votar."

De acuerdo con la normatividad aplicable, concretamente al artículo 218 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se permitirá votar al elector si reúne dos condiciones básicas:

- a) Comprobar que aparece en las listas nominales
- b) Exhibir su Credencial para Votar con fotografía

Estas circunstancias conllevan conflictos derivados del flujo migratorio de ciudadanos, pues gozar del derecho a votar es distinto que votar. Para esto último, como ya se dijo, es preciso estar inscrito en las listas electorales y contar con la credencial para votar con fotografía. Estas no representan en sí mismas una condición general de capacidad, como la edad o la nacionalidad, sino una cuestión de procedimiento que reconoce al elector ese carácter.

Base misma de las elecciones, el censo electoral delimita el cuerpo electoral. La trascendencia de este registro se manifiesta en la efectividad del voto y la veracidad del mismo. Operación indispensable para la formación del cuerpo de electores es la determinación de quiénes son estos: esta determinación, se hace mediante la elaboración de las listas de ciudadanos a los que se reconoce el derecho al sufragio. Un censo falso, con más o menos nombres de los que debe haber en él, implica un vicio de origen en la función del sufragio que, sin remedio, habrá de reflejarse en los resultados de la votación.

Considerando que en el sistema jurídico vigente, el registro de electores atiende su lugar de residencia, el domicilio pasa a ser factor determinante en la elaboración de la lista de electores. Si un ciudadano previamente inscrito en el registro de electores reside en el extranjero, mientras la autoridad electoral competente desconozca su lugar de residencia, permanecerá en el padrón electoral como inicialmente hubiera sido registrado, a pesar de haberse modificado

circunstancias como el domicilio. Ello le permitirá continuar ejerciendo el voto en las mismas condiciones, perjudicando la veracidad del padrón electoral en futuros procesos electorales.

De lo anterior se concluye que, uno de los requisitos formales y materiales para la aplicación del voto de los nacionales en el extranjero, es la creación de un censo electoral en el cual se incluyan todos los ciudadanos mexicanos que residan en el extranjero y sean dados de baja de las listas nominales de sus domicilios en el territorio nacional.

Como consecuencia natural y jurídica de la inscripción en el registro electoral, es decir, en el censo o padrón electoral, deberá ser emitido un documento con validez oficial que acredite dicha circunstancia. Existen tres posibilidades: primera, se expida una credencial para votar con fotografía en el extranjero, sea por medio de las misiones diplomáticas o del IFE mismo; segunda, se expida una tarjeta electoral con fotografía y firma en el extranjero, igualmente por el IFE o autoridad diversa, con el objeto de distinguir a los electores radicados en territorio nacional y los emigrados; y tercera, el IFE emita en México una Credencial Para Votar con Fotografía donde se asiente el domicilio en el extranjero.

Con respecto de todas las exposiciones anteriores, La Comisión de especialistas creada con motivo del artículo octavo transitorio del decreto que modifica el artículo 36 constitucional, después de los trabajos correspondientes, entregó al Consejo General del Instituto Federal Electoral su informe final.

De dicho informe se desprende información que resultaría de vital importancia para aterrizar la intención del Voto de los mexicanos en el extranjero.

Los patrones socio – demográficos de migración resultan de vital importancia, pues permiten localizar las concentraciones más altas de mexicanos radicados en el extranjero y dan la posibilidad de optimizar el censo electoral y la emisión del documento de identificación electoral, por cualquiera que se opte.

En números aproximados, en el año 2000 había 70.158 millones de mexicanos en edad ciudadana residentes en el territorio nacional o en el extranjero, lo cual representa el 100 % del universo de electores, divididos de la siguiente forma:

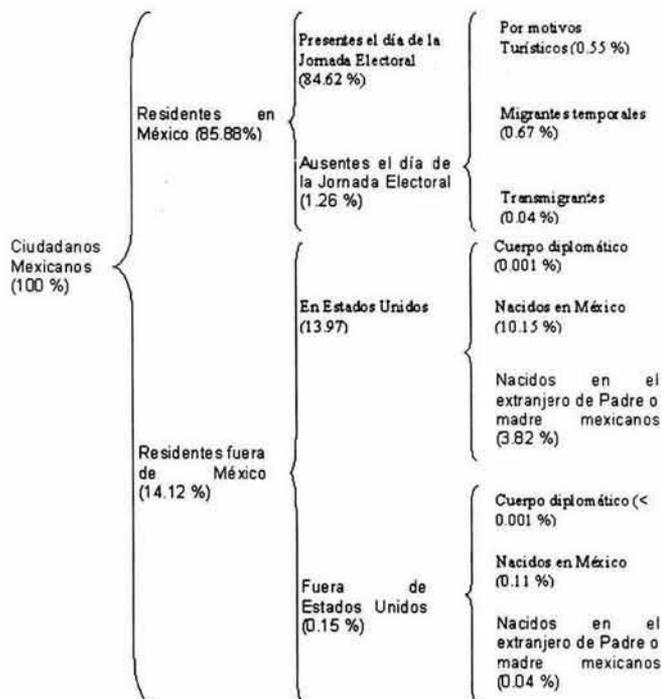
Dentro de las fronteras nacionales residían 60.254 millones (85.88 %). De ellos, aproximadamente 59.371 millones estuvieron presentes en el territorio de la República el día de la jornada electoral y 883 mil personas estuvieron ausentes; 383 mil por motivos turísticos, 475 mil migrantes temporales y 25 mil transmigrantes.

Fuera de nuestro país residían 9.904 millones de personas en edad ciudadana, 9.8 millones en Estados Unidos, de los cuales 420 son funcionarios del Servicio Exterior Mexicano, 7.126 millones de migrantes nacidos en México y 2.674 millones en Estados Unidos de padre y/o madre mexicanos.

Los mexicanos radicados en otros países excepto en Estados Unidos sumaban alrededor de 104 mil personas: 740 funcionarios del Servicio Exterior Mexicano; 76 mil inmigrantes nacidos en México, 27 mil nacidos en el extranjero que son hijos de padre y/o madre mexicanos.

En suma, el total de ciudadanos que sufragarían en el extranjero se puede estimar sumando a los mexicanos radicados en el exterior; y el de los mexicanos residentes en el país, pero ausentes de la República durante la jornada electoral.

Este universo fue en el año 2000 de alrededor de 10.787 millones de personas, y que se podría resumir así:



Finalmente, conviene reiterar que el número de residentes en el extranjero, incorpora tanto a los nacidos en México que adquirieron otra nacionalidad por naturalización (aproximadamente un millón de personas en los Estados Unidos de América, como a los que nacieron en el extranjero que son hijos de padre o madre mexicanos (cerca de 2.701 millones de personas). La cifra en cuestión, que asciende a 3.701 millones de personas, ofrece un techo máximo posible o cuota superior de los mexicanos con doble nacionalidad (*de jure* o *de facto*).

Estos ciudadanos constituyen también beneficiarios potenciales de la instrumentación del sufragio desde el extranjero en nuestro país; datos que se obtuvieron derivados del primer coloquio Internacional el Voto de los Mexicanos en el Extranjero realizado por el Tribunal Electoral del Estado de México el cual publicó un Documento Ejecutivo, México Una Nación de Migrantes, en donde se manejan las estadísticas, que se enuncian anteriormente.

Por otra parte, es necesario contemplar que con la realización de las elecciones, necesariamente surgirán cuestiones contenciosas en materia electoral, respecto a los recursos o medios de impugnación que se pudieran presentar por el ejercicio del voto en el extranjero, es lógico pensar en la necesidad de adecuar la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Habría de agregarse a las disposiciones de esta Ley, aquellas que permitan al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conocer de las impugnaciones derivadas del proceso electoral registrado en el exterior.

Llama la atención el caso del Juicio para la Protección de los Derechos Político – Electorales del Ciudadano. Conforme al artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el juicio procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. En este caso, resultaría necesario tomar una de dos alternativas: establecer oficinas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el exterior; o bien aplicar mecanismos que posibiliten el acceso a la justicia a pesar de distancia y tiempo.

Finalmente cabría mencionar que la comisión de especialistas del IFE consideró oportuno agregar un noveno libro al Código Federal de Instituciones y

Procedimientos Electorales mencionado. Con esta medida, sería posible evitar tanto la dispersión de la normatividad electoral y la confusión de las normas relativas a los comicios a realizarse en el territorio nacional con las verificadas en el extranjero.

Asimismo resulta indispensable conocer si esta contemplada la factibilidad del voto de los mexicanos en el extranjero en el derecho internacional.

En el ámbito del derecho internacional, existe un principio que determina lo siguiente:

Los Estados pueden legislar con efectos extraterritoriales, respecto de personas que están bajo su jurisdicción, pero sustraídos de su territorio, para regular actos que puedan tener efectos en el territorio de ese Estado, aunque se lleven a cabo en el exterior.

Para la operatividad de este principio, se requiere satisfacer tres condiciones: la existencia de legislación interna del país de origen que legisle sobre actos realizados fuera del territorio nacional, la existencia de legislación interna del país destino que permita o al menos no prohíba la aplicación de legislaciones extranjeras en el ámbito de que se trate y la existencia de un convenio entre ambos estados que regule la organización competencial de las autoridades de ambos países.

En ese tenor, para que sea factible el modelo de voto en el extranjero por el que se decida, es necesario el cumplimiento de tres condiciones:

a) Que el derecho mexicano reconozca expresamente y reglamente el derecho político electoral de votar, en su modalidad de voto extraterritorial.

b) La existencia de una convención internacional vigente, de la cual sean parte tanto nuestro país como aquél o aquéllos en los que se tenga contemplada la instrumentación del voto de los nacionales en el exterior y

c) Que el derecho interno del o los países destino, permita expresamente, o al menos no prohíba la ejecución de actos públicos de carácter cívico electoral, celebrados u organizados por gobiernos extranjeros.

Con relación al primer requisito, diversos Partidos Políticos, por medio de sendas iniciativas de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, han propuesto la instrumentación de mecanismos tan diversos como viables para operar el voto de los mexicanos ubicados físicamente fuera del territorio nacional.

No obstante lo anterior, ninguna de las nueve iniciativas existentes ha sido aprobada mediante el proceso establecido en el artículo 72 de nuestra Carta Magna, por lo que es un requisito pendiente de satisfacción.

Por otra parte, bajo el Número de registro 0968, en la Secretaría de Relaciones Exteriores se tiene asentado bajo el rubro *Tratados Multilaterales*, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, depositado en la sede de la Organización de las Naciones Unidas en Nueva York, EUA, adoptado en ese lugar el 16 de diciembre de 1966 y que entró en vigor para los firmantes originales el 23 de marzo de 1976.

Entre los signatarios originales de dicho tratado, no se encontraba nuestro país, pero el 23 de marzo de 1981, México se adhirió al mencionado pacto, el cual, una vez ratificado por el Senado de la República, fue publicado en el Diario Oficial de

la Federación de 20 de mayo de 1981, con fe de erratas publicada en el mismo medio el 22 de junio del mismo año.

Actualmente, con las reservas consideradas apropiadas por cada uno de los países miembros, son parte las siguientes naciones:

Afganistán;	Albania;	Alemania;
Angola;	Argelia;	Argentina;
Armenia;	Australia;	Austria;
Azerbaiyán;	Barbados;	Bélgica;
Belice;	Benin;	Belarús;
Bolivia;	Botswana;	Bosnia y Herzegovina;
Brasil;	Bulgaria;	Burkina Fasso;
Burundi;	Cabo Verde;	Camboya;
Camerún;	Canadá;	Chad;
Chile;	Chipre;	Colombia;
Congo;	Corea del Norte;	Corea del Sur;
Costa de Marfil;	Costa Rica;	Croacia;
Dinamarca;	Dominica;	Ecuador;
Egipto;	El Salvador;	Eslovaquia;
Eslovenia;	España;	Estados Unidos;
Estonia;	Etiopía;	Filipinas;
Finlandia;	Francia;	Gabón;
Gambia;	Ghana;	Grecia;
Georgia;	Granada;	Guatemala;
Guinea;	Guinea Ecuatorial;	Guyana;
Haití;	Honduras;	Hungría;
India;	Irán;	Iraq;

Irlanda;	Islandia;	Israel;
Italia;	Liechtenstein;	Libia;
Jamaica;	Japón;	Jordania;
Kenya;	Kirguistán;	Kuwait;
Lesotho;	Letonia;	Libano;
Lituania;	Luxemburgo;	Macedonia;
Madagascar;	Malawi;	Mali;
Malta;	Marruecos;	Mauricio;
México;	Mónaco;	Mongolia;
Mozambique;	Namibia;	Nepal;
Nicaragua;	Níger;	Nigeria;
Noruega;	Nueva Zelandia;	Países Bajos;
Panamá;	Paraguay;	Perú;
Polonia;	Portugal;	Reino Unido;
República Centroafricana;	República Dominicana;	República Checa;
Moldova;	Rumania;	Federación de Rusia;
Rwanda;	San Marino;	San Vicente;
Senegal;	Seychelles;	Sierra Leona;
Siria;	Somalia;	Sudáfrica;
Sudán;	Sri Lanka;	Suecia;
Suiza;	Suriname;	Tailandia;
Tanzania;	Tayikistán;	Togo;
Trinidad y Tobago;	Túnez;	Turkmenistán;
Ucrania;	Uganda;	Uruguay;
Uzbekistán;	Venezuela;	Vietnam;
Yemen;	Yugoslavia;	Zambia;
Zimbabwe		

De lo anterior resulta que México, junto con otros 144 países es signatario de un instrumento internacional el cual previene en su artículo 25 los siguiente:

"Artículo 25. Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

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

Cabe mencionar que México, entre otras declaraciones interpretativas interpuso una tratándose del artículo 25 en concreto; objetó que de conformidad con el Artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los ministros de los cultos no tendrán voto activo, ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos, pero no hizo pronunciamiento alguno sobre el ejercicio extraterritorial de derechos civiles y políticos.

En mérito de lo anterior, nuestro país reconoce que ni a sus ciudadanos ni a los nacionales de los estados firmantes de este pacto, se les podrá impedir votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto, basándose para ello en la residencia del ciudadano fuera del territorio de su nación.

Asimismo, es de observarse que otro de los firmantes de la convención internacional antes mencionada son los Estados Unidos de América, nación que como más adelante se verá, alberga casi a la totalidad de los conacionales en el extranjero.

Según datos de la Comisión de especialistas nombrada por el IFE para analizar la viabilidad del voto de los mexicanos en el extranjero:

“El número de mexicanos en edad ciudadana residentes en el territorio nacional o en el extranjero durante la jornada electoral del año 2000 es de 70.158 millones de personas, y se desagrega en los siguientes conjuntos:

[...]

1. Los mexicanos residentes en el país presentes el día de la jornada electoral [...]
2. Los mexicanos residentes en el país ausentes de la República en la misma fecha, integrarían el 1.26 por ciento del total. Esta cifra puede descomponerse a su vez en los siguientes subconjuntos:
  - 2.1. Las personas que están en el exterior por motivos turísticos abarcarían a 0.55 por ciento del total.
  - 2.2. Los migrantes temporales constituirían alrededor de 0.67 por ciento.
  - 2.3. Los transmigrantes o *commuters* comprenderían 0.04 por ciento del total.
3. Los mexicanos radicados en el extranjero representarían 14.12 por ciento de la población mexicana en edad ciudadana. De este total:
  - 3.1. Los residentes en Estados Unidos conformarían 13.97 por ciento, el cual se desagregaría en:
    - 3.1.1. Los funcionarios del Servicio Exterior Mexicano, que no alcanzarían a representar una milésima de punto porcentual.
    - 3.1.2. Los inmigrantes nacidos en México comprenderían 10.15 por ciento.
    - 3.1.3. Las personas que nacieron en Estados Unidos de América que son hijos de padre y/o madre mexicanos representarían 3.82 por ciento.
  - 3.2. Los mexicanos radicados en otros países (excepto en Estados Unidos) sumarían alrededor de 0.15 por ciento.
    - 3.2.1. La proporción representada por los funcionarios del Servicio Exterior Mexicano sería poco relevante;
    - 3.2.2. Los inmigrantes nacidos en México abarcarían cerca de 0.11 por ciento, y
    - 3.2.3. Las personas nacidas en el extranjero que son hijos de padre y/o madre mexicana comprenderían 0.04 por ciento.”

Una vez traduciendo los porcentajes a ciudadanos, resultaría que un total aproximado de 10,790,300 individuos de nacionalidad mexicana, mayores de 18 años y gozando de la presunción de tener un modo honesto de vivir, es decir, electores potenciales, se encontraban en el extranjero el 2 de julio de 2000, es

decir, el día de la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. De ellos, alrededor de 10,657,000 se encontraban de manera permanente o transitoria en los Estados Unidos de América, representando un 98.765 % del total de ciudadanos mexicanos en el exterior.

De igual modo, resulta relevante mencionar que 25.245% de los antes mencionados (2,724,000 personas), no tienen condición migratoria regular, lo cual implica que son migrantes indocumentados y vulnerables a ser deportados por el Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos de América.

Así, resulta que la inmensa mayoría de ciudadanos mexicanos en el exterior se ubicó en un solo país, tendencia que se conserva en la actualidad, por lo que necesariamente el proyecto de voto de los mexicanos en el extranjero deberá enfocarse principalmente a este grupo mayoritario.

Con respecto al tercer punto, consistente en la permisión expresa, o al menos la falta de prohibición de ejecutar actos públicos de carácter cívico electoral por gobiernos extranjeros, la comisión de especialistas del IFE argumentó que no se identificaron condiciones internacionales que pudieran impedir el voto en el extranjero.

Asimismo, toda vez que casi el 100 % de los mexicanos en el exterior se encuentra en los Estados Unidos, es la nación en cuya legislación debe analizarse.

Resulta interesante que en el territorio de los Estados Unidos de América, más de 40 países organizan elecciones entre sus ciudadanos que ahí residen, debido a que en la normatividad estadounidense no existe disposición que impida desarrollar un proceso electoral para recabar votos de ciudadanos extranjeros, el

único requisito previsto es respetar las normas existentes para la celebración de actos públicos de manera pacífica y ordenada, no es necesario acudir al Departamento de Estado ni a otras instancias del gobierno federal, ni celebrar tratados internacionales.

En efecto, no existe impedimento legal alguno que restrinja la capacidad de los ciudadanos de otros países que residen en Estados Unidos, para participar en los comicios organizados en esa nación por las autoridades respectivas, ni siquiera cuando se trata de personas que ostentan nacionalidades múltiples, bajo la única condición de que las elecciones se verifiquen de conformidad con arreglo a las disposiciones legales de los países que los habilitan.

De hecho, los Estados Unidos facilitan el voto extranjero en su territorio, debido a que durante muchos años lo ha promovido entre sus ciudadanos, especialmente entre los militares destacados fuera de su territorio.

Con respecto a esta última consideración, cabe resaltar tres puntos:

- a) El Instituto Federal Electoral, en su carácter de la organización y vigilancia de las elecciones federales, debe gozar de prerrogativas que faciliten el ejercicio de sus funciones.
- b) En cuanto al los *delitos electorales*, debe ser aclarado con los países en los cuales se hayan de instalar casillas, que no se trata de *delitos políticos*, pues normalmente, estos quedan excluidos de los tratados en materia de cooperación judicial y legal y de los de extradición.

c) Si bien es cierto que diversos países realizan elecciones en territorio estadounidense, ninguno de estos casos, por el volumen de votantes, se asemeja siquiera al mexicano. Por este motivo, resultaría conveniente negociar con el vecino país del norte los campos en los cuales se le solicitaría cooperación para la celebración de estos comicios.

De manera conclusiva, puede manifestarse que, para la aplicación del voto de los mexicanos en el extranjero, se cumple con dos de los tres requisitos exigidos por el derecho internacional, consistentes en la existencia de una convención internacional que vincule al país origen con el país destino y la permisión del procedimiento en el país destino. Sólo queda pendiente el reconocimiento expreso del derecho al voto de los mexicanos en el extranjero y la regulación de los procedimientos que éste conlleva.

## **Conclusiones y propuestas**

Una vez realizado el presente estudio de investigaciones correspondiente al tema del Voto de los Mexicanos en el Extranjero, es posible emitir conclusiones con este respecto, debido a que se precisaron algunos aspectos que resultan a la luz de la legalidad un acto permitido pero no regulado por ello, llegamos a la siguiente:

### **INTRODUCCIÓN**

Bajo la luz de cualquier método de interpretación para desentrañar el sentido de la fracción I del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todos los mexicanos que hayan cumplido dieciocho años de edad y tengan un modo honesto de vivir, tienen el derecho de votar en las elecciones populares y no es impedimento constitucional la ubicación física del elector fuera del territorio nacional sea transitoria o permanente.

No obstante lo anterior, al ser una obligación fundamental de los ciudadanos sufragar en los términos que señale la ley, como lo establece la fracción III del diverso artículo 36 constitucional, mientras aquélla no contemple los mecanismos adecuados para votar fuera de los límites territoriales de la nación, será un derecho no garantizado, pues a pesar de estar conferido, no existe medio legal para hacerlo efectivo.

Es con base en este derecho -que está consagrado en los artículos 35 y 36 de la Constitución, y con base en la reforma que la misma sufrió en agosto de 1996- que todos los mexicanos gozan del derecho a voto independientemente de donde se encuentren ubicados geográficamente. A diferencia del texto previo, cuando se imponía la obligación de emitir el sufragio dentro del distrito en el que habitaban, ahora la Constitución otorga a todos los ciudadanos mexicanos el derecho a votar.

Con independencia de la conclusión general vertida, se impone resaltar razonamientos realizados con respecto de los temas analizados a lo largo de cada uno de los capítulos que conforman el presente esfuerzo. Arribando a los siguientes:

### **Conclusiones y Propuestas:**

**Primero.-** A través de los siglos México ha encontrado una infinidad de modificaciones a su organización de gobierno, estos cambios han sido resultado de coyunturas que se dan en el mundo, como lo es la ampliación de los derechos políticos.

**Segundo.-** El tema del "voto de los mexicanos en el extranjero" ha venido a reavivar un debate que había permanecido largamente inactivo en nuestro país: el de la extensión del sufragio hacia capas de la población largamente desincorporadas

**Tercero.-** El tema del "Voto de los mexicanos en el extranjero" viene a sumar a México, a una corriente de globalización política y social que impulsan los diversos partidos políticos que cuentan con su registro ante el Instituto Federal Electoral.

**Cuarto.-** De conformidad con lo establecido en los artículo 35 y 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo mexicano que tenga la calidad de ciudadano tiene derecho a ejercer sus derechos políticos, específicamente a votar y ser votado, sin importar su residencia.

**Quinto.-** El tema del voto externo no sólo generó discusiones sobre los problemas logísticos, técnicos y administrativos que deberían superarse. También encontró obstáculos sobre conceptos que se deberían de replantear; soberanía, ciudadanía

y nacionalidad, conceptos que han cambiado gracias a la nueva teoría general del Estado.

**Sexto.-** El voto en el extranjero es un síntoma inequívoco de la "madurez de las democracias". En resumidas cuentas, esa tendencia del pensamiento político puede expresarse así: la democratización de un país incluye la ampliación al máximo del electorado: entre más ciudadanos están en condiciones de votar, más democrática es una nación.

**Séptimo.-** Uno de los derechos fundamentales del hombre es asociarse para la consecución de un fin común. Si dicha asociación tiene como finalidad la intervención en los asuntos políticos del país, le compete de manera exclusiva a los ciudadanos. Así en México, al integrar a los mexicanos que radican en el extranjero con el fin social de participar directamente en la conformación de los órganos de gobierno, es una respuesta a una realidad ineludible de México como un país de migrantes.

**Octavo.-** En alrededor de sesenta países en todo el mundo está reconocido el derecho de los ciudadanos a votar en las elecciones populares, aun cuando se encuentren eventual o permanentemente en el extranjero. La tendencia internacional actual apunta hacia el incremento del mencionado volumen, no a su decremento.

**Noveno.-** Para propiciar el voto de los mexicanos en el extranjero en el futuro, es preciso realizar varias modificaciones legales simultáneas; unas para remover obstáculos jurídicos, otras para crear un edificio legal que lo haga posible. Si bien la Constitución quita limitaciones para el ejercicio del sufragio en un distrito, no señala en ninguno de sus artículos la obligación de votar o de organizar la votación fuera del país. Se quitaron obstáculos pero no se plantea la obligación.

Nuestra Constitución debería ser explícita como la española, que dice enfáticamente: "La ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España.

**Décima.-** Se debe de modificar la legislación electoral en tres vertientes:

1.- Adecuar el marco jurídico para que se regulen las cuestiones logísticas que permitan la emisión del voto del mexicano en suelo extranjero.

2.- Ampliar las facultades del Instituto Federal Electoral, para que éste pueda regular y fiscalizar el proceso electoral, así como los gastos de campaña que se realicen fuera del territorio nacional.

3.- Otorgar facultades al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, adecuando la legislación electoral con la finalidad de que pueda resolver los probables conflictos electorales que se susciten.

**Décima primera.-** Adicionar un nuevo capítulo al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, donde se aglutinen los mecanismos legales y logísticos que permitan el ejercicio del Voto del Mexicano en el Extranjero.

**Décima segunda.-** Realizar la confección del Voto en el Extranjero en dos etapas: la primera en forma acotada; y, la segunda de manera amplia:

**Primera Etapa:**

1.- Se realice únicamente en los Estados Unidos de América, país en donde se concentra el 97% de los mexicanos que radican fuera de México.

2.- Se permita votar únicamente a quienes actualmente estén registrados en el padrón electoral, y cuenten con su credencial de elector. Para este efecto se deberán de registrar en la sede diplomática del lugar en donde se encuentren con 30 días de anticipación a la fecha de la elección, presentando su credencial de elector.

3.- Para que se les permita votar, deberán de residir de manera legal en los Estados Unidos, con el objeto de no establecer una legalidad ante lo ilegal.

4.- Que únicamente voten para Presidente de la República.

**Segunda Etapa:**

1.- Aplicar el ejercicio del voto del mexicano en el extranjero, en todos aquellos países en que se encuentren radicando por lo menos cien mil connacionales.

2.- Realizar un censo y registro de electores fuera del país.

3.- Se encuentren radicando legalmente en el país en el que voten.

4.- Que puedan votar por Presidente de la República y por Senadores.

**Décima tercera.-** Proteger la soberanía e identidad nacional, por lo que será necesario establecer una serie de requisitos, que nos permitan tener la certeza de que quienes voten desde el extranjero se encuentren aún ligados de manera social, cultural o emocional con nuestro país. Dichos requisitos pueden ser:

- 1.- Haber nacido en México.
- 2.- Haber vivido por lo menos 10 años en nuestro país, y haber cursado su educación básica en México.
- 3.- Tener Familia radicada en México.

**Décima cuarta.-** Existe un gran reto para México, por un lado para incorporarse al proceso de globalización política que enmarca el ejercicio del Voto en el Extranjero; y, por el otro, no caer en una pérdida de autonomía o sufrir un ataque a su Soberanía. Esto debido a que en ninguno de los 69 países que permiten a sus nacionales votar fuera de su país, tiene la características del caso mexicano, en donde el 97% de los migrantes, radica en un país vecino que tiene intereses económicos y políticos con nuestro país; y que dicha población representa el 14% de su electorado total, cifra que puede ser determinante en una elección constitucional.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Aguirre Pedro et. al. *Sistemas Políticos, Partidos y Elecciones*. Ed. Trazos. México 1993.
2. Arellano García Carlos. *Derecho Internacional Privado*. Editorial Porrúa. Octava Edición. México 1998, página 78.
3. Arroyo Carrillo Carlos. *Apuntes de Derecho Electoral*. Editada por el Tribunal Electoral de Michoacán 1999.
4. Arroyo Carrillo Carlos. *Diccionario Electoral*. Editado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) 2000.
5. Becerra Ricardo, Salazar Pedro, y Woldenberg José. *La mecánica del cambio político en México: elecciones partidos y reformas*. pp.491, México, Editorial Cal y Arena, 2000.
6. Becerra Ricardo, Salazar Pedro, y Woldenberg José. *La reforma electoral de 1996*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1996.
7. Burgoa Orihuela, Ignacio "Garantías Individuales", Editorial Porrúa S.A., México.
8. Burgoa Orihuela Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*; Editorial Porrúa, S.A. Primera edición 1973
9. C. Barrón de Mora. "Historia de México" Editorial Porrúa S.A. México 1980.

10. Cabanellas Guillermo; Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual; Editorial heliasta vigésimo primera 1989.
11. Carpizo Macgregor, Jorge, Valadés, Diego. *El voto de los mexicanos en el extranjero*, pp. 137, México, Instituto De Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.
12. Crespo, José Antonio. *Democracia, acción ciudadana y vida cotidiana*, Miguel Concha (coordinador), los derechos políticos como derechos humanos, México, La Jornada/UNAM, 1994.
13. De Cabo de la Antonio; El Derecho Electoral en el Marco Teórico y Jurídico de la Representación; Editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, primera , edición 1994.
14. Duvergere Maurice; Instituciones Políticas y Derecho Constitucional; Ediciones Ariel, décimo primera edición 1972.
15. Fernández Santillana José F.; La Democracia Forma de Gobierno; Cuaderno de Divulgación del IFE, segunda edición 1995.
16. García, Orozco, Antonio. *Legislación Electoral Mexicana 1812-1977*, México, Comisión Federal Electoral 1986.
17. González Casanova Pablo; El Estado y los Partidos Políticos en México; Editorial ERA, segunda reimpresión de la tercera edición 1990.

18. González Casanova, Enrique. Coordinador. *Las elecciones en México: evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1985.
19. González Martínez Guillermo, "Diccionario de Términos del Código Electoral del Estado de México" editado por la LII Legislatura del Estado de México. 1994.
20. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Editorial Porrúa. México 1994.
21. Luis Mora José María. *Obras políticas*. París 1937.
22. López Sanavia Enrique; Ensayo Electoral; Editado en 1997
23. Margadant S., Guillermo F. *Derecho Privado Romano como introducción a la cultura jurídica contemporánea*. Ed. Esfinge. México 1994.
24. Moctezuma Barragán Javier; José María Iglesias y la justicia electoral; Editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, primera edición 1994.
25. Moreno Daniel en *Los partidos políticos del México contemporáneo*. Ed. PAC. México 1994.
26. Murillo Soberanis Manlio Fabio; "La Reforma Política Mexicana y El Sistema Pluripartidista" Editorial Diana Primera Edición 1973

27. Orozco Gómez Javier "*El Derecho Electoral Mexicano*" Editorial Porrúa, S.A. Primera Edición 1993.
28. Oviedo de la Vega Andrés y Juan Ignacio Oviedo Zúñiga. "*Legislación Electoral Mexicana*" Editorial Oxford University 1998.
29. Patiño Camarena Javier "*Nuevo Derecho Electoral Mexicano*" Editorial Constitucionalista Quinta Edición 1999.
30. Petit, Eugene. *Tratado Elemental de Derecho Romano*. Editorial Porrúa México 1990.
31. Robles Martínez Reynaldo Apuntes Electorales Número 6, "*Plataformas Electorales*" Editado por el Instituto Electoral del Estado de México 1999.
32. Rodríguez Araujo Octavio "*La Reforma Política y los Partidos en México*" Editorial Siglo Veintiuno, Décimo Primera Edición 1991.
33. Ross Pineda, Raúl "Sobre el voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero en las elecciones presidenciales del año 2000", diciembre 1997, Chicago Illinois, Documento.
34. Ross Pineda Raúl, Los mexicanos y el voto sin fronteras, México, Universidad Autónoma de Sinaloa y Salcedo Press, 1999, pp.143-144.
35. Ruiz Massieu José Francisco "*El Proceso Democrático de México*" Editorial Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición 1994.

36. Salinas Woolberg, Hernán, en *El valor del Voto*. Comisión Estatal Electoral de Nuevo León. Monterrey 2000.
37. Sayeg Helú Jorge *"El Constitucionalismo Social Mexicano"* Editado por Cultura y Ciencia Política Primera Impresión 1972.
38. Sayeg Helú, Jorge. *Introducción al Estudio Constitucional de México*, México, UNAM, ENEP Acatlán, 1986.
39. Tena Ramírez Felipe *"Derecho Constitucional Mexicano"* Editorial Porrúa S.A. Décima Edición 1970.
40. Tena Ramírez Felipe, "Leyes fundamentales de México 1808-1992", Editorial Porrúa S.A., México, 17° edición.
41. Valdés, Leonardo. *Elecciones y partidos políticos en México*, UAM. México Iztapalapa. 1994.
42. Valdés Leonardo *"Sistema Electoral y de Partidos Políticos"* Cuaderno de Divulgación del IFE, Segunda Edición 1996.

### **LEGISLACIÓN CONSULTADA.**

1. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales 2003.
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2003.
3. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
4. Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

## HEMEROGRAFÍA

1. Calderón Chelius, Leticia. "El ABC del voto en el exterior", en *L'Ordinaire Latino Americain*. Núm. 173-174, Université de Toulouse-Le Mirail, Canadá, julio-diciembre 1998, pp. 105-118.
2. Compilación Oficial de jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
3. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV. Ed. Porrúa, México 1993.
4. Enciclopedia Océano de México. Volumen 2, Editorial Océano, España 2001.
5. Enciclopedia Jurídica OMEGA., Editorial DRISKILL Tercera edición, 1983.
6. Instituto Federal Electoral, "Informe final que presenta la comisión de especialistas que estudia las modalidades del voto de los mexicanos en el extranjero", Resumen Ejecutivo, 12 de noviembre de 1998, IFE.
7. Instituto Electoral del Estado de México; Documentos Constitutivos de los Partidos Políticos; Editado por el Instituto Electoral del Estado de México 2000.
8. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. Ed. Porrúa. México 1994.

9. Justicia Electoral en el Umbral del Siglo XXI Memoria del Congreso Internacional de Derecho Electoral Volúmenes I, II, III y IV. Editado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; primera edición 1999.
10. Martínez Saldaña, Jesús, "La lucha por el voto migrante", Mimeo, pp. 35-36.
11. Melgar Ivonne, "Decidirá el Congreso el voto de los mexicanos en el exterior", El Norte, 24 de marzo de 1998.
12. Octava Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Tomo: XIV, Julio de 1994 Página 546.
13. Real Academia Española. Diccionario de la lengua española. Ed. Espasa-Calpe. Madrid. 2001.
14. Revista del Consejo Estatal electoral de Nuevo León. El Valor del Voto.
15. Revista del Instituto Electoral del Estado de México "Apuntes Electorales Número 2", Editado por el Instituto Electoral del Estado México 2000.
16. Revista número 1 del Tribunal Electoral del Estado de México, Ensayos en Materia Electoral.
17. Revista Número 1 del Tribunal Electoral del Estado de México Titulada "Ensayos de Derecho Electoral", Editada por el Tribunal Electoral del Estado de México de 1996.

18. Revista Número 2 del Tribunal Electoral del Estado de México, Memoria del Congreso Nacional "Los Tribunales Electorales del Nuevo Milenio," Editada por el Tribunal Electoral del Estado de México 2000.
19. Revista Número 11 del Tribunal Electoral del Estado de México Titulada "Los Órganos Jurisdiccionales Electorales en México y otros Ensayos en Materia Electoral", Editada por el Tribunal Electoral del Estado de México.
20. Séptima Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: 40 Sexta Parte. Página 27.
21. Testimonios Y Documentos, "Sesenta puntos para la reforma político-electoral", El Nacional, 17-18 de enero de 1996.
22. CD Rom *Ius* 2003 Suprema Corte de Justicia de la Nación.
23. CD Rom. Revista número 3 del Tribunal electoral del Estado de México. *Actualización de Jurisprudencia y Tesis 1996-1999 y Criterios de Jurisprudencia y Tesis Relevantes Emitidas en el proceso de 2000.*