



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN

“NECESIDAD DE REFORMAR EL ARTÍCULO 37 CONSTITUCIONAL,  
PARA PREVENIR LA DOBLE CIUDADANÍA EN EL  
DERECHO MEXICANO”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

LORENA PÉREZ CERVANTES

ASESOR: LIC. SAÚL MANDUJANO RUBIO

JUNIO, 2007



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

**A DIOS** por brindarme esta maravillosa vida, así como la oportunidad de vivirla día a día rodeada de salud y esperanzas.

A la **Universidad Nacional Autónoma de México**, en especial a la FES Acatlán, por permitirme ser parte de su comunidad estudiantil, mostrándome el camino que he de continuar, llevando siempre su nombre en alto.

A mi asesor, el Lic. Saúl Mandujano Rubio, gracias, por permitirme su tiempo, dedicación, Y sus amplios conocimientos para la elaboración de la presente.

A todos mis profesores, por la dedicación y conocimiento que día tras día transmiten a cada uno de sus alumnos.

A mis Padres, por entregarme todo su amor y cariño en el transcurso de toda mi vida, por ser el motor de esta gran ilusión de mi existir, por motivarme día con día y por hacer de mi la persona que hoy orgullosamente soy.  
Gracias Papá por tus sabios consejos.  
Gracias mamá por tu eterna compañía y comprensión.

A mis Hermanos , por ser parte de mi familia, por el gran amor que me dan, y la fuerza para estar aquí.

A Brenda y Diana, por existir y por el gran amor e ilusión que le dan a mi vida.

A mis grandes y entrañables amigos, Mónica, Joel Lugo, Alberto Barajas, Sandra, Elizabeth, Sonia, Lorena Estrada, Pablo, Salomé, Fabiola, Adriana, Joel, Graciela, Arely Flores, Alfonso Guzmán ... gracias por esta maravillosa amistad y enseñarme lo grande que es uno cuando se rodea de gente tan especial y valiosa como Ustedes.

A todos aquellos Abogados, con quiénes he aprendido lo valioso e interesante que es esta profesión en esta nuestra vida social y legal.

# I N D I C E

INTRODUCCIÓN

I - III

## CAPÍTULO I. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE CIUDADANIA

- 1.1. Revisión Conceptual de Nacionalidad, Ciudadanía y Residencia. 1
- 1.2. Análisis comparativo entre nacionalidad y ciudadanía, diferencias sustantivas. 10
- 1.3. Referencia a la adquisición de la ciudadanía en otros sistemas jurídicos. 16
  - a) Argentina.
  - b) España.
  - c) Estados Unidos de América.
- 1.4. Ciudadanía y las implicaciones de la residencia en el extranjero 23

## CAPÍTULO II. APRECIACIONES SOBRE EL MARCO NORMATIVO DE LA CIUDADANIA EN MÉXICO.

- 2.1. Adquisición de la ciudadanía mexicana; por nacimiento y por naturalización. 30
- 2.2. Derechos y obligaciones de los ciudadanos mexicanos. 36
- 2.3. Pérdida de la ciudadanía mexicana. 40
- 2.4. Suspensión de los derechos y prerrogativas de los ciudadanos. 46

## CAPÍTULO III. LA DOBLE CIUDADANIA, MIGRACION Y DERECHO AL VOTO

- 3.1. Incorporación de la doble ciudadanía en el derecho mexicano. 53

3.2.	Aspectos básicos del hecho migratorio y el derecho al voto en el contexto de la doble ciudadanía.	61
3.3.	Panorama del ejercicio simultaneo de derechos políticos.	65
3.4.	El voto en el extranjero de los mexicanos con doble ciudadanía	69
CAPÍTULO IV.	NECESIDAD DE REFORMAR EL ARTÍCULO 37 CONSTITUCIONAL Y LA PREVENCIÓN DE LA DOBLE CIUDADANÍA EN EL DERECHO MEXICANO.	
4.1.	Modificaciones al Artículo 37 Constitucional, relativo a la pérdida de la Nacionalidad y la Ciudadanía	76
4.2.	Instrumentación del voto en el extranjero y su impacto normativo	80
4.3.	Repercusiones políticas de la instrumentación del voto en el extranjero	87
4.4.	Inconvenientes de la doble ciudadanía y el sufragio transnacional	91
4.5.	Propuesta y fundamentación para modificar el Artículo 37 de la Constitución Política	95
CONCLUSIONES		99
BIBLIOGRAFÍA.		101

## INTRODUCCION

En el año de 1996, se introduce una significativa reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La modificación del Artículo 36, trasciende notablemente en materia electoral, a partir de entonces es factible instrumentar el voto de los nacionales en el extranjero. Un año después, se modifican los Artículos 30, 32 y 37 de la propia Constitución, 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.

Considerando el alcance de ambas reformas, su impacto en la vida democrática de este país será extraordinario. Ningún otro Estado presenta las condiciones de México en cuanto a la importancia del sufragio foráneo, los nacionales en edad de votar residentes en el extranjero representan un porcentaje significativo del electorado, cifra suficiente para decidir una elección presidencial al instrumentarse el voto en el exterior, situación que podría presentarse en el relevo del Ejecutivo para el año 2006.

De acuerdo con la Constitución General de la República, los mexicanos por nacimiento podrán adquirir voluntariamente una nacionalidad extranjera, sin perder la nacionalidad originaria. Del mismo modo, podrán ejercer derechos políticos en otro Estado sin perder la facultad de ejercerlos en México, es decir, existe la posibilidad de la doble ciudadanía.

Revisando el Artículo 32 de la Constitución General, un mexicano puede poseer doble nacionalidad y, consecuentemente, doble ciudadanía. En este caso, sus derechos políticos estarán restringidos. Efectivamente, atendiendo el precepto constitucional, el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la propia Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Dicho de otra manera, los mexicanos con doble ciudadanía no son elegibles para cargos de elección popular, pero si están facultados para ejercer el derecho a votar, aún cuando se encuentren en el extranjero.

Particularmente interesados en las implicaciones de la doble ciudadanía, visualizando la futura instrumentación del voto en el extranjero, el panorama electoral de México nos revela una situación inquietante. Los nacionales en edad de votar con credencial de elector vigente, residentes en los Estados Unidos de América serán para el año 2006 aproximadamente 3 millones de personas, algunos de ellos tendrán también la ciudadanía estadounidense, ello significa que el mismo individuo podría ejercer derechos políticos en ambos Estados.

Partidarios de la instrumentación del voto en el extranjero, tema fuera de debate por estar señalado en el Artículo 36 de la Constitución General y Artículo octavo de los Artículos transitorios del artículo primero del Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre otros ordenamientos legales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996, estimamos que el sufragio para los nacionales residentes en el exterior debe reservarse a los mexicanos que no ejercen derechos políticos en otros países. En pocas palabras, no simpatizamos con la doble ciudadanía



Debido a carecer de disposiciones reglamentarias en materia de ciudadanía, aspectos significativos sobre el tema carecen de regulación. En México, no se precisa cual es la autoridad competente para declarar la pérdida de la ciudadanía, ni el procedimiento para realizar la declaración, asimismo, se desconoce si es factible su recuperación en caso de pérdida. Especialmente, nos llama la atención el hecho de no estar considerada la adquisición de una ciudadanía extranjera, para los mexicanos por nacimiento, como causal de pérdida de la ciudadanía mexicana.

Dedicado a un estudio detallado en materia de ciudadanía, el trabajo de investigación que se somete a la consideración del distinguido sínodo, destaca la inconveniencia de la doble ciudadanía y sus implicaciones legales y políticas. De igual modo, pretende fundamentar la propuesta de modificar el Artículo 37 de la Constitución General, agregando una fracción mediante la cual se precise que la adquisición de una ciudadanía extranjera implica la pérdida de la ciudadanía mexicana.

Cabe señalar que en el trabajo de tesis se hacen referencias estadísticas y operativas sobre la instrumentación del voto de los mexicanos en el extranjero, sin embargo, el empleo de esos datos es con el único propósito de ejemplificar y dimensionar el impacto de un doble sufragio, pero de ningún manera abordar el tema como parte central de la investigación.

**CAPITULO I**

**CONSIDERACIONES GENERALES  
SOBRE CIUDADANÍA**

## CAPITULO I.- CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE CIUDADANIA

### 1.1. REVISIÓN CONCEPTUAL DE NACIONALIDAD, CIUDADANIA Y RESIDENCIA.

Conforme los propósitos de la presente investigación, es necesario realizar el análisis de ciertos conceptos básicos. Estrechamente relacionados en un plano electoral, nacionalidad, ciudadanía y residencia, son términos que guardan un significado relevante. Respetando el orden de importancia, iniciaremos por definir el trascendente nexo que implica la nacionalidad.

#### **NACIONALIDAD.**

Siendo una institución jurídica de enorme significado, puede ser descrita desde un enfoque estrictamente jurídico o sociológico. Respecto al primero de ellos, puede interpretarse como “El atributo jurídico que señala al individuo como miembro del pueblo constitutivo de un Estado. Es el vínculo legal que relaciona a un individuo con el Estado.

Desde el punto de vista sociológico, corresponde al nexo que une a un individuo con un grupo en virtud de diversos factores: la vida en común y la conciencia social idéntica. La coincidencia entre este concepto y el jurídico en la realidad de un Estado supone cohesión interna y fuerza, pero no es necesario que se dé, su viabilidad depende de factores de homogeneidad que no se presentan con frecuencia.” (1)

Considerando que en el siguiente inciso se hace una análisis comparativo entre nacionalidad y ciudadanía, mismo que recoge otras definiciones de los

términos, pudiera parecer redundante insistir en señalar nuevos conceptos sobre esta institución jurídica.

### **CIUDADANÍA.**

Tomando en cuenta la situación descrita, es conveniente revisar el concepto de ciudadanía. Considerando la inquietud generada por la posibilidad de ejercer, sucesivamente, derechos políticos en dos o más estados, valdría la pena revisar la concepción de ciudadanía y, en su caso, estimar la alternativa de adoptar un concepto más acorde a la realidad.

Enfocado primordialmente como un ideal normativo de identidad compartida que impulsa la integración de los individuos en el Estado, el concepto de ciudadanía revela una vinculación de carácter político. Tradicionalmente, se ha entendido por ciudadanía “el vínculo jurídico-político entre una persona y el Estado”. (2)

Sin pretender un trabajo de investigación histórico, es válido remontarnos a los antecedentes de la ciudadanía, la referencia se hará sólo para ubicar el origen del término. Es en la Grecia clásica donde y cuando se establece el lugar y origen de la democracia y la persona. Si atendemos a los discursos de Demóstenes, observamos la puesta en marcha de la técnica de la deliberación, del arte de la persuasión, cuyo contexto está definido por un grupo de iguales “los varones Atenienses”, y es claro que dicho grupo no son todos. Se trata de un círculo cerrado, en el que el empleo del “nosotros” se define siempre frente a un “ellos”. La concepción elitista de la ciudadanía en la antigüedad, excluía de dicha condición a la mayoría de la población, lentamente matizada, esta concepción perdura en el mundo medieval y en el Estado moderno. (3)

Frente aquella concepción elitista, el constitucionalismo proclamó al pueblo como la totalidad y unidad de los ciudadanos y le confirió la soberanía, el poder. Al conferir la soberanía en el pueblo, constituido por la totalidad de los ciudadanos, se convierte al pueblo soberano en la más pujante fuerza conformadora, aglutinante e integradora del Estado. En efecto, al imputar la soberanía a la colectividad de ciudadanos, se limita internamente el propio ejercicio del poder estatal en pro de la libertad de autodeterminación de los hombres. (4)

Consecuencia lógica del principio de soberanía popular, ha de ser la atribución a todos los ciudadanos, de la facultad de participación en la formación de la voluntad soberana. Aquella participación a través del sufragio, dio lugar a la identificación del concepto de pueblo, pues solamente esta porción será llamada a votar por y en nombre de la nación. Sólo con la progresiva extensión del sufragio hasta lograr su universalidad se permitió alcanzar la identificación entre el pueblo jurídico y el pueblo políticamente activo, equivalente al concepto democrático de pueblo, titular y destinatario del poder público, que de forma directa o indirecta, como cuerpo electoral, como órgano formado por sujetos con capacidad electoral activa, participa en el ejercicio de este poder. (5)

Recíprocamente involucrados, el concepto de pueblo remite al de ciudadanía, condición jurídica de pertenencia al Estado, a la civitas. La ciudadanía es la cualidad de ciudadano, de miembro del Estado en el que se integra, sujeto al ordenamiento de éste, pero titular de un conjunto de derechos, que le confieren una esfera de autonomía en la que aquél no ha de inmiscuirse. El concepto de ciudadanía es la expresión de los derechos políticos y la condición de ciudadano se identifica con los mismos. (6)

Otro antecedente relevante del concepto de ciudadanía, se ubica en el ámbito del positivismo constitucional de la Alemania del siglo XIX. Bajo la constitución de 1871, George Jellinek, profesor de derecho constitucional, distinguía tres tipos de derechos públicos subjetivos como derechos individuales

contra el Estado: status libertatis, status civitatis y status activus. El primer tipo estaba relacionado principalmente con los derechos individuales de propiedad y no injerencia; el segundo con derechos que debe soportar activamente el Estado, como la protección al individuo y la tutela judicial; el tercero formaba la base jurídica de una serie compleja de importantes pretensiones individuales frente al Estado que se actualizan mediante elecciones. Podemos apreciar en el pensamiento de Jellinek, una identificación de la ciudadanía con derechos políticos, el relativo a la elección. (7)

Consecuencia de la dominación, fue notoria la recepción en las naciones americanas de ideas provenientes de la tradición europea, entre ellas, la idea de ciudadanía. Sin embargo, un cuestionamiento que puede hacerse desde la óptica de la diversidad es que la ciudadanía no puede entenderse desde un panorama absoluto sino que está condicionada histórica y culturalmente. No debemos integrar en un mismo compartimento teórico a la ciudadanía de la antigua Atenas, que la de determinadas repúblicas renacentistas y aristocráticas italianas, que a la ciudadanía de “baja intensidad” legada por la modernidad liberal, experimentada durante casi dos siglos. (8)

Ante el planteamiento realizado, conviene revisar en la modernidad el concepto de ciudadanía. Se hace preciso un concepto que permita mayor integración de los individuos con el Estado, es oportuno distinguir al ciudadano del elector y del súbdito, ello obedece a que el ámbito de la ciudadanía ha cambiado con el transcurrir del tiempo.

En un principio, la idea de ciudadanía coincidía con la de elector, se adoptaba un papel progresivamente pasivo propio de un modelo de tipo “plebiscitario”, donde el ciudadano votante se limita a expresar su adhesión a la lista de candidatos elaborada por los partidos políticos y al conjunto de mensajes propagandísticos y de liderazgo de la oferta política. En la actualidad, debe considerarse la posibilidad de transformar esta dimensión pasiva y plebiscitaria en

la de un auténtico “ciudadano activo”, incorporado plenamente al proceso democrático y con evidente participación social.

También es conveniente retirar la confusión entre ciudadano y súbdito, en realidad se trata de dos concepciones contrapuestas de la vida pública. Mientras el carácter de súbdito limita al individuo a mero titular de derechos y obligaciones, sin ninguna posición ante la opinión pública, carente de todo protagonismo y vinculado con un sistema jerarquizado en el cual su actuación esta condicionada por mandatos imperativos, la ciudadanía concede una auténtica participación, corresponde a los ciudadanos la libertad de asociación mediante la cual delegan sus facultades de poder a un representante y que éste como tal recibe un mandamiento, aún cuando es relativamente autónomo al momento de tomar decisiones en su esfera orgánica de deliberación. El ciudadano moderno se caracteriza por la participación social que realiza y no sólo por ejercitar el derecho de votar en cada jornada electoral.

Una de las tesis novedosas derivada de la ciudadanía moderna permite afirmar que, es precisamente la participación social del ciudadano el motor de las transformaciones políticas, sociales y culturales de un Estado, incluso, los principales problemas de gobernabilidad se generan por ignorarlo. La ciudadanía moderna pertenece a sociedades maduras y educadas, que convierten la participación de sus individuos en una realidad. (9)

Manifiesta José Rubio Carracedo que la ciudadanía en la modernidad puede ilustrarse convenientemente mediante el juego dialéctico de los conceptos de “pertenencia” y de “participación”, conceptos llamados a entrecruzarse y complementarse. La pertenencia es una categoría psicosocial que hace referencia a la propia identidad etnocultural como individuo y como grupo, lo que conlleva a una disposición de lealtad profunda al grupo, así como la asunción de obligaciones hacia el mismo. La pertenencia pone el énfasis en la obtención del reconocimiento pleno de los derechos civiles. La participación, en cambio, es más bien una actitud

sociopolítica que supone la aceptación y la integración consiguiente en una estructura institucional para el cumplimiento de las obligaciones cívicas y el ejercicio de los derechos ciudadanos. Por tanto, el énfasis lo pone en la obtención del ejercicio pleno de los derechos políticos. (10)

Ciudadanía es la cualidad del ciudadano, 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, a la que está ligado por una relación de obediencia y fidelidad. Ciudadanía es más que la expresión de derechos políticos. Estamos a tiempo de considerar a la ciudadanía desde una perspectiva más amplia que no sea sometida a reduccionismos de tipo jurídico o económico, que esté vinculada a factores sociales y culturales, y que consagre la igualdad en la diversidad. (11)

## **RESIDENCIA.**

Para entender la residencia en materia electoral, primeramente hay que entender el vocablo RESIDIR. Según el uso general del mismo que recoge el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, es : Estar establecido en un lugar. Asistir uno personalmente a determinado lugar por razón de su empleo, dignidad o beneficio, ejerciéndolo.

El mismo diccionario define residencia como acción y efecto de residir. Lugar en que se reside, y residente- participio activo de residir- como : Que reside. Dicese de ciertos funcionarios o empleados que viven en el lugar donde tienen el cargo o empleo.

Con base en el elemento gramatical, la expresión residir en el respectivo municipio debe interpretarse como el hecho de estar la persona establecida dentro



del territorio del respectivo municipio. Estar establecida significa que está de asiento en el respectivo municipio por que habita y/o ejerce personalmente un empleo o profesión.

De esta manera tenemos que el ciudadano, como elector, solo puede tener una residencia electoral, y será aquella en donde se encuentre registrado en las listas nominales de electores del municipio o sección de que se trate, mediante el padrón electoral por habitar en el respectivo municipio. Por lo que podemos decir que, la sola inscripción de un ciudadano al padrón electoral fija automáticamente su residencia electoral.

La residencia electoral , es un concepto que desborda con creces el concepto del lugar de habitación. Se trata de un vínculo relacional existente entre una persona, y determinado lugar fundado en criterios afines al del domicilio., esto es el lugar donde un individuo está de asiento, o donde ejerce habitualmente su profesión u oficio, determinado así su domicilio civil o vecindad.

En consecuencia, el sentido de la expresión ser residente o con residencia que emplea la ley electoral al fijar los requisitos de elegibilidad, implica estar de asiento o establecido en el territorio de un municipio, es decir donde habita, o de manera regular vive y ejerce su profesión u oficio, de manera tal que conoce las carencias o los problemas de la región donde reside, con el fin de ejercitar en èl su derecho de elegir y ser elegido.

Por lo tanto cuando un ciudadano militante de algún partido político, al momento de inscribirse como candidato de aquel dentro de un proceso electoral, indica una dirección como lugar de residencia o trabajo, mediante la presentación de la credencial para votar, o de algún otro documento que avale su dirección, se debe inferir que esa y no otra la que configura el vínculo material con el municipio donde éste radica.

Con el fin de entender mas nuestro concepto de residencia y su uso en la vida política y electoral nos dimos a la tarea de citar algunas jurisprudencias .Cabe mencionar que residencia es un requisito de elegibilidad, es así que se habla de la residencia efectiva.

**“RESIDENCIA EFECTIVA COMO REQUISITO DE ELEGIBILIDAD. NO SE INTERRUMPE POR REALIZAR ESTUDIOS EN EL EXTRANJERO. Para ser candidato a un cargo de elección popular, se entiende el hecho de tener domicilio fijo donde se habita permanentemente con el ánimo de vivir en ese lugar, como se prevé en el Artículo 68 fracción II, párrafo segundo, en relación al Artículo 40 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; situación que no se interrumpe ni se contraría por salidas ocasionales del territorio del Estado, o en su caso del municipio o distrito de residencia, como es el hecho de realizar estudios en el extranjero, por que tal actividad no lleva implícito el ánimo de residir o fijar domicilio permanente en el extranjero.”(12).**

**“VECINDAD Y RESIDENCIA . ELEMENTOS QUE DEBEN ACREDITARSE PARA TENER POR CUMPLIDOS LOS REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD. La vecindad y la residencia no se prueban sólo con la existencia de domicilio, ya que también se debe acreditar el tiempo y la efectividad de las mismas, toda vez que concepto de vecindad implica elementos de fijeza y permanencia que consisten en mantener casa, familia e intereses en una comunidad social determinada. Es decir, para estimar que se han acreditado jurídicamente los requisitos de vecindad y residencia exigidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos basta con tener inmuebles en propiedad en un lugar específico, sino habitarlos de manera ininterrumpida y permanente.”(13)**

## 1.2. ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA; DIFERENCIAS SUSTANTIVAS.

Ambos conceptos de nacionalidad y ciudadanía sólo pueden entenderse ante la existencia del Estado, no existiendo Estado, sólo existen individuos o grupos de individuos, habitantes u ocupantes de cierto espacio geográfico, vinculados entre sí por situaciones de hecho, fuerza, respeto, admiración o temor.  
(14)

Tanto la nacionalidad como la ciudadanía son atributos personales derivados de la realización de un supuesto jurídico, y por ende de un orden jurídico preestablecido. Se trata de conceptos inseparables. Presupuesto indispensable de la ciudadanía es, por supuesto, la nacionalidad, elevada a la categoría necesaria y elemental para la adquisición de aquella. Entre nacionalidad y ciudadanía existe un lazo inequívoco en la medida que la ciudadanía es consecuencia de la nacionalidad, reconocida por el Estado a una persona a la que se atribuye el estatuto de ciudadano.

La nacionalidad es un concepto más amplio que el de ciudadanía, aspectos como su origen, naturaleza, depositarios, vinculación, adquisición, demostración y pérdida tienen notorias diferencias con los correspondientes a la ciudadanía. En el presente inciso, dedicaremos la investigación a profundizar esa diferenciación.

Concepto: 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. Tomando los elementos de la definición típica elaborada por Carlos Arellano García, podemos apreciar que la vinculación se limita a un nexo de carácter jurídico.

Ciudadanía es una cualidad de las personas que implica la facultad de intervenir con el carácter de sujeto en la vida pública. El nexo entre ciudadano y Estado resulta más amplio que entre nacional y Estado, debido a incorporar a la vinculación jurídica una relación de orden político y social.

Sin abusar de las definiciones, por no pretender realizar un catálogo de ellas, partimos de conceptos clásicos que ayudan a percibir una primera diferencia entre nacionalidad y ciudadanía. La nacionalidad determina un nexo exclusivamente jurídico entre su titular y el Estado, la ciudadanía aumenta la pertenencia por involucrar a la persona no sólo con el Estado sino con una sociedad determinada.

Mientras la nacionalidad es, originariamente, una noción de Derecho Internacional con la que se refiere la condición que tienen quienes integran la comunidad nacional organizada en forma de Estado, cuyos elementos son definidos, generalmente, por el Derecho Civil, la ciudadanía, por contra, es una noción propia del Derecho Público interno. (15)

En opinión de Carlos Alberto Urruty, la ciudadanía se distingue nítidamente de la nacionalidad. Se trata de dos conceptos técnicamente diferentes. La nacionalidad, atiende al vínculo natural que liga a un individuo con un Estado, en función del lugar de nacimiento o de sangre, procura asegurar la protección diplomática y el deber de lealtad al Estado e interesa no sólo al derecho interno sino, también, al derecho internacional. La ciudadanía, en cambio, es un concepto estrictamente jurídico, que sólo interesa al derecho interno y tiende a determinar cuál es el grado de participación que corresponde a los habitantes de un Estado en la vida política del grupo. (16)

Porque se trata de dos conceptos diferentes, en la generalidad de los Estados se puede ser nacional sin ser ciudadano y, a la inversa, en algunos, se

puede ser ciudadano siendo extranjero. En esos países, no es indispensable la condición de nacional para que el derecho reconozca la ciudadanía a una persona. Sin embargo, no puede negarse que poseer la nacionalidad atribuye una cierta vocación jurídica a la ciudadanía.

Depositarios: Mientras la nacionalidad puede atribuirse a personas físicas y morales, la ciudadanía sólo es atributo de las personas físicas. Superada en los textos la discusión doctrinal respecto la conveniencia de otorgar o no la nacionalidad a las personas morales, los autores reconocen que en la ley siempre se les ha atribuido.

De acuerdo con la Ley de Nacionalidad, son personas morales de nacionalidad mexicana las que se constituyan conforme a las leyes de la República y tengan en ella su domicilio legal. Esta combinación de criterios para atribuir la nacionalidad mexicana a las personas morales, no se ha modificado. Desde la Ley de Nacionalidad y Naturalización de 1934 se establecían exactamente las mismas condiciones.

Es de explorado derecho que las relaciones jurídicas surgen sólo entre personas, las cosas no pueden participar de esa relación, sin embargo, les está reconocido ser factores o circunstancias de conexión que determinan el vínculo entre una norma jurídica y una situación de derecho. Quizá por esa razón, los buques y las aeronaves pueden tener nacionalidad.

En el ámbito del derecho internacional, se establece que los Estados determinarán libremente la atribución de su nacionalidad a las embarcaciones, en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, se prescribe que los Estados partes velarán porque exista una relación auténtica entre los buques y el Estado de su pabellón. Preocupación recogida por la legislación mexicana que al determinar la atribución de la nacionalidad a embarcaciones y aeronaves nacionales, procura el establecimiento de una relación efectiva.

Profundizando sobre el tema, el apartado A) del artículo 30 constitucional alude a las embarcaciones y aeronaves mexicanas, se refiere a ellas como parte del sistema *ius soli* para atribuir la nacionalidad a los mexicanos de origen, de lo cual se desprende que las cosas, buques y aeronaves, pueden tener nacionalidad.

Considerando que la participación social es característica de la ciudadanía, este atributo sólo puede corresponder a las personas físicas. Es notorio que las personas morales, son entes jurídicos incapaces de concretar la participación social en el sentido que le es atribuida a las personas físicas. No está a discusión si las personas morales contribuyen o no al desarrollo de un Estado, como tampoco lo está que no pueden ejercer derechos políticos. En conclusión, las personas morales carecen de ciudadanía, atributo reservado a las personas físicas.

Adquisición: Son mexicanos por nacimiento los que nacen en territorio nacional, a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas o descienden de padres mexicanos, de padre o de madre mexicanos. La nacionalidad se puede obtener desde el nacimiento.

Para ser ciudadano, además de ser mexicano, se requiere la mayoría de edad y tener un modo honesto de vida. Como podemos apreciar, la ciudadanía no se adquiere con el nacimiento.

En virtud de la relación jurídica, política y social que se establece entre un ciudadano y el Estado, es lógico suponer el cumplimiento de requisitos mínimos como la mayoría de edad para gozar de ese carácter, no es concebible otorgar derechos políticos a quien civilmente no goza de la capacidad de ejercicio. Así las cosas, la nacionalidad corresponde a cualquier persona mientras la ciudadanía sólo a los mayores de edad.

Pérdida: A raíz de la reforma constitucional de 1997, los mexicanos por nacimiento no podrán ser privados de su nacionalidad. En cuanto a los mexicanos por naturalización, las causales de pérdida prevalecen, notándose un ligero cambio en cuanto a la permanencia fuera del territorio nacional por un periodo de cinco años ininterrumpidos.

En el apartado C) del artículo 37 constitucional, se dispone la pérdida de la ciudadanía, la reforma de 1997 no modificó el contenido de lo previsto, salvo su identificación. Del texto correspondiente, puede entenderse que la ciudadanía podrá retirarse a un mexicano por nacimiento, sin que ello implique la pérdida de la nacionalidad. Es sabido que, por ser condición para su adquisición, si la nacionalidad se pierde automáticamente se pierde la ciudadanía, pero no a la inversa, situación también vigente para los mexicanos por naturalización.

Mientras la pérdida de la nacionalidad sólo permanece prevista para los mexicanos por naturalización, la pérdida de la ciudadanía afecta por igual a mexicanos de origen que a mexicanos naturalizados, el precepto constitucional relativo no distingue las causales de pérdida en uno u otro caso. Es decir, un mexicano por nacimiento podrá ser privado de su ciudadanía, por las mismas circunstancias que un mexicano por naturalización.

Comparando las causales de pérdida, en las correspondientes a la nacionalidad para los mexicanos por naturalización, se aprecia como factor determinante el comprometer obediencia y fidelidad a un Estado extranjero. Por su parte, la pérdida de la ciudadanía no involucra forzosamente la sumisión a un Estado extranjero. La afirmación se puede comprobar de la siguiente manera; para perder la nacionalidad, es necesario adquirir voluntariamente una nacionalidad extranjera, aceptar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero, ostentarse como extranjero a pesar de tener el carácter de nacional o residir ininterrumpidamente fuera del país. En cambio, la pérdida de la ciudadanía

no involucra necesariamente a la persona respecto a la obediencia y fidelidad a gobiernos extranjeros.

Suspensión: Otra condición importante para distinguir entre nacionalidad y ciudadanía, es la posibilidad de suspender los derechos o prerrogativas de los ciudadanos, situación no contemplada en materia de nacionalidad.

Debido a considerar requisito de la ciudadanía el tener un modo honesto de vida, la ausencia de este, afecta irremediablemente el ejercicio de los derechos consagrados al ciudadano. Según lo establece el artículo 38 constitucional, pueden ser motivo de suspensión los derechos del ciudadano en los siguientes casos: por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión; durante la extinción de la pena; por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes; por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; por sentencia ejecutoriada que imponga como pena esa suspensión.

Tratándose de una suspensión, resulta lógico su carácter temporal. Los derechos políticos del ciudadano pueden reanudarse una vez concluida la causa que dio origen a la interrupción.

Analizando el régimen de la nacionalidad, se puede afirmar que no existe posibilidad alguna de suspensión. Previo a la reforma constitucional de 1997 en materia de nacionalidad, era posible la pérdida de la nacionalidad para los mexicanos por nacimiento, incluso, la Ley de Nacionalidad de 1993 contenía disposición expresa sobre la recuperación de la nacionalidad para los mexicanos de origen, artículo 28º. Según el precepto, los mexicanos por nacimiento que hubieran perdido su nacionalidad, podrían recuperarla con el mismo carácter, siempre que manifestaran ante la Secretaría de Relaciones Exteriores su voluntad de readquirirla. Se trataba de una readquisición de la nacionalidad y no la



reanudación de los derechos o prerrogativas del nacional. No es posible suspender la nacionalidad o sus prerrogativas, aún se trate de mexicanos por naturalización.

Partiendo de que ambos atributos coinciden en un mismo individuo, no quiere decir que los vínculos de nacionalidad y ciudadanía sean semejantes, se trata de cualidades diferentes que no se excluyen, pero tampoco forzosamente se implican. La nacionalidad nos introduce a la sociedad civil; la ciudadanía a la sociedad política. La ciudadanía implica la idea de Estado por lo general soberano; la nacionalidad, la existencia de una sociedad civil con los caracteres configurativos de la Nación, pero sin ninguna condicionalidad política. (17)

Desde el punto de vista jurídico, es correcto insistir en la distinción entre nacionalidad y ciudadanía, resulta conveniente no mezclar los conceptos, la vida diaria de los Estados modernos y los incesantes flujos migratorios indican la necesidad de conservar su distinción, porque es imprescindible que la legislación los maneje con plenitud e independencia.

### 1.3. REFERENCIA A LA ADQUISICION DE LA CIUDADANIA EN OTROS SISTEMAS JURIDICOS

Apreciando la tendencia que en la materia se ha impuesto a nivel mundial, es válido comparar el régimen sobre ciudadanía vigente en algunos estados. Hacemos la aclaración que no se trata de un estudio sobre derecho comparado, sólo se busca aportar elementos que permitan ubicar correctamente el marco normativo de nuestro país.

Consta en el artículo 34 de nuestra Constitución Política que son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido dieciocho años, y
- II. Tener un modo honesto de vivir

Prácticamente en la mayoría de los Estados se exige la edad mínima de 18 años para adquirir el carácter de ciudadano, la exigencia coincide con la edad requerida en materia civil para ejercitar, por sí, los derechos atribuibles a las personas. No obstante, aún se pueden encontrar países que aumentan la edad mínima como condición para tener la calidad de ciudadanos.

Suena lógico requerir una edad mínima, se supone que los menores de edad no han alcanzado la madurez suficiente para ejercer responsablemente sus derechos, resultaría cuestionable otorgarles prerrogativas de naturaleza política previo a su mayoría de edad. Es de notarse que las discusiones sobre la reducción de la edad, para hacer penalmente responsables a los autores de un delito o para quienes prestan un trabajo personal remunerado, no se extienden al otorgamiento de derechos políticos.

Requerir un modo honesto de vivir es una condición relativa. Si revisamos el procedimiento previsto en la legislación mexicana para obtener la calidad de ciudadano, encontramos que la única autoridad competente para acreditar a quienes podrán ejercer derechos políticos en México, es el Instituto Federal Electoral, autoridad que no exige se demuestre el modo honesto de vida previamente al otorgamiento de la acreditación respectiva. En nuestro país, no existen autoridades locales facultadas para extender la acreditación pertinente, ello permite especular sobre la existencia de una ciudadanía federal que implícitamente conlleva el ejercicio de derechos políticos locales, tema sobre el que profundizaremos más adelante.

Retomando el comentario sobre el modo honesto de vivir, el requisito se justifica en apariencia. Buscando opiniones doctrinales que explicaran su procedencia, encontramos razonamientos diversos, algunos autores estiman que

se trata de cuidar la conformación del grupo de ciudadanos, permitiendo sólo a los que viven honestamente ser parte de él. De esa manera, podría favorecerse la participación política exclusivamente de quienes, por su manera de vivir, pueden contribuir al progreso del Estado.

#### **a) ARGENTINA.**

Si tomamos como referencia la legislación argentina, el peticionario de la ciudadanía debe agregar a la causa un certificado de buena conducta expedido por el consulado del país de origen. Tratándose de la ciudadanía por naturalización, corresponde al juez competente evaluar la idoneidad de los medios probatorios allegados para la acreditación de los requisitos exigidos. Constituye impedimento para obtener la naturalización estar procesado en el país o en el extranjero por delito previsto en la legislación penal argentina, hasta no ser separado de la causa.

Es cierto que en nuestra Ley de Nacionalidad vigente, se establece que no se expedirá carta de naturalización a quien haya sido sentenciado con pena de prisión por tribunales mexicanos o extranjeros en el caso de delito intencional, siempre que en este último caso, la ley mexicana lo considere como tal. En el artículo, se dispone que el procedimiento de naturalización se suspenderá en los casos que el interesado quede sujeto a proceso penal, suspensión que se prolongará hasta el término del proceso. Sin embargo, a diferencia de la legislación argentina, nuestra Ley de Nacionalidad no tiene previsto como requisito de naturalización exhibir el certificado de buena conducta expedido por el consulado del país de origen. De cualquier modo, tanto en Argentina como en México, se hace más exigible para los ciudadanos por naturalización que para los ciudadanos por nacimiento acreditar el modo honesto de vida.

Cuando se pierde el modo honesto de vida, los derechos o prerrogativas del ciudadano serán suspendidos, así lo determina el artículo 38 constitucional.

Interpretando la disposición, podrá interrumpirse el ejercicio de los derechos políticos, si existen evidencias como: ser prófugo de la justicia, estar sujeto a un proceso criminal o haber sido condenado a dicha suspensión por sentencia ejecutoriada. Se trata de situaciones de muy relativa aplicabilidad, toda vez que la reanudación de los derechos políticos procede de manera automática, bastará la recuperación de la libertad para ejercer nuevamente prerrogativas como votar en las elecciones populares.

Según lo expresado a lo largo de éste capítulo, la ciudadanía concede una vinculación más amplia que la nacionalidad, el ciudadano podrá ejercer una participación política. En nuestra opinión, esa participación no se reduce a ejercer derechos electorales como votar en las elecciones populares, no obstante, debemos apreciar que una prerrogativa básica del ciudadano es precisamente ejercer el derecho al voto, reservado en nuestro sistema jurídico sólo a los nacionales.

## **b) ESPAÑA.**

No todos los países reservan a sus nacionales los derechos políticos. El artículo 13.2 de la Constitución Española, del que es expresión el artículo 6º de la Ley sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros, proclama un derecho expectante a favor de los extranjeros al establecer la posibilidad de ejercer el derecho al voto en las elecciones municipales, siempre que lo haga posible un tratado o una ley y siempre que sea respetado el principio de reciprocidad. En principio, el artículo determina que solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23 constitucional, entre ellos, el derecho de sufragio en las elecciones municipales. Sin embargo, rompiendo esa concepción dialéctica de identidad producida entre derechos políticos y ciudadano nacional, sin antecedente en la historia constitucional de España, se permite a los extranjeros residentes, empadronados en un municipio, ser titular del derecho a

sufragar, aunque sólo sea en una parcela restrictiva del derecho al limitarse solamente a las elecciones locales. (18)

En México distinguimos entre ciudadanos por nacimiento y ciudadanos por naturalización, no procede la asimilación plena del mexicano naturalizado. Según se establece en los artículos 35 y 36 de la Constitución Política, referidos respectivamente a las prerrogativas y obligaciones del ciudadano de la República, no se hace distinción entre los mexicanos por nacimiento y los mexicanos por naturalización, como tampoco aparece en los artículos 8 y 9, relativos al derecho de petición y de asociación en materia política. No obstante, se reserva a los mexicanos por nacimiento la posibilidad de ocupar cargos de elección popular, el artículo 55 constitucional exige ser ciudadano mexicano, por nacimiento, para ser diputado, exigencia semejante a la prevista en el artículo 58, que reclama la misma calidad para ser senador, así como el artículo 82 que la exige para ser Presidente.

Mucho ha cambiado en nuestro país el tratamiento a la naturalización, desde 1993 se facilita la adquisición de la nacionalidad mexicana con posterioridad al nacimiento. A partir de entonces, se ha agilizado y facilitado el procedimiento de naturalización, abreviando los trámites para adquirir la carta que acredite ser mexicano. Pero ese cambio, no ha conseguido modificar el otorgamiento de derechos políticos, todavía hoy, los mexicanos naturalizados son considerados ciudadanos de otra categoría al negarles cualquier posibilidad de ser elegibles para cargos de representación popular.

Desde la firma del Tratado de Maastricht, febrero de 1992, sobre la Unión Europea, se ha generado un interesante compromiso entre los estados participantes, iniciar el proceso de reconocimiento de la ciudadanía de la Unión Europea. No existe duda sobre el principio, según el cual, la regulación de la nacionalidad corresponde en exclusiva a los Estados, la referencia es otra, hacer de la Europa comunitaria un asunto de los ciudadanos. Hasta el momento, los

resultados conseguidos distan mucho de las expectativas producidas, la perspectiva de construir el concepto de ciudadanía de la Unión, permanece subordinada al discurso de la nacionalidad. A pesar de ello, se ha avanzado en la disposición de los Estados, quienes introducen importantes modificaciones en el derecho de la nacionalidad, varios países europeos asimilan con mayor plenitud a la población naturalizada, retirando restricciones en materia política, incluso, aceptando la posibilidad de ser elegible para ocupar cargos de representación.

(19)

### **c) ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.**

Partiendo de la importancia de las relaciones bilaterales con los Estados Unidos, es oportuno realizar ciertas apreciaciones sobre la ciudadanía en ese país. Tanto la nacionalidad como la ciudadanía se rigen por su Constitución Federal y la Ley Pública 414 de Nacionalidad, Ciudadanía e Inmigración.

Conforme la Constitución Federal de los Estados Unidos de América, se requiere tener 18 años de edad para ser ciudadano, pero a diferencia del derecho mexicano, se advierte como condición adquirir primeramente la ciudadanía de un Estado para tener la posibilidad de ser ciudadano del país. El artículo IV de la Constitución norteamericana, sección 2, dispone que los ciudadanos de cada Estado disfrutarán de todos los privilegios e inmunidades de los ciudadanos de otro Estado. Con ese mismo sentido, la sección 2 del artículo I, dispone que la Cámara de Representantes se compondrá de miembros elegidos cada dos años por el pueblo de los distintos Estados y los electores en cada Estado cumplirán con los requisitos exigidos a los electores de la rama más numerosa de la asamblea legislativa de dicho Estado.

Es apreciable en la Constitución estadounidense la separación entre ciudadanía local y federal. La primera corresponde a cada entidad federativa y

constituye un requisito para ser titular de la ciudadanía federal. La segunda se otorga a quienes son ciudadanos de los Estados Unidos de América, para quienes corresponde la posibilidad de ejercer ciertos derechos e inmunidades que pertenecen exclusivamente a ellos, con diferencias específicas de los derechos y condición que tienen los ciudadanos de las entidades federativas. (20)

Llama la atención que en los Estados Unidos de América no existe autoridad central ni credencial para votar, en aquel país, cada Estado tiene la facultad de legislar sobre los requisitos particulares para el ejercicio del derecho a votar. Corresponde a cada entidad estadounidense organizar y administrar su propio registro electoral.

Por otra parte, conviene señalar que la Constitución de los Estados Unidos de América, no reserva los cargos de representante y senador a los ciudadanos por nacimiento, como ocurre en nuestro país. El segundo párrafo de la sección 2, artículo I, establece como requisitos para ser representante: haber cumplido veinticinco años de edad, tener siete años de ciudadano de los Estados Unidos y que, al tiempo de su elección, resida en el Estado que ha de elegirlo. Para ser senador, la sección 3 del mismo artículo, dispone como requisitos: haber cumplido treinta años de edad, ser durante nueve años ciudadano de los Estados Unidos y, al tiempo de su elección, residir en el Estado que ha de elegirlo. Sin ostentar el carácter de ciudadano por nacimiento, podrá aspirarse a ocupar esos cargos de representación.

Situación distinta ocurre en el caso del Presidente, para ser elegible, deberá tener treinta y cinco años de edad, haber residido catorce años en los Estados Unidos y ser ciudadano por nacimiento, artículo II, sección 1.

Tratándose de derechos civiles, la enmienda XIV de la Constitución estadounidense, prevé que todas las personas nacidas o naturalizadas en los Estados Unidos y sujetas a su jurisdicción, serán ciudadanas de los Estados

Unidos y del Estado en que residan. Ningún Estado aprobará o hará cumplir ninguna ley que restrinja los privilegios e inmunidades de los ciudadanos de los Estados Unidos. En aquel país, la distinción entre nacionales por nacimiento y nacionales por naturalización es menos evidente que en México, en consecuencia, ocurre lo mismo en materia de ciudadanía.

No deseamos expresar juicio alguno, respecto si el régimen de la ciudadanía es mejor en México u otro país, la referencia comparativa se emplea sólo para ubicarlo. En los siguientes incisos de la investigación, detallaremos más el análisis.

#### 1.4. CIUDADANIA Y LAS IMPLICACIONES DE LA RESIDENCIA EN EL EXTRANJERO

Residir fuera del territorio del Estado no priva al ciudadano de su condición como tal. Los ciudadanos residentes en el extranjero están amparados por la protección del Estado y conservan la titularidad de sus derechos y deberes, sí bien, no en términos de identidad absoluta con respecto a los demás nacionales.

Si una persona abandona el territorio del Estado, estableciendo su residencia en otro, no pierde la ciudadanía. En nuestro país, como prácticamente en todos los demás, se conserva el carácter de ciudadano, sin perjuicio de su integración, parcial o relativa, por su condición de extranjero, en el Estado receptor. Es cierto que, en alguna medida, el ejercicio de determinados derechos y la sujeción a deberes, puede resultar incompatible con la ausencia del territorio.

Prevista en el artículo 11 de la Constitución, la libertad de tránsito permite a todo hombre entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, disposición semejante en un sinnúmero de constituciones contemporáneas, consagrando la libertad de emigración. Esa prerrogativa, no



afecta los indudables lazos que unen al ciudadano y al Estado. Efectivamente, la identificación de una persona con el Estado que le reconoce ciudadano, no se disuelve con la simple salida del territorio.

Un Estado democrático reconoce la generalización de derechos políticos a quienes cumplen los requisitos objetivos establecidos en el ordenamiento pertinente, permite obtener la capacidad jurídica electoral sin más límite que el observar el marco normativo. La residencia en el extranjero no se concibe como factor para impedir ejercer esa capacidad electoral, acaso es elemento definidor, que determina la identificación entre el derecho a ser votante y el derecho a ser votado.

De acuerdo al marco constitucional de 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.

No todos los ordenamientos sobre la condición de ciudadano y el ejercicio de la capacidad jurídica electoral son semejantes. En algunos, se convierte al domicilio en lazo predominante, concibiendo la ausencia como distancia insalvable respecto de la vida política. Aún cuando se sostiene que los residentes en el extranjero son titulares de los derechos y deberes, como los demás ciudadanos, el ejercicio de sus derechos políticos se sujeta a determinados requisitos, por el hecho de la ausencia del país. En ciertas naciones, sólo se permite votar, si el elector cumple un periodo de residencia previo al día de la elección.

Hasta la reforma de 1975, la Constitución de Suecia estaba orientada en materia electoral por el “principio de la residencia”, quedaban excluidos del ejercicio del sufragio los ciudadanos residentes en el extranjero, admitiendo únicamente a aquellos que, domiciliados en Suecia, se vieran imposibilitados a

presentarse en la Mesa el día de la elección, pudiendo ejercer el voto por correo. 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. (21)

Aún cuando la tendencia internacional ha variado, parte de la legislación iberoamericana no permite el voto en el extranjero, reconoce únicamente el voto por personación en la mesa electoral, si bien en algunos países se prevé la posibilidad de votar en los Consulados o Embajadas, independientemente de la nacionalidad, el domicilio se impone como requisito indispensable para el ejercicio de prerrogativas políticas.

Debido a las enormes dificultades de orden técnico que origina, la falta de vinculación auténtica con la realidad del país y la ausencia de participación política, prevalecen ordenamientos que restringen la votación de los ciudadanos residentes en el extranjero. No obstante, se aprecia apertura y flexibilidad en el tema. Disposiciones constitucionales de un mayor número de países, admiten el ejercicio del derecho a sufragar en el extranjero, discutiendo sólo el mecanismo de votación más adecuado. Aspecto sobre el que la investigación versará más adelante.

Fuera de una consideración crítica, por el momento, el sistema electoral mexicano no ha instrumentado la votación en el extranjero, pero tal alternativa esta contemplada en la Constitución, a partir de la reforma que en 1996 se realizara al artículo 36. Situación sobre la que se ha polemizado lo suficiente.

## CITAS BIBLIOGRAFICAS

### CAPITULO PRIMERO

1. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Ed. Porrúa, UNAM, Octava Edición., México, 2001. Páginas. 2578-2582.
2. Niboyet Jean Pauline. Citado por Arellano García Carlos. Derecho Internacional Privado. Editorial Porrúa. Octava Edición. México 1998. pág. 78.
3. Mesa Iturbide Rafael. Persona y democracia, una sociedad de ciudadanos. Fundación Demos. 1ª. Edición. México 2000. pág. 12.
4. Arnaldo Alcubilla Enrique. Los Emigrantes como ciudadanos del Estado del que son nacionales. El derecho de sufragio de los emigrantes en el ordenamiento español. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid 1995. pág. 40.
5. Arnaldo Alcubilla Enrique. Op. cit. pág. 42.
6. Porrás Nadales Antonio. Ciudadano, espacio social y complejidad institucional. Ciudadanos instituciones en el constitucionalismo actual. Universidad de Alicante. Valencia 1997. pág. 640.
7. Ruíz Miguel Carlos. Jurado y estado social y democrático de derecho. Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual. Universidad de Alicante. Valencia 1997. pág. 624.
8. Rajo Serventich Alfredo. Ciudadanía y modernidad. Revista Quórum año IX número 72 mayo-junio 2000. pág. 135.
9. Rajo Serventich Alfredo. Op. cit. pág. 140.
10. Rubio Carracedo José. Ciudadanía compleja y democracia ciudadana, nacionalismo y derechos humanos. Primera edición. Madrid 2000. pág. 27.
11. Arnaldo Alcubilla Enrique. El sistema de votación en el país de residencia. Revista de estudios políticos número 108 abril-julio 2000. pág. 144.

12. "Residencia Efectiva Como Requisito de Elegibilidad." Juicio de Inconformidad JI/71/2000. Resuelto en Sesión de 18 de Julio del 2000. Por Unanimidad de Votos. Juicio de Inconformidad JI/98/2000 y JI/99/2000, Acumulados, Resueltos en Sesión de 17 de Julio de 2000, Por Unanimidad de Votos.
- 13.-" VECINDAD Y RESIDENCIA. ELEMENTOS QUE DEBEN ACREDITARSE PARA TENER POR CUMPLIDOS LOS REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD." Jurisprudencia. SD-II-RIN- 118/94 y Acumulados. Partido de la Revolución Democrática, Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional y Partido Acción Nacional. 21-IX-94. Unanimidad de Votos.
- 14.-Renovales Vallina Wenceslao. Renuncia a la nacionalidad. Revista de la Barra Mexicana. Colegio de Abogados número 25 marzo 2000. pág. 7.
- 15.-Arnaldo Alcubilla Enrique. Op. cit. pág. 47.
- 16.-Ibidem.
- 17.-Ramella Pablo A. Nacionalidad y ciudadanía. Ediciones de Palma. Buenos Aires-Argentina. 1978. pág. 24.
- 18.-Massó Garrote Marcos Francisco. Nuevo régimen de extranjería. Primera Edición mayo 2001. Madrid-España. pág. 95.
- 19.-Adrián Arnais Antonio Javier. Nacionalidad Versus Ciudadanía en la Unión Europea. Boletín de la Facultad de Derecho. Números 10-11. Universidad de Valladolid. 1996. Pág. 269.
- 20.-Navarro Vega Ignacio Javier. Implicaciones jurídicas y políticas de la no perdida de la nacionalidad mexicana. Justicia electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. número 14. México. 2000. Pág. 12.
21. Arnaldo Alcubilla Enrique. Op. cit. pág. 168.

**CAPITULO II**

**APRECIACIONES SOBRE EL  
MARCO NORMATIVO  
DE LA CIUDADANIA EN MÉXICO**

## CAPITULO II.- APRECIACIONES SOBRE EL MARCO NORMATIVO DE LA CIUDADANIA EN MEXICO

### 2.1. ADQUISICION DE LA CIUDADANIA MEXICANA ; POR NACIMIENTO Y POR NATURALIZACIÓN.

Según lo previsto en la Constitución Política, la ciudadanía en México requiere los siguientes requisitos:

- a) Ser de nacionalidad mexicana.
- b) Mayor de edad
- c) Tener un modo honesto de vida

Satisfechos los requisitos, particularmente los previstos en los incisos a) y b), el interesado deberá tramitar la documentación necesaria que le acredite como ciudadano.

Es necesario señalar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hace referencia a los mexicanos por nacimiento y mexicanos por naturalización, de los cuales se derivan la existencia también dos clases de Ciudadanía; que son Ciudadano por nacimiento y Ciudadano por naturalización. Cabe señalar que cada una de estas calidades tiene sus diferencias e implicaciones en cuanto a prerrogativas que únicamente compete en ocasiones a mexicanos por nacimiento.

Debido a que el artículo 1° del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que este Código reglamenta las normas constitucionales relativas a los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos, vale la pena revisar las disposiciones aplicables al objeto perseguido en el presente inciso.

Si una persona desea acreditar su carácter de ciudadano, deberá hacerlo con el único documento que, previsto en la legislación nacional, opera realmente, la Credencial para Votar. Es cierto que en la Ley General de Población, se habla de una Cédula de Identidad Ciudadana, que expedirá la Secretaría de Gobernación en caso de instrumentarse, situación no ocurrida de momento.

Atendiendo lo dispuesto por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el capítulo relativo a la formación del Padrón Electoral, con base en el Catálogo General de Electores, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores procederá a la formación del Padrón Electoral y, en su caso, a la expedición de las Credenciales para Votar.

Según el artículo 143 del ordenamiento citado, para la incorporación al Padrón Electoral se requerirá solicitud individual en que consten firma, huella digital y fotografía del ciudadano. Relacionado con el artículo 148 del mismo instrumento, en la solicitud de incorporación se asentarán los siguientes datos:

- a) Apellido paterno, apellido materno y nombre completo;
- b) Lugar y fecha de nacimiento;
- c) Edad y sexo;

- d) Domicilio actual y tiempo de residencia;
- e) Ocupación;
- f) En su caso, el número y fecha del certificado de naturalización;

Con base en la solicitud, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores expedirá la correspondiente Credencial para Votar.

Es obligación de los ciudadanos acudir a las oficinas o módulos que determine el Instituto Federal Electoral, a fin de obtener su Credencial para Votar con fotografía, identificándose a través de los medios o procedimientos que determine la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores.

Atendiendo el artículo 164 del ordenamiento en consulta, la Credencial para Votar deberá contener, cuando menos, los siguientes datos del elector:

- a) Entidad federativa, municipio y localidad que corresponden al domicilio;
- b) Distrito electoral uninominal y sección electoral en donde deberá votar;
- c) Apellido paterno, apellido materno y nombre completo;
- d) Domicilio;
- e) Sexo;
- f) Edad y año de registro;
- g) Clave de registro;

Como se puede apreciar, es requisito para obtener la documentación de elector acreditar domicilio en territorio nacional, no procederá la expedición de la Credencial para Votar si el interesado no reside en el país. Conforme al artículo 150 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es obligación de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral dar aviso de su



cambio de domicilio ante la oficina del Instituto Federal Electoral más cercana a su nuevo domicilio.

Pretendiendo destacar la importancia del domicilio como requisito para obtener la ciudadanía, citaremos algunos preceptos de índole local. El artículo 28 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, establece que “Son ciudadanos del Estado los habitantes del mismo que tengan esta calidad conforme a la Constitución Federal, y que además reúnan la condición de mexiquenses o vecinos”.

Son mexiquenses, de acuerdo al artículo 23 de la Constitución estatal:

- I. Los nacidos dentro de su territorio, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;
- II. Los nacidos fuera del Estado, hijo de padre o madre nacidos dentro del territorio del Estado; y
- III. Los vecinos, de nacionalidad mexicana, con 5 años de residencia efectiva e ininterrumpida en el territorio del Estado.

Se entenderá por residencia efectiva, el hecho de tener domicilio fijo en donde se habite permanentemente.

Son vecinos del Estado, de acuerdo al artículo 25 de la Constitución local:

- I. Los habitantes que tengan cuando menos, seis meses de residencia fija en determinado lugar del territorio de la entidad con el ánimo de permanecer en él;
- II. Los que antes del tiempo señalado manifiesten a la autoridad municipal su deseo de adquirir la vecindad y acrediten haber hecho la manifestación contraria ante la autoridad del lugar donde tuvieron inmediatamente antes su residencia.

Atendiendo las prerrogativas de los ciudadanos del Estado, el artículo 29 de la Constitución estatal, reserva el ejercicio de derechos políticos a quienes hayan nacido o tengan su residencia en el territorio de la entidad. El artículo 30, fracción IV del mismo ordenamiento, dispone que se suspenderán los derechos y prerrogativas del ciudadano del Estado, por perder la calidad de vecinos.

Indiscutiblemente, la residencia en territorio nacional es requisito indispensable para obtener la documentación que acredite el carácter de ciudadano y el ejercicio de los derechos políticos inherentes a la ciudadanía. Aún no previsto por el artículo 34 de la Constitución Federal, el interesado en obtener la documentación que le acredite como ciudadano, deberá residir en el territorio de la República.

Sin estar de momento instrumentada, la Cédula de Identidad Ciudadana 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.

Dispuesto por el artículo 98 de la Ley General de Población, 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:

- I. Presentar solicitud de inscripción correspondiente; y
- II. Entregar copia certificada del acta de nacimiento o de la carta de naturalización.

Una vez cumplidos los requisitos, la Secretaría de Gobernación expedirá la respectiva Cédula de Identidad Ciudadana, que contendrá cuando menos los siguientes datos y elementos de identificación:

- I. Apellido paterno, apellido materno y nombres;
- II. Clave Única de Registro de Población;
- III. Fotografía del titular;
- IV. Lugar de nacimiento;
- V. Fecha de nacimiento; y
- VI. Firma y huella dactilar.

Tratándose de 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, ninguna persona podrá ser sancionada por la no portación de la Cédula de Identidad Ciudadana.

Debido a la naturaleza del documento, el ejercicio de los derechos derivados del carácter de ciudadano no depende de la obtención y portación de la Cédula de Identidad Ciudadana. En estricto sentido, la instrumentación de este medio de identificación obedece a la necesidad de contar con información actualizada y veraz sobre la población ciudadana mexicana, por esa razón, la Secretaría de Gobernación podrá verificar los datos relativos a la identidad de las personas, mediante la confrontación de los datos aportados por los ciudadanos con los que consten en los archivos correspondientes de dependencias y entidades de la administración pública federal que, para el ejercicio de sus funciones, tengan establecidos procedimientos de identificación personal. (1)

Refrendando un comentario anterior, el único documento que permite ejercer los derechos políticos derivados del carácter de ciudadano, es la Credencial para Votar. Obtenerla, implica acreditar domicilio en la República. De tal suerte, aún cuando el domicilio no está previsto en la Constitución Federal

como requisito para la ciudadanía mexicana, si lo es, cuando se trate del ejercicio de derechos políticos.

## 2.2. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS CIUDADANOS MEXICANOS

En el desarrollo de este inciso, apoyados en el principio de jerarquía de las normas jurídicas, iniciaremos como lo hemos venido haciendo, citando en primer término las disposiciones constitucionales y posteriormente las de carácter reglamentario.

Conforme al artículo 35 de la Constitución Federal, son prerrogativas del ciudadano:

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;
- III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;
- IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriban las leyes;
- V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

Resulta notorio, como se destacó anteriormente, que la ciudadanía implica una vinculación política con el Estado. Basta revisar las prerrogativas contenidas en la disposición comentada, para apreciar el fuerte contenido político de las mismas. Acaso, las fracciones IV y V, se apartan relativamente de tal sentido.

Adicionalmente a las prerrogativas enunciadas, otras disposiciones constitucionales y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, reconocen como derechos de los ciudadanos:

1. Constituir partidos políticos nacionales y agrupaciones políticas y afiliarse a ellos individual y libremente;
2. Participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral;

Constituida por la población en edad de votar, la ciudadanía representa el elemento humano de un Estado, denominado comúnmente pueblo. Partiendo del aspecto interno de la soberanía nacional, depositada esencial y originariamente en el pueblo, corresponde al pueblo, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. (2)

Cuando se definió el término ciudadanía, aludimos a la necesidad de incorporar al concepto, la mención “participación social”. Dirigir particularmente a lo político, los derechos del ciudadano, limita sensiblemente sus prerrogativas sociales. El ciudadano, no debe concretarse a ejercer derechos de índole político, aún cuando las disposiciones constitucionales y reglamentarias se inclinen de esa manera.

Finalmente individuo, pertenecen al ciudadano todas las garantías contenidas en el texto constitucional. Un ejercicio adecuado de las garantías individuales, concreta la participación social que todo ciudadano debe buscar. Por supuesto, al estar ya señaladas en disposiciones constitucionales las prerrogativas sociales del ciudadano están otorgadas. La mención hecha en este trabajo de investigación, es en el sentido de socializar el concepto de ciudadano, equilibrándolo con su concepción estrictamente política.

Pasando al tema de las obligaciones, el artículo 36 constitucional dispone:

- I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.

La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredita la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley.

- II. Alistarse en la Guardia Nacional;
- III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley;
- IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados que en ningún caso serán gratuitos;
- V. Desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

Coincidiendo con la orientación de los derechos, las obligaciones del ciudadano están especialmente dirigidas al entorno político. Sólo las fracciones I y II presentan contenido diverso.

A diferencia de la forma como contiene los derechos, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispersa las obligaciones del ciudadano. En el Capítulo Primero del Título Segundo, el Código dispone los Derechos y Obligaciones del Ciudadano, pero exclusivamente el artículo 6 prevé una obligación, las demás se encuentran en artículos diversos.

Son obligaciones del ciudadano, conforme al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, las siguientes:

1. Inscribirse en el Registro Federal de Electores. (artículo 139)
2. Acudir a las oficinas que determine el Instituto Federal Electoral, a fin de obtener su Credencial para Votar con fotografía. (artículo 144)
3. Dar aviso de su cambio de domicilio ante la oficina del Instituto Federal Electoral más cercana a su nuevo domicilio. (artículo 150)

Teniendo a su cargo el registro y acreditación de la identidad de todas las personas residentes en el país y de los nacionales que residan en el extranjero, la Secretaría de Gobernación, es la dependencia encargada de operar: el Registro Nacional de Población, el Registro Nacional de Ciudadanos, el Registro de Menores de Edad y el Catálogo de Extranjeros residentes en la República Mexicana.

En cuanto al segundo de los indicados en el párrafo anterior, mencionado en el primer inciso de éste capítulo, dispone la Ley General de Población, artículo 98, que los ciudadanos mexicanos la obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos y obtener la Cédula de Identidad Ciudadana. Obligación prevista en la ley, pero aún no requerida.

Comentario semejante al que se hizo en materia de derechos, puede hacerse respecto de las obligaciones del ciudadano. A partir de la mayoría de edad, las personas adquieren un cúmulo de obligaciones adicionales a las previstas para todo individuo, esas obligaciones, particularmente de índole político, distinguen al ciudadano del resto de la población.

### 2.3. PÉRDIDA DE LA CIUDADANIA MEXICANA

Reformado en el año de 1997, en vigor a partir del 20 de marzo del año 1998, el artículo 37 de la Constitución Federal establece en el apartado c) las causas por las que podría perderse la ciudadanía mexicana:

- I. Por aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros;
- II. Por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente;
- III. Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente;
- IV. Por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previa licencia del Congreso Federal o de su Comisión Permanente, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente;
- V. Por ayudar, en contra de la Nación, a un extranjero o a un gobierno extranjero, en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional, y
- VI. En los demás casos que fijan las leyes.

En el caso de las fracciones II a IV, el Congreso de la Unión establecerá la ley reglamentaria respectiva, los casos de excepción en los cuales los permisos y licencias se entenderán otorgados, una vez transcurrido el plazo que la propia ley señale, con la sola presentación de la solicitud del interesado.

A diferencia de la nacionalidad, donde existe una ley reglamentaria que determina la autoridad competente y los principios a observar en la declaración de pérdida respectiva, en materia de ciudadanía, no existen disposiciones



reglamentarias sobre su pérdida, ignorando quien es la autoridad competente para declararla y a que procedimiento y principios debe ajustarse.

Tocando el tema de la nacionalidad, la Ley de Nacionalidad vigente, establece la competencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores para formular las declaratorias de pérdida de la nacionalidad, exclusivamente respecto a los mexicanos por naturalización. En ese ordenamiento, se dispone que corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores hacer la declaratoria pertinente, previa opinión de la Secretaría de Gobernación, respetando debidamente al interesado las garantías de legalidad y audiencia.

Mientras que en materia de nacionalidad, se orienta incipientemente sobre su pérdida, por cuanto corresponde a la ciudadanía, existen verdaderas lagunas. La ausencia de un marco jurídico reglamentario sobre el particular, suscita inquietudes como las siguientes: ¿qué autoridad es competente para formular la declaratoria de pérdida de la ciudadanía?, ¿bajo que procedimiento deberá formularse la declaratoria relativa?, ¿es factible la recuperación de la ciudadanía?

Revisando el artículo 162 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ordenamiento reglamentario de las normas constitucionales relativas a los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos, se establece que, a fin de mantener permanentemente actualizados el Catálogo General de Electores y el Padrón Electoral, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores recabará de los órganos de las administraciones pública federal y estatal la información necesaria para registrar todo cambio que lo afecte. En ese sentido, los jueces que dicten resoluciones que decreten la suspensión o pérdida de derechos políticos o la declaración de ausencia o presunción de muerte de un ciudadano, deberán notificarlas al Instituto Federal Electoral dentro de los diez días siguientes a la fecha de la respectiva resolución.

Según la lectura del precepto, un juez podrá decretar la suspensión o pérdida de los derechos políticos de un ciudadano. Considerando el contenido del Código citado, el Título Quinto, denominado De las Faltas Administrativas y de las Sanciones, prevé en su capítulo único:

1. Sanciones para los ciudadanos que cometan infracciones a lo previsto en materia de observadores electorales;
2. Infracciones y sanciones relativas a funcionarios electorales;
3. Infracciones y sanciones relativas a notarios públicos;
4. Infracciones y sanciones relativas a extranjeros;
5. Infracciones de los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta;
6. Infracciones y sanciones a partidos políticos y agrupaciones políticas.

Revisado detenidamente el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de manera especial el Título Quinto, no contiene disposición alguna relativa a la pérdida de la ciudadanía, por la simple razón que el Código, es reglamentario de las normas constitucionales relativas a los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos, escapando de su ámbito de aplicación, determinar sanciones por infracciones distintas a las de carácter administrativo.

Si el fundamento legal para que un juez decrete la suspensión o pérdida de los derechos políticos de un ciudadano, no se encuentra en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, habría que buscarlo en otro ordenamiento.

Aplicando la lógica, recurrimos al Código Penal Federal. No debemos pasar por alto que, atendiendo al carácter de la ciudadanía, la suspensión o

pérdida de los derechos políticos debe establecerse en disposiciones de índole federal, precisamente por ser ése, el ámbito de la ciudadanía. Aún cuando en constituciones o disposiciones locales, se precise la suspensión de los derechos o prerrogativas de ciudadanos o la pérdida de esa calidad, artículos 30 y 31 de la Constitución Política del Estado de México, el efecto se limita a una circunscripción territorial específica, precisamente, el territorio de dicha entidad. La suspensión o pérdida de derechos políticos locales, no debe afectar los de naturaleza federal.

Contenidos en el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal, capítulo único, en trece artículos se establece lo relativo a Delitos Electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos. De los trece artículos, sólo en uno, artículo 408, se impone como sanción la suspensión de derechos políticos, sin aludir a la pérdida de los mismos.

Dispone el artículo 408 del Código Penal Federal que, “Se impondrá sanción de suspensión de sus derechos políticos hasta por seis años a quienes, habiendo sido electos diputados y senadores no se presenten, si causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo del artículo 63 de la Constitución”.

Respetando la rigurosa aplicación del precepto normativo, el juez competente para aplicar una disposición penal federal, podrá ordenar la suspensión de derechos políticos del ciudadano, dentro de los márgenes previstos en el ordenamiento. Pero debido a no estar prevista la pérdida de tales derechos, carecerá de facultades para ordenarla. En consecuencia, declarar la pérdida de la ciudadanía no es atribución del poder judicial.

Perseverando en el intento por encontrar la disposición reglamentaria que determine a la autoridad competente, para declarar la pérdida de la ciudadanía,

consultamos la Ley General de Población. La referencia obedece a los siguientes criterios de orientación:

1. Según su objeto, corresponde a la Ley General de Población, regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social. (art. 1º)
2. En materia migratoria, la Ley regula la entrada o salida de nacionales y extranjeros.
3. La Ley General de Población, es el único ordenamiento relativo a la obligación de los ciudadanos mexicanos de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos y tramitar su Cédula de Identidad Ciudadana.

Realizada la consulta de la Ley General de Población, podemos manifestar ciertas apreciaciones.

Primera. La Ley General de Población, no representa la ley reglamentaria que en materia de ciudadanía, alude el artículo 37 constitucional.

Segunda. En el capítulo VIII de la Ley, denominado Sanciones, no se establece precepto alguno relativo a la suspensión o pérdida del carácter de ciudadano.

Agotadas las consultas del Código Penal Federal y la Ley General de Población, persistimos en indagar cual es el ordenamiento reglamentario del artículo 37 constitucional, donde estuviera determinada la autoridad competente para declarar la pérdida de la ciudadanía y previsto el procedimiento del trámite pertinente.

Ante la ausencia de un marco normativo reglamentario en el tema que nos ocupa, procurando satisfacer las expectativas de un trabajo recepcional, debe sugerirse la elaboración de la ley reglamentaria que corresponda al señalamiento hecho en el artículo 37 constitucional.

Intentando responder a la segunda pregunta formulada en el cuerpo de este inciso, investigamos cual es la autoridad competente para ordenar o declarar la pérdida de la ciudadanía. Queda claro que al poder judicial corresponde la atribución de ordenar la suspensión de derechos políticos, en el supuesto previsto por la legislación penal federal, pero es evidente que no le pertenece la facultad de ordenar o declarar la pérdida de la ciudadanía.

Tomando en cuenta la división de poderes, prescrita en el artículo 49 de la Constitución Política, el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, cuyas facultades están previstas en el artículo 73 constitucional. Atendido el precepto, es de mencionarse que en la fracción XVI se le faculta para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

Indudable resultan dos cuestiones; la facultad para legislar en materia de ciudadanía esta reservada al Congreso de la Unión, ninguna Entidad de la República podrá emitir disposición al respecto. Situación que convalida el comentario expresado anteriormente. Por otra parte, no es el Congreso la autoridad encargada de declarar la pérdida de la ciudadanía.

Eliminadas las opciones del poder judicial y poder legislativo como instancias para declarar la pérdida de la ciudadanía, sólo queda el Poder Ejecutivo. Dentro de éste poder, a que dependencia pertenece la atribución de declarar la pérdida de la ciudadanía.

Acudiendo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se revisaron las facultades otorgadas a las dependencias que forman parte de ella, particularmente las conferidas a la Secretaría de Gobernación y Secretaría de Relaciones Exteriores. Detenidamente estudiado el tema, en ninguna de las facultades señaladas se establece la relativa a declarar la pérdida de la ciudadanía.

Ante el panorama descrito, la ausencia de una ley específica en materia de ciudadanía y la falta de señalamiento de la autoridad competente para declarar dicha pérdida, generan un serio vacío que conviene corregir. Tal vez en el pasado, el requerimiento no fue tan urgente, pero debido a la importancia de los flujos migratorios y las implicaciones legales y políticas de la doble ciudadanía, en la actualidad, merece atenderse oportunamente.

#### 2.4. SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS Y PRERROGATIVAS DE LOS CIUDADANOS

Cuando en el capítulo primero de ésta investigación, se distinguió entre nacionalidad y ciudadanía, fue destacada que la nacionalidad no es motivo de suspensión, pero si lo son los derechos y prerrogativas derivadas de la ciudadanía.

De acuerdo con el artículo 38 de la Constitución Política, los derechos y prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

- I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señale la ley;

- II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;
- III. Durante la extinción de una pena corporal;
- IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;
- V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal, y
- VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

La ley fijará los casos en que se pierden y los demás en que se suspenden los derechos del ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.

Característica de la suspensión es su temporalidad. A diferencia de la pérdida de la ciudadanía, de sentido permanente, la suspensión de los derechos o prerrogativas de los ciudadanos es temporal, tan es así, que el párrafo final del precepto constitucional invocado prevé la rehabilitación de los mismos.

Si analizamos con cuidado el artículo 38 de la Constitución Federal, las causas de suspensión se dirigen particularmente al modo honesto de vista, requisito para obtener la ciudadanía mexicana. Las fracciones II, III, V y VI, guardan estrecha relación con el comportamiento “social” que corresponde a los ciudadanos mexicanos. Efectivamente, la suspensión deriva de situaciones consideradas antisociales, consecuencia de la conducta criminal o delictiva del sujeto.

Consultando el Código Penal Federal, el Título Segundo menciona en su Capítulo I las Penas y Medidas de Seguridad. El artículo 24, numeral 12, de este ordenamiento, señala la suspensión o privación de derechos como una modalidad

de las penas. En el Capítulo IX, artículos 45 y 46, se describe con más detalle esa penalidad.

Atendiendo lo dispuesto por el artículo 45 del Código Penal Federal, la suspensión de derechos es de dos clases:

- I. La que por ministerio de ley resulta de una sanción como consecuencia necesaria de ésta, y
- II. La que por sentencia formal se impone como sanción.

En el segundo caso, si la suspensión se impone con otra sanción privativa de libertad, comenzará al terminar ésta y su duración será la señalada en la sentencia. Este último señalamiento, no guarda relación con lo prescrito en el artículo 46 del mismo ordenamiento, cuando la privación de derechos es consecuencia de una pena privativa de libertad.

Conforme lo dispone el artículo 46 del Código Penal Federal, la pena de prisión produce la suspensión de los derechos políticos y los de tutela, curatela, ser apoderado, defensor, albacea, perito, depositario o interventor judicial, síndico o interventor en quiebras, árbitro, arbitrador o representante de ausentes. La suspensión comenzará desde que cause ejecutoria la sentencia respectiva y durará todo el tiempo de la condena.

Por tratarse de situaciones distintas, la rehabilitación de los derechos suspendidos opera de diversa manera. En el supuesto del artículo 46, la suspensión no está determinada por la ley, ni resultó impuesta como sanción en una sentencia. Precisamente por ello, recuperada la libertad, el sujeto deberá gozar nuevamente de los derechos suspendidos. Caso contrario, ocurre en la hipótesis del artículo 45. Toda vez que la suspensión se desprende del contenido de la ley o es impuesta en una sentencia, deberá cumplirse el plazo de suspensión



ordenado en cada situación particular, el sujeto podría gozar de libertad pero no de sus derechos o prerrogativas.

Hemos destacado en el inciso anterior, la ausencia de una ley reglamentaria en materia de ciudadanía y sus consecuencias. También ha sido comentada, la falta de precisión respecto a la autoridad competente para ordenar la pérdida de la ciudadanía. Esa situación, justifica deducir aspectos relevantes con relación a la suspensión y rehabilitación de los derechos ciudadanos.

Partiendo de la fracción I del artículo 38 constitucional, los derechos y prerrogativas de los ciudadanos podrán suspenderse por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Dadas las circunstancias, se trata de obligaciones particularmente de índole política, por esa razón, sólo excepcionalmente podría un juez ordenar la suspensión, situándonos en el supuesto del artículo 408 del Código Penal Federal, ya analizado. Efectivamente, la fracción IV del artículo 36 obliga a los ciudadanos a desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, no hacerlo, daría lugar a la aplicación del artículo 408 del Código Penal Federal, que establece la suspensión de los derechos políticos hasta por seis años a quienes, habiendo sido electos diputados o senadores no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo de treinta días, previsto en el primer párrafo del artículo 63 constitucional. En ese supuesto, la suspensión sería ordenada por el juez y se ajustaría a lo previsto en el artículo 45 del ordenamiento penal.

Si profundizamos en el comentario del párrafo anterior, valdría la pena aclarar lo siguiente. Con fundamento en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 162, y el Código Penal Federal, artículos 45 y 46, la suspensión de los derechos políticos debe ser ordenada por una autoridad judicial, esa facultad, no correspondería a instancias administrativas. En estricto

sentido, al no existir ley reglamentaria, la suspensión de los derechos y prerrogativas se haría de conformidad con las disposiciones vigentes.

Toda suspensión es temporal, momentáneamente se interrumpe el ejercicio de los derechos y prerrogativas, siendo viable la rehabilitación de los mismos. Sin embargo, al no existir disposición precisa que determine a la autoridad facultada para ordenar la rehabilitación, aplicando la lógica, deduciríamos, si la suspensión es ordenada por el juez, a él corresponderá, con apoyo en la ley, determinar la manera de rehabilitarlos.

Para concluir este inciso, aduciremos brevemente a la fracción IV del artículo 38 constitucional. Según el precepto, los derechos y prerrogativas del ciudadano se suspenden por vagancia o ebriedad consuetudinaria. En el primer caso, a partir del 30 de diciembre de 1991 fueron derogados los artículos 255 y 256 del Código Penal Federal, relativos a vagos y mal vivientes. De tal suerte, desaparecido el tipo penal, pierde sentido la causal prevista en la disposición constitucional.

Con relación a la ebriedad consuetudinaria, el Código Civil Federal la considera causal para determinar la incapacidad de las personas físicas, debiendo ser declarada por juez competente. De esta forma, si un juez considera procedente la declaración de incapacidad, deberán ser suspendidos los derechos y prerrogativas políticas del sujeto, sencillamente, porque ha dejado de ser capaz.

Repitiendo apreciaciones sostenidas a lo largo de la investigación, insistimos en sostener la necesidad de contar con la ley reglamentaria en materia de ciudadanía, quizá, de esa manera, se resolverían los cuestionamientos planteados en el presente capítulo.

## **CITAS BIBLIOGRAFICAS**

### **SEGUNDO CAPITULO**

1. Ley General de Población, artículo 101.
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 39

**CAPITULO III**

**LA DOBLE CIUDADANÍA, MIGRACIÓN Y DERECHO  
AL VOTO**

### CAPITULO III.- LA DOBLE CIUDADANIA, MIGRACIÓN Y DERECHO AL VOTO

#### 3.1. INCORPORACIÓN DE LA DOBLE CIUDADANIA EN EL DERECHO MEXICANO.

Desde el 20 de marzo de 1998, entró en vigor la reforma constitucional en materia de nacionalidad. A partir de entonces, se aplica el Decreto expedido el 7 de marzo de 1997, por el Titular del Poder Ejecutivo Federal, que declara reformados los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo del mismo año.

Con la 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 para cierta parte de la doctrina, es generador de doble nacionalidad, ya que un mexicano por nacimiento podrá adquirir voluntariamente una nacionalidad distinta sin poder privársele de la nacionalidad originaria.

Otro sector doctrinal, estima que no debe hablarse de doble nacionalidad. En su calidad de Estado soberano, México tiene la facultad de decidir quiénes son sus nacionales, pero no puede otorgar otra nacionalidad que no sea la mexicana. De ahí que la reforma al artículo 37 constitucional, no debe implicar el reconocimiento de una nueva nacionalidad además de la mexicana, sino el

reconocimiento de la no-pérdida de la misma, una de cuyas consecuencias pero no su fin sería la doble o múltiple nacionalidad.

Como parte de la reforma, se adicionan al artículo 32 constitucional los dos primeros párrafos, con objeto de normar la doble nacionalidad. Se trata de un precepto general que constituye la base para que el legislador ordinario pueda regular 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”.

Suele ocurrir dar celeridad a las reformas a la Constitución y dejarse cabos sueltos respecto a la normatividad secundaria y reglamentaria. Tal es el caso del tema, ya que la Ley de Nacionalidad, reglamentaria de los artículos 30, 32 y 37 constitucional, carece de capítulo expreso sobre doble nacionalidad sin contar por el momento del reglamento pertinente. Es cierto que en la parte relativa a los mexicanos por nacimiento, la Ley de Nacionalidad dispone reglas sobre el trato que habrá de corresponder, a quienes simultáneamente detenten una nacionalidad extranjera, sin embargo, son precarias disposiciones incapaces de resolver todas las situaciones probables respecto a la doble nacionalidad.

El segundo párrafo agregado al artículo 32 constitucional señala *“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”*. De nuevo, se trata de los primeros pasos en un tema incipiente. En opinión de Leonel Pérez Nieto Castro, ahora resulta que habrá una tercera clase de mexicanos: los que tengan doble nacionalidad, sin importar que su nacionalidad originaria sea por nacimiento, agregándose a las categorías de mexicanos por nacimiento y mexicanos por naturalización. (1)

Consecuencia de la doble nacionalidad es la doble ciudadanía. Según lo expresa el autor Ignacio Javier Navarro Vega, independientemente de los motivos que llevaron a cabo las reformas a los artículos 30, 32 y 37 constitucionales, su contenido permite a los mexicanos obtener la nacionalidad de un país extranjero, sin perder su nacionalidad de origen. Los mexicanos residentes en el extranjero que obtienen otra nacionalidad sin perder la propia, si son mayores de edad y cubren los requisitos previstos en los artículos 34, 35 y 36 de nuestra Ley Suprema, son titulares del derecho del voto, pudiéndose asociar individual y libremente para tomar parte, en forma pacífica, en los asuntos políticos del país. (2)

Estudiando el tema sobre el voto de los mexicanos en el extranjero, el Doctor Diego Valadés hace notables consideraciones sobre la reforma constitucional que hace posible la doble nacionalidad. En su opinión, muy convincentes razones dieron lugar a esa reforma, siendo afortunada la decisión de no privar a los mexicanos por nacimiento de su nacionalidad. Pero aclara, un tema es la nacionalidad y otro el problema de la ciudadanía. En lo sucesivo se podrá tener, además de la nacionalidad mexicana, una extranjera; pero ¿que ocurrirá con la ciudadanía? ¿es razonable ser ciudadano de dos naciones?. Dando respuesta a los planteamientos y citando a Juan Jacobo Rousseau, quien sostenía, “los ciudadanos son los partícipes de la autoridad soberana”, el Doctor Valadés afirma que no debe haber la posibilidad de que la legislación mexicana introduzca una nueva especie de ciudadanía. (3)

Conforme lo determina el artículo 32 de la Constitución, se establecerán normas para evitar conflictos de doble nacionalidad, referencia a un aspecto técnico concerniente sólo a los problemas desprendidos de la doble nacionalidad, no de la doble ciudadanía. Interpretando el sentido del precepto constitucional, las leyes determinarán los casos en que algunos cargos y funciones serán reservados a mexicanos que no tengan otra nacionalidad. Si el sufragio es una función, la ley

podría excluir del voto a los mexicanos que simultáneamente fueran nacionales de otro Estado.

Ante la falta de claridad de la disposición constitucional, es fundamental precisar que la doble nacionalidad no debía conceder doble ciudadanía. Serios problemas de naturaleza política son previsibles, en el supuesto de conceder el voto en México a quienes también votan en otro Estado y conservan una nacionalidad extranjera. Situación distinta se presenta para los mexicanos que no adquieren simultáneamente otra nacionalidad y se encuentran en el extranjero.

Si el voto en el extranjero resulta polémico para quienes conservan nacionalidad única, es más delicado aún permitir al titular de doble nacionalidad ejercer derechos políticos en ambos Estados. Es cierto que en la actualidad, el voto en el extranjero tiende a generalizarse, corresponde a una tendencia que parece ir cobrando progresivamente más adeptos, poco más de 60 países han instrumentado el voto de sus nacionales desde el exterior. Sin embargo, es necesario subrayar que no hay un solo país incorporado a esa modalidad que tenga similitud con la situación geográfica, migratoria y de doble nacionalidad y doble ciudadanía que ofrece México.

A partir de la reforma al artículo 36 constitucional, en vigor desde octubre de 1996, se ha modificado en México 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”, redacción que impedía ejercer el voto fuera del distrito en el que se estuviera empadronado para efectos electorales. Reformado el precepto, ahora es obligación del ciudadano “...votar en las elecciones populares en los términos que señala la ley”. La modificación constitucional incorpora la posibilidad de que los mexicanos en el extranjero pudieran emitir su voto en las elecciones presidenciales. Cabe aclarar que la reforma constitucional



aludida, ocurrió dos años antes de los cambios introducidos en materia de nacionalidad.

En 1996 se justificaba la reforma constitucional argumentando el compromiso y justicia moral con los miles o millones de mexicanos a quienes las condiciones 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 reconocérseles. Pero la Constitución fue nuevamente reformada y establece ahora la no-pérdida de la nacionalidad mexicana, admitiendo la doble nacionalidad, de tal suerte, los argumentos resultan cuestionados.

Desde la reforma constitucional de 1997 el problema de fondo se ha trastocado. Sucede que ahora no solo podrían votar los mexicanos en el extranjero, existe la posibilidad que millones de personas, con nacionalidad mexicana y extranjera a la vez, voten en las elecciones de nuestro país. Dicho de otra manera, millones de ciudadanos extranjeros podrían participar en la elección del presidente de México.

Por encima de un problema estrictamente numérico, la participación política del doble nacional plantea otra dimensión. La nacionalidad, aunada a la mayoría de edad y el modo honesto de vivir, conlleva a la ciudadanía. Según el 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.

(4)

Durante décadas el derecho de sufragio en México fue ejercido con desgano y una obligación mal cumplida. No obstante invitar mediante estrategias

diversas a la participación política del ciudadano, exhortándolo a votar a través de mensajes mercadotécnicos, los resultados fueron desalentadores. Un problema universal como la abstención, denotaba en México comprensible desinterés cuando se producían procesos electorales sin mucha competencia y viciados por la corrupción. Pero el panorama ha cambiado, las elecciones son más concurridas y el ciudadano ha percibido la utilidad del voto. En ese contexto, el voto de los mexicanos en el extranjero o con doble nacionalidad, cobra otra dimensión.

En opinión del Doctor Diego Valadés, 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. Conforme al apartado C) fracción II del artículo 37 constitucional la ciudadanía se pierde “Por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente”. Quizás es la que en mayor medida puede afectar a los mexicanos con otra nacionalidad. El precepto alude a que se trate de servicios voluntarios, de manera que aquéllos como el de las armas, que resultan obligatorios, no quedan comprendidos en la limitación constitucional. (5)

En estricto sentido, la interpretación del Doctor Valadés es precisamente eso, una interpretación. Lo cierto, es que la Constitución no prevé con exactitud las consecuencias de ejercer derechos políticos simultáneamente en dos o más países.

Para abundar en el tema, regresemos al artículo 32 constitucional. Conforme al segundo párrafo de dicho precepto, “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”.

Si revisamos con detalle la primera parte de la disposición invocada, los mexicanos por nacimiento que al mismo tiempo conserven otra nacionalidad, están impedidos para aspirar a cargos de elección popular. De acuerdo con los artículos 55, 58 y 82 constitucionales, respectivamente, para ser diputados, senadores o Presidente de la República, se requiere ser mexicanos por nacimiento. De tal suerte, atendiendo lo previsto en el artículo 32 constitucional, los mexicanos con doble nacionalidad, no son elegibles para tales cargos, pero si conservan el derecho de sufragar. Manifestado de otra manera, los mexicanos con doble nacionalidad, conservan una ciudadanía limitada, detentan la llamada ciudadanía activa pero no la ciudadanía pasiva.

Resulta interesante conocer que en los Estados Unidos de Norteamérica, importantes enmiendas ha experimentado su legislación en materia de nacionalidad y ciudadanía. Con la declaración en 1990 del Departamento de Estado, relativa a presumir que una persona tiene la intención de retener la ciudadanía norteamericana: 1. Cuando se naturaliza en otro país. 2. Cuando rinde un juramento de lealtad de rutina a un país extranjero, o 3. Cuando trabaja para un gobierno extranjero en una posición que no es de alto mando, la postura estadounidense cambió 180 grados, actualmente se da una aceptación de facto hacia la doble nacionalidad.

Entre 1967 y 1978 la posición estadounidense en cuanto a nacionalidad y ciudadanía era distinta. Por aquel entonces, cita el Licenciado Gil Anav Yedidia, un señor de nombre Afroyim era norteamericano por naturalización. Al mudarse a Israel, adquiere la ciudadanía israelí en forma automática a través de la Ley del Regreso de dicho país, ejerciendo sus derechos bajo tal ciudadanía, cuando votó en unas elecciones israelíes, el Departamento de Estado rechazó su solicitud de renovar su pasaporte estadounidense, argumentando que Afroyim había perdido su ciudadanía norteamericana de acuerdo con la ley vigente. (6)

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 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 mentido 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.

Ante la situación legal de los norteamericanos naturalizados que conserven una nacionalidad extranjera, es factible que los mexicanos radicados en los Estados Unidos, decididos a la adquisición de la nacionalidad estadounidense, sean reconocidos como norteamericanos al mismo tiempo de conservar la nacionalidad mexicana. La doble nacionalidad en los Estados Unidos, permite que el mexicano-estadounidense sea ciudadano de aquel país y ejerza los derechos políticos pertinentes. Actualmente, la ciudadanía estadounidense no se pierde por ejercer derechos políticos en el extranjero.

En atención al problema de la doble nacionalidad y la participación política, es interesante comentar que, debido a la falta de precisión en nuestra Constitución, tomando en cuenta las enmiendas norteamericanas en materia de nacionalidad y ciudadanía, es posible que los mexicanos por nacimiento que adquieran la nacionalidad estadounidense, sean considerados ciudadanos en

ambos estados. Situación semejante respecto a cualquier otro país que emplea la misma tendencia.

Frente al problema de la doble ciudadanía se tienen pocas opciones. Permitir que en las elecciones presidenciales vote un número indeterminado de ciudadanos extranjeros o no lo permitimos. Si la decisión fuera de no permitir el ejercicio del voto, habría dos modalidades: reformar la Constitución para que diga que no serán ciudadanos mexicanos quienes también tengan otra ciudadanía, o simplemente se modifica el texto electoral y se elimina la posibilidad de votar en el extranjero.

### 3.2. ASPECTOS BASICOS DEL HECHO MIGRATORIO Y EL DERECHO AL VOTO; EN EL CONTEXTO DE LA DOBLE CIUDADANÍA.

Resulta incuestionable la titularidad de los derechos políticos para los emigrantes. Reiterado ha sido el comentario sobre la residencia en el extranjero y la ciudadanía. Según el texto constitucional, la ausencia del país no genera efecto respecto al carácter de ciudadano, la permanencia fuera del territorio nacional no es factor para perder la ciudadanía.

Debido a la posibilidad de participación política de quienes residen en el extranjero, la intervención en los procesos electorales de los ciudadanos no residentes en el país, genera problemas organizativos e instrumentales, derivados de su propia ausencia. Tales problemas debían ser resueltos por el marco normativo aplicable.

Entre los conflictos que pudiera generar el flujo migratorio de ciudadanos, podríamos citar el relativo al registro de los electores en el censo respectivo. Gozar del derecho a votar es distinto que su ejercicio, para ello, es preciso estar inscrito en las listas electorales. La inscripción en el padrón electoral no es 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 verdad 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 propiamente 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. (7)

Primera condición de elecciones libres y auténticas, es la veracidad del censo electoral, su imperfección o falseamiento implicaría excluir o incorporar al voto a quienes tienen o no derecho al sufragio. Lo escrupuloso en la formación del censo, deberá garantizar su universalidad, asegurando en el mismo la inclusión de todos los ciudadanos con derecho al voto.

Inscribir en el censo electoral a los nacionales que se encuentran en el extranjero, plantea algunos contratiempos. Considerando el sistema jurídico de nuestro país, el registro de electores atiende su lugar de residencia. En razón del ejercicio del voto según el distrito electoral, 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.

Considerando la reforma en materia de nacionalidad, suponemos el caso probable de miles de mexicanos. Residiendo en los Estados Unidos de América, algunos cientos de miles de nacionales podrían intentar adquirir la nacionalidad estadounidense, persiguiendo mejorar sus condiciones legales en aquel país. Por supuesto, las expectativas se reducen considerablemente, apreciando el endurecimiento de la normatividad norteamericana en la materia. Aún así, muchos mexicanos pudieran beneficiarse de la adquisición de otra nacionalidad, sin substituir su nacionalidad originaria.

Debido a exigirse la mayoría de edad para iniciar un procedimiento de naturalización, excepción de las naturalizaciones “automáticas”, los mexicanos naturalizados estadounidenses que conservan su nacionalidad originaria, muy probablemente cuentan con una credencial para votar expedida en México por el Instituto Federal Electoral. Siendo mayores de edad, pudieron haberse inscrito en el Registro Federal de Electores antes de adquirir la nacionalidad extranjera, conservando la vigencia de esa inscripción, aún después de obtener su nueva nacionalidad. De ser así, seguirán conservando derechos electorales en su país de origen, manteniendo su presencia en un padrón que ha perdido confiabilidad.

Situación distinta se refiere a los mexicanos que alcanzan su mayoría de edad residiendo en el extranjero. En estos casos, pudiera la persona carecer de la inscripción debida en el Registro Federal de Electores y su consecuente credencial para votar. Ante este panorama, la Comisión de Especialistas encargada del estudio sobre las Modalidades del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, establecida por instrucciones del Instituto Federal Electoral, ubicó tres posibilidades para llevar a cabo el registro de nacionales con derecho a voto en el extranjero. La primera, sería hacer una campaña de credencialización en el extranjero; la segunda, implica expedir en el extranjero una tarjeta de identificación electoral con fotografía; y la tercera, supone que el registro de votantes y la emisión de la credencial para votar con fotografía se efectúe únicamente en territorio nacional. En ese sentido, dos de las modalidades levantan un registro de

mexicanos en el extranjero y la otra, simplemente permite votar en el extranjero con el mismo instrumento de identificación que se expide en México. (8) Al paso del tiempo, una vez instrumentado el voto en el extranjero, se decidió emplear la tercera opción agregando la elaboración de una lista nominal de electores provisional.

Existen sistemas jurídicos distintos al nuestro, que aceptan el registro de electores residentes en el extranjero bajo otras fórmulas. Canadá, por ejemplo, permite la votación desde el exterior para comicios presidenciales y legislativos, a través del voto vía postal. Previamente, el canadiense interesado en sufragar desde el extranjero deberá solicitar a las autoridades consulares sea registrado para intervenir en el proceso electoral, el registro procederá siempre y cuando el interesado no haya permanecido más de cinco años en el exterior y manifieste su intención de fincar su residencia nuevamente en territorio canadiense.

Por su parte, Perú establece la participación en el exterior para elecciones presidenciales, recabando el voto mediante casillas electorales instaladas en los consulados o sitios diversos, según las necesidades. El registro de los interesados se realiza vía consulados. Llama la atención que en este país sudamericano el voto es una obligación, procediendo la aplicación de una multa para el caso de abstención.

Colombia es otra nación 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.

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.

Se podrían añadir otros ejemplos sobre el registro y recepción del voto foráneo, son 69 naciones las que han instrumentado el voto en el extranjero. Sin embargo, podemos atrevernos a afirmar que ningún otro supuesto es similar al caso mexicano. Por sus condiciones, al decidir que alternativa emplear para el registro y votación de los nacionales en el exterior, México debió tomar referencias extranjeras como un buen punto de partida, siendo evidente que un modelo ya probado no necesariamente resulta en otros estados. Al agotar el análisis sobre las distintas modalidades posibles se prefirió seleccionar el voto postal.

### 3.3. PANORAMA DEL EJERCICIO SIMULTANEO DE DERECHOS POLÍTICOS.

Recurso socorrido para mostrar la magnitud de ciertos fenómenos, la estadística permite a través de números apreciar un panorama particular. En este inciso, emplearemos información de esta naturaleza, para dar idea de la dimensión que adquiere la presencia de mexicanos en el extranjero en edad de votar, muchos de los cuales son susceptibles de doble ciudadanía.

Debido a la importancia del documento, el desarrollo de esta parte de la tesis se apoyará en el Informe Final que presentó la Comisión de Especialistas encargada del estudio sobre las Modalidades del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, establecida por instrucciones del Instituto Federal Electoral, concluido en el mes de noviembre de 1998. Adicionalmente, con el propósito de actualizar la información, se utilizará la generada en el Coloquio

Internacional “El Voto de los Mexicanos en el Extranjero”, celebrado en el mes de agosto del años dos mil dos, organizado por el Tribunal Electoral del Estado de México.

Iniciaremos la referencia destacando que ningún otro país presenta las condiciones del nuestro. Según el Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población (FNUAP), sólo China podría registrar una migración al exterior mayor a la de México, datos que con relación al país asiático son imprecisos.

A fin de contar con cifras probables sobre el número de mexicanos en edad ciudadana residentes en el extranjero, atendiendo el proceso electoral del año 2000, el Informe de la Comisión reveló que el 14.12 % de la población total en edad de votar, radica fuera de México. Estimando que el total calculado fue de 70.158 millones de personas, 9.904 millones se ha establecido en otro país. (9)

Sello de la migración mexicana, es su alta concentración. El 98.7% de los mexicanos en el extranjero reside en los Estados Unidos de América. Curiosamente, la distribución de los mexicanos dentro del territorio estadounidense presenta dos patrones claramente definidos: el de concentración y de dispersión.

- Concentración; Cerca del 84% se ubica en cinco Estados: California, Texas, Arizona, Illinois y Nueva York. Si a estos Estados se suma la población en Florida, Oregon, Colorado, Nuevo México y Nevada, en 10 Estados reside casi el 90% de la población total en edad ciudadana.
- Dispersión; Los mexicanos que residen en los Estados Unidos de América, viven en todo el territorio de ese país. Solamente en 11 de

las entidades estadounidenses se puede encontrar muy poca o nula presencia de connacionales.

Fuera de los Estados Unidos de América, la presencia de mexicanos se reduce drásticamente. Los nacionales radicados en otros países representan el 0.15% de la población total en edad de votar.

Notorio es el interés de los mexicanos residentes en el extranjero de participar electoralmente. Para conocer esa tendencia, se aplicaron diversas encuestas que revelaron cifras interesantes. El 65% de los entrevistados, estaba enterado del proceso electoral del año 2000. La gran mayoría de los migrantes expresó su deseo de votar en dichas elecciones. Cerca del 22% de los encuestados mostraron contar con la Credencial para Votar con Fotografía, dos de cada tres declaró traerla en ese momento.

Actualizando los datos sobre la presencia de mexicanos en el extranjero en edad de votar, tomando en cuenta la información derivada del Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2000, haciendo proyecciones para el proceso electoral del año 2006, Rodolfo Tuirán estima que se incrementará el número de votantes potenciales de manera significativa, 25% sobre lo sucedido hace dos años, algo así como 2.6 millones de nuevos electores posibles. (10)

Estimando el crecimiento y variantes del flujo migratorio, se aprecia en los últimos años un importante aumento. En el estudio de la Comisión, 1998, 100 municipios del país registraban alta presencia de migrantes, en el 62% de los 2,498 municipios de México, se registro al menos alguna actividad de este tipo. Con los datos del último Censo, 492 municipios registran altos flujos migratorios y, con la excepción de sólo 93 municipios, en todo el país existen flujos de diversa magnitud.

El origen geográfico de la migración mexicana a los Estados Unidos de América se caracteriza por la continuidad y cambios graduales. Todavía el occidente de México sigue siendo la principal fuente de mano de obra migrante, pero actualmente se han incorporado entidades nuevas, principalmente del centro del país. Ubicando en orden decreciente el flujo migratorio, las regiones pueden clasificarse de la siguiente manera:

1. **Región occidente**, altos niveles de participación migratoria; Jalisco, Michoacán, Guanajuato, Zacatecas, San Luis Potosí y Durango, se incluye geográficamente a los Estados menos poblados de Colima, Nayarit y Aguascalientes.
2. **Región norte**, Estados fronterizos, Baja California Norte, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, incluye Estados aledaños de Baja California Sur y Sinaloa.
3. **Región centro**, comprende a los Estados de Querétaro Puebla, Tlaxcala, Hidalgo, México, Distrito Federal, Guerrero, Morelos y Oaxaca.
4. **Región sureste**, con poca tradición migratoria, Veracruz, Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo.

Para concluir este inciso, parece oportuno recordar que los mexicanos con doble nacionalidad no están impedidos del ejercicio de derechos políticos. Aún cuando no pueden ocupar cargos de elección, si podrán ejercer el derecho al voto. De tal manera, en el año 2000 se encontraban en esta situación 1 millón de mexicanos naturalizados y 2.7 millones nacidos en los Estados Unidos de América, hijos de padre o madre mexicanos, o ambos. Por supuesto, esa cifra podrá aumentar, particularmente si se concretan algunas concesiones migratorias por parte del gobierno estadounidense. (11)

De la lectura a las cifras anotadas, resulta evidente que la dimensión del fenómeno migratorio tiene especial significado para México, sobre todo si lo

relacionamos con cuestiones electorales. En realidad, para ningún país del mundo el desafío es tan grande, si se decide en nuestro país instrumentar el voto de los nacionales en el extranjero.

#### 3.4. EL VOTO EN EL EXTRANJERO DE LOS MEXICANOS CON DOBLE CIUDADANIA

A pesar del número de países que han instrumentado el voto de los nacionales en el extranjero, todavía no es un fenómeno generalizado. Según lo señala Jesús Cantú, Consejero Ciudadano del Instituto Federal Electoral, 69 naciones permiten a sus ciudadanos el voto en el extranjero y en 10 más, incluido México, está pendiente su aplicación. (12)

Corresponde a Australia, principios del siglo XX, ser la primer nación en instrumentar el voto de sus ciudadanos fuera del territorio. Sin embargo, es después de la Segunda Guerra Mundial cuando comienza a extenderse la idea para que los militares que se encontraban en el campo de batalla pudieran votar.

En un documento de la Coordinación de Estudios Internacionales del Instituto Federal Electoral, se revela que en un atractivo 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; en África, Argelia, Guinea, Nigeria, Sudáfrica, Zimbabwe; en Oceanía, Australia y Nueva Zelanda.

Abordando el caso mexicano, nuestra Constitución Política fue reformada en el año de 1996, desde entonces, el artículo 36 relativo a las obligaciones del ciudadano de la República, dispone en su fracción III, el deber de “ votar en las elecciones populares, en los términos que señale la ley”.

Distinto al texto anterior, el contenido actual de la fracción III del artículo 36 constitucional, no establece que el voto deba realizarse en el distrito electoral correspondiente, se permite la posibilidad de votar en un sitio distinto al que corresponda según el domicilio manifestado al inscribirse en el Registro Federal de Electores.

Consecuencia de la reforma constitucional, el 22 de noviembre de 1996, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, Artículos Transitorios del Artículo Primero del Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En su artículo octavo, párrafo tercero, el Decreto establece:

“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.”

Resulta evidente que en el derecho mexicano, se ha reconocido a los nacionales residentes en el extranjero su derecho al sufragio. Cualquier método de interpretación que decida utilizarse para aclarar el sentido de la fracción III del artículo 36 constitucional, conducirá al mismo resultado, los nacionales en el extranjero tienen derecho al voto.

Si nos detenemos a revisar el texto del artículo octavo transitorio del Decreto en estudio, se desprende que el voto de los nacionales en el extranjero está particularmente dirigido a elecciones presidenciales, situación no derivada del artículo constitucional.

Aplicando la lógica, podría entenderse el deseo de restringir el voto desde el exterior a las elecciones presidenciales, en virtud del ámbito territorial donde se realizan. Tratándose de elecciones para diputados y senadores, a pesar de su carácter federal, en ellas si es importante el domicilio del elector. Condición básica para ejercer el voto, es 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, artículo 218 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se permitirá votar al elector si reúne dos condiciones básicas:

- Comprobar que aparece en las listas nominales
- Exhibir su Credencial para Votar con fotografía

Dado que el domicilio determina la sección y distrito electoral que corresponden al ciudadano, para elegir diputados, es necesario ejercer el voto precisamente en el distrito electoral al que se pertenece, circunstancia necesaria para respetar cabalmente el principio de representación. En otras palabras, la presencia de ciudadanos en el exterior, tornaría sumamente difícil instrumentar el voto en elecciones para diputados y senadores, no así en el supuesto de una elección presidencial.

Posterior a la reforma con efectos electorales, se modificaron los artículos constitucionales alusivos a la nacionalidad. Ya ha sido destacado en esta investigación que los cambios a los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución General, suscitan la doble nacionalidad y doble ciudadanía en el país.

No sólo por sumarse a una tendencia predominante, sino por admitir que el voto es un derecho humano fundamental, tal como lo establecen la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, es de compartirse el reconocimiento al derecho de sufragio para los nacionales en el extranjero. Sin embargo, es conveniente estimar la situación particular de cada connacional en el exterior.

Si un mexicano residente en el extranjero, decide conservar exclusivamente su nacionalidad de origen, sin optar por la adquisición de una nacionalidad extranjera, indiscutiblemente merece preservar sus prerrogativas políticas como ciudadano, especialmente el derecho a votar.

Cambia la referencia, cuando el nacional se acoge a la adquisición de una nacionalidad extranjera. Puede ocurrir que debido a condiciones de empleo, seguridad y asistencia social, el nacional se vea orillado a tramitar la naturalización en su país de residencia, pero se abstiene de participar políticamente en aquel Estado. Si el ciudadano mexicano, simultáneamente



nacional de otro Estado, reserva su participación política al ejercicio del voto en su nación de origen, sin intentar o ejercer el sufragio en el país de residencia, debe considerarse prudente el reconocimiento al voto en el extranjero.

Otra situación se presenta respecto a mexicanos con nacionalidad extranjera que deciden ejercer derechos políticos en el país de residencia. Si un ciudadano mexicano, simultáneamente nacional de otro país, ejerce derechos políticos en aquel Estado para elegir autoridades o legisladores, cual es la razón para permitirle que siga ejerciendo derechos políticos en México.

Desde un particular punto de vista, puede manifestarse simpatía parcial con relación al voto de los nacionales en el extranjero. Permitírselo a mexicanos con una sola nacionalidad o a mexicanos con doble nacionalidad, pero sin ejercicio de derechos políticos en el otro Estado, es razonable. No es prudente, aceptar que un ciudadano ejerza al mismo tiempo derechos políticos en dos o más Estados. Cuando un nacional, residente permanente o definitivo en el extranjero, decide adquirir la nacionalidad extranjera y hacer uso de sus prerrogativas políticas, ejerciendo el voto, que sentido tendrá permitirle seguir votando con respecto a elecciones mexicanas, si resulta evidente su intención de no regresar a México y por consiguiente no ser gobernado por las autoridades que elige.

Estando pendiente en nuestro país la instrumentación del voto en el extranjero, somos partidarios de llevarla a cabo, limitando el ejercicio del sufragio a ciudadanos con una sola nacionalidad o con derechos políticos en un solo Estado. No congeniamos con la idea de permitir que una persona, pueda ejercer derechos políticos simultáneamente en dos países.

## CITAS BIBLIOGRAFICAS

### TERCER CAPITULO

1. Pérez Nieto Castro Leonel. Derecho internacional privado. Oxford Universiti. 8ª Edición. México. 2003. pág. 62.
2. Navarro Vega Ignacio Javier. Implicaciones electorales de la doble nacionalidad en México. Boletín del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Año 3 número 6 noviembre-diciembre 1997. México. pág. 5.
3. Valadés Diego. El voto de los mexicanos en el extranjero. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 1999. pág. 32.
4. Valadés Diego. Op. cit. pág. 36.
5. Valadés Diego. Op. cit. pág. 37.
6. Huu Dong Nguyen. Funciones y límites de la observación electoral. Ética y derecho electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral. Número IV. UNAM. 1999. pág. 1308.
7. Arnaldo Alcubilla Enrique. Op. cit. pág. 105.
8. Instituto Federal Electoral. Informe final que presenta la Comisión de Especialistas que estudia las modalidades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero. Noviembre de 1998. pág. 23.
9. Instituto Federal Electoral. Op. cit. pág. 9.
10. Székely Gabriel. México una nación de migrantes. Documento ejecutivo derivado del Coloquio Internacional "El voto de los mexicanos en el extranjero". Editado por el Tribunal Electoral del Estado de México. México 2002. pág. 17.
11. Székely Gabriel. Op. cit. pág. 21.
12. Székely Gabriel. Op. cit. pág. 1.

## **CAPITULO IV**

**NECESIDAD DE REFORMAR EL ARTÍCULO 37  
CONSTITUCIONAL Y LA PREVENCIÓN DE LA  
DOBLE CIUDADANÍA EN EL DERECHO MEXICANO**

CAPITULO IV.- NECESIDAD DE REFORMAR EL ARTÍCULO 37  
CONSTITUCIONAL Y LA PREVENCIÓN DE LA DOBLE  
CIUDADANIA EN EL DERECHO MEXICANO.

4.1. MODIFICACIONES AL ARTÍCULO 37 CONSTITUCIONAL, RELATIVO A LA  
PÉRDIDA DE LA NACIONALIDAD Y LA CIUDADANIA.

Previo al análisis de los incisos correspondientes al impacto normativo de la instrumentación del voto en el extranjero y los inconvenientes de la doble ciudadanía, se procederá a una revisión histórica somera de los cambios que se han introducido, en diferentes épocas y circunstancias al Artículo 37 Constitucional.

A partir de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, el Artículo 37 regula la pérdida de la Ciudadanía en el Estado Mexicano, dicho precepto normativo, sólo comprendía dos fracciones, como a continuación se advierte:

Artículo 37. La calidad de ciudadano se pierde:

I.- Por naturalización en país extranjero.

II.- Por servir oficialmente al gobierno de otro país, o admitir de él

condecoraciones, títulos o funciones sin previa licencia del Congreso

Federal exceptuándose los títulos literarios, científicos y humanitarios, que puedan aceptarse libremente.

Con la expedición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que reforma a la del 5 de Febrero de 1857, se modifica de manera parcial la redacción del precepto Constitucional en estudio, pues sigue regulando únicamente la pérdida de la Ciudadanía y a la redacción anterior solo se le aumenta una tercera fracción, quedando de la siguiente manera:

Artículo 37.- La calidad de Ciudadano se pierde:

I.- Por naturalización en país extranjero.

II.- Por servir oficialmente al gobierno de otro país, o admitir de él Condecoraciones, títulos o funciones sin previa licencia del Congreso Federal exceptuándose los títulos literarios, científicos y humanitarios, que puedan aceptarse libremente; y

III.- Por comprometerse en cualquier forma, ante ministros de algún culto, O ante cualquiera otra persona, a no observar la presente Constitución o las leyes que de ella emanen.

Dicho texto, sufre una reforma sustantiva, que fuera publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de enero de 1934; reforma que contempla la pérdida de la Ciudadanía hasta entonces regulada y los supuestos de pérdida de la nacionalidad mexicana que anteriormente no se contemplaban en dicho precepto. Por tanto, el Artículo 37 Constitucional se divide en dos incisos, cada uno con diversas fracciones, para quedar redactado en los siguientes términos:

Artículo 37.-

A).- La Nacionalidad Mexicana se pierde:

- I.- Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera.
- II.- Por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero.
- III.- Por residir, siendo mexicano por naturalización, durante cinco años continuos en el país de su origen.
- IV.- Por hacerse pasar en cualquier instrumento público, Siendo mexicano por naturalización , como extranjero o por obtener y Usar un pasaporte extranjero.

B).- La Ciudadanía mexicana se pierde:

- I.- Por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Gobierno extranjero.
- II.- Por prestar voluntariamente servicios oficiales a un Gobierno extranjero sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente.
- III.- Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente.
- IV.- Por admitir del Gobierno de otro país títulos o funciones, sin previa Licencia del Congreso Federal o de su Comisión Permanente, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente.
- V.- Por ayudar en contra de la nación a un extranjero o a un Gobierno Extranjero en cualquier reclamación diplomática o ante un Tribunal Internacional.

VI.- En los demás casos que fijan las leyes.

Este texto tiene vigencia hasta el año de 1997, puesto que el veinte de marzo del mencionado año, se publica en el Diario Oficial de la Federación una nueva reforma del Artículo 37 Constitucional, mismo que queda dividido en tres incisos, dos de ellos con diversas fracciones y en los cuales resalta la regulación de que ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad. La reforma señalada es la que actualmente se encuentra vigente y a la fecha no ha sufrido modificación alguna en su redacción, resultando conveniente señalar, que en el Diario Oficial de la Federación de fechas veintiséis de febrero de 1999 y veintidós de Julio del 2004, se publican diversos decretos por los que se reforman los Artículos tercero y segundo transitorios del decreto por el que se reforma el Artículo 37 en 1997, por lo cual dichas reformas solo afectan la redacción del mencionado decreto. Producto de la reforma señalada, la redacción del artículo 37 Constitucional, actualmente establece lo siguiente:

#### ARTÍCULO 37.-

A).- Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su Nacionalidad.

B).- La nacionalidad mexicana por naturalización se perderá en los siguientes casos:

I.- Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, por usar un pasaporte extranjero, o por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero, y

II.- Por residir durante cinco años continuos en el extranjero.

C).- La ciudadanía mexicana se pierde:

I.- Por aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros;

II .- Por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno Extranjero sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente;

III.- Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente;

IV.- Por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previa Licencia del Congreso Federal o de su Comisión Permanente, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente;

V.- Por ayudar, en contra de la Nación, a un extranjero, o a un gobierno extranjero, en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional, y

VI.- En los demás casos que fijan las leyes.

En el caso de las fracciones II a IV de este apartado, el Congreso de la Unión establecerá en la ley reglamentaria respectiva, los casos de Excepción en los cuales los permisos y licencias se entenderán otorgados, una vez transcurrido el plazo que la propia ley señale, con la sola presentación de la solicitud del interesado.

#### 4.2. INSTRUMENTACION DEL VOTO EN EL EXTRANJERO Y SU IMPACTO NORMATIVO

Hace algunos años, con el propósito de instrumentar el voto en el extranjero, se publicó un documento con sugerencias de reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales presentado por el Diputado Gregorio Urias Germán, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. Ese documento, fue publicado en el número IV de la Gaceta Parlamentaria, el 5 de octubre del año 2001.

Conforme la perspectiva del autor, en la formación de un nuevo régimen democrático, es un acto fundamental el reconocimiento e institucionalización de los derechos políticos y electorales de los mexicanos residentes en el extranjero. En su opinión, México se cuenta entre los países más atrasados, al no



instrumentar el voto desde el exterior y, menos aún, la posibilidad de aceptar la elección para puestos de representación popular.

Según la posición adoptada por el Diputado Urias Germán, compartida por otras personas, no es suficiente instrumentar el derecho al voto en las elecciones presidenciales de quienes se hallan avencidados en otra nación, deberá además establecerse las condiciones propias de su participación, organización y representación plenas, esto es, la realización de sus prerrogativas constitucionales. (1)

Indudablemente, pretender incorporar al derecho mexicano la posibilidad de aumentar el número de integrantes de la Cámara de Diputados, para reconocer la representación de los ciudadanos residentes en el extranjero, ameritaría reformas constitucionales trascendentes. Atendiendo la propuesta, el autor sugiere la creación de la sexta circunscripción como condición básica para integrar la representación de los ciudadanos en el extranjero. Con esa óptica, se habrían de incorporar 40 diputados, elegidos por quienes permanecen en el exterior.

De reconocerse el derecho a la representación aludida, así como lo sostiene el autor, resulta necesario reformar los artículos 52, 53, 54, 55, 56 y 60 de la Constitución Política, modificando la composición de la Cámara de Diputados; la representación proporcional; requisitos para ocupar un cargo de elección, particularmente relacionados con la vecindad y la declaratoria de validez de las elecciones.

Cabe aclarar que no esta en debate el reconocimiento al voto en el extranjero. A partir de la reforma constitucional de 1996, se acepta que el voto puede expresarse desde el exterior, sólo en elecciones presidenciales, sin extenderse a elecciones para diputados y senadores. De tal manera, establecer el voto para la elección de diputados y senadores implica una notoria transformación del marco constitucional.

Consecuencia de reformar la Constitución sería la modificación de las disposiciones específicas, entre ellas, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Dada la especificidad del ejercicio de los derechos electorales en el extranjero, fue necesario agregar un nuevo libro al Código de referencia donde se regule a detalle la instrumentación de elecciones foráneas.

Efectivamente, publicado el 30 de junio del año 2005, se dio a conocer el Decreto por el que se Reforman y Adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, modificando el contenido de los artículos 1, 9 y 250, así como agregando el Libro Sexto, Título Único, denominado Del Voto de los Mexicanos residentes en el Extranjero. En las reformas, mismas que entraron en vigor al día siguiente de su publicación, se precisa la instrumentación del voto foráneo a través de la modalidad del voto postal. En el artículo primero, fue incorporada la referencia a que las disposiciones del Código también regirán para los ciudadanos mexicanos que ejerzan su derecho al sufragio en el extranjero en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Dedicado a la instrumentación del voto en el extranjero, de los artículos 273 al 300, el Libro Sexto detalla la regulación del voto postal, así como las cuestiones relativas al escrutinio y cómputo de los sufragios emitidos por ciudadanos mexicanos en el exterior. Marcando plazos para realizar la inscripción de votantes en las listas provisionales que se utilizarán, las adiciones al Código contemplan aquellas situaciones que de carácter logístico deberán llevarse a cabo.

Previo a instrumentar en la legislación electoral el voto de los mexicanos en el extranjero, en el Informe Final de la Comisión de Especialistas establecida por instrucciones del Instituto Federal Electoral, ya aludido en el capítulo tercero de esta investigación, se afirmó la necesidad de reformar o adicionar diversos ordenamientos, entre ellos:

- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- Código Penal Federal (en la parte relativa a delitos electorales)
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Identifica la Comisión de Especialistas del Instituto Federal Electoral, tres posibilidades para implementar el voto de los ciudadanos en el extranjero: una ley específica; una reforma lineal del Código Federal en la materia; la adición de un nuevo libro al Código citado.

En cuanto a la primera opción, la Comisión manifestó que se presenta el inconveniente de dispersar innecesariamente la legislación electoral, agregando un factor de complejidad a una regulación ya de por sí compleja. Por lo que hace a la segunda, si bien no presenta el inconveniente de la anterior, resulta inadecuada porque con ello se corre el riesgo de generar lagunas y contradicciones, dificultando la aplicación del Código por quienes tienen a su cargo la tarea de aplicarlo. (2)

Partidaria de la tercera alternativa, por ser la más apegada a la técnica jurídica, la Comisión estimó conveniente agregar un nuevo libro al Código mencionado. Ese libro comprendería aspectos relevantes para aterrizar la regulación específica, sobresaliendo los siguientes:

- Limitar el voto de los mexicanos en el extranjero, únicamente para las elecciones de Presidente de la República;
- Otorgar facultades al Instituto Federal Electoral para organizar y desarrollar el proceso electoral en el extranjero;

- Determinar la forma para el establecimiento de oficinas de la autoridad electoral, casillas y módulos adecuados para organizar y desarrollar las elecciones;
- Regular el registro de ciudadanos e incorporar al Registro Federal de electores, un Padrón de Ciudadanos Mexicanos en el Extranjero;
- Definir la colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores con el Instituto Federal Electoral para la realización y celebración de los comicios;
- Establecer normas sobre la producción, distribución y resguardo de la documentación y material electoral;
- Normar lo relativo a los actos preparatorios de la elección y las campañas electorales efectuadas en el extranjero;
- Definir reglas sobre el desarrollo de la jornada electoral y la votación;
- Prever las reglas sobre la remisión del expediente electoral y los resultados de la votación;
- De los actos posteriores a la elección.

Tomando en cuenta que la modalidad adoptada para emitir el voto foráneo es mediante la recepción del voto postal, en el Libro Sexto no se consideró la necesidad de instalar casillas y módulos adecuados para organizar la jornada electoral. En efecto, aún cuando los sufragios serán computados a través de funcionarios de casilla, el escrutinio será realizado en la ciudad de México. Debe destacarse que la recepción del voto foráneo habrá de concluir un día antes de celebrarse la jornada electoral en el país.

Dada la complejidad y magnitud del reto, instrumentar el voto en el extranjero involucra también aspectos penales. Dispone el artículo 4° del Código Penal Federal que los delitos cometidos en territorio extranjero por un mexicano contra mexicanos o contra extranjeros; o por un extranjero contra mexicanos, serán penados en la República, con arreglo a las leyes federales, si concurren los requisitos siguientes:

1. Que el acusado se encuentre en la República;
2. Que el reo no haya sido definitivamente juzgado en el país en que delinquiró, y
3. Que la infracción de que se le acuse tenga el carácter de delito en el país en que se ejecutó y en la República.

Considerando la naturaleza de los delitos electorales, previstos en el Título Vigésimocuarto del mencionado Código, resulta difícil la aplicación del precepto invocado en el párrafo anterior, circunstancias como: el lugar de residencia del responsable; el carácter del delito electoral, no siempre coincidente en la legislación de países diversos; la complejidad de un procedimiento de extradición cuando se contemplan delitos de índole electoral, tornan sumamente complicado abordar la regulación penal de delitos electorales cometidos en el extranjero.

La aplicación de las normas mexicanas, directa o indirectamente relacionadas con el proceso electoral para la elección del Presidente de la República, donde se permita el voto de los nacionales en el extranjero, tendrá que darse dentro de las limitaciones que impone el derecho internacional a la aplicación extraterritorial de las leyes. En consecuencia, es indispensable requerir la cooperación del aquel Estado donde se hubiere cometido el delito electoral, para hacer factible aplicar las sanciones correspondientes.

Por otra parte, contemplando las 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 suponer la modificación de ciertos artículos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Opina la Comisión de Especialistas del Instituto Federal Electoral que habría de agregarse a las disposiciones de la Ley, aquellas que permitan al

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conocer de las impugnaciones enviadas desde el exterior como consecuencia de irregularidades en el proceso electoral.

Caso concreto que llama la atención de la Comisión de Especialistas, es el 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.

Estimando la presencia del ciudadano en el extranjero y considerando que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la única instancia para conocer de las reclamaciones presentadas por los ciudadanos, la Comisión de Especialistas recomienda modificar el artículo 81 de la ley específica, a fin de dar facilidades para la tramitación de dicho juicio, las sugerencias están encaminadas a simplificar la elaboración y presentación del escrito correspondiente.

De apreciación clara, el impacto normativo de la instrumentación del voto en el extranjero se extiende a diversos ordenamientos, en principio, podría no suponer modificaciones a la Constitución General, siempre y cuando el derecho a votar desde el exterior se limite a la participación en elecciones presidenciales, de pretender llevarlo a otras latitudes, sería necesario introducir las reformas adecuadas.

#### 4.3. REPERCUSIONES POLÍTICAS DE LA INSTRUMENTACION DEL VOTO EN EL EXTRANJERO

Incuestionablemente, el voto en el extranjero conlleva repercusiones políticas. Previo a describir ese tipo de implicaciones, a manera de introducir el tema, tomaremos como referencia la siguiente nota. Hace algunos meses, organizaciones de mexicanos en los Estados Unidos iniciaron un boicot en demanda de que México les permita votar desde el extranjero. El boicot, en el que participaron unos 70 mil mexicanos, consistió en retener temporalmente el dinero que acostumbran hacer llegar a sus familias. En la protesta, intervinieron organizaciones religiosas, sindicales, académicas, de comerciantes y comunidades mexicanas radicadas en diversas ciudades de aquel país.

De acuerdo con estimaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores, los mexicanos en el extranjero envían anualmente a sus familiares, establecidos en sus lugares de origen, entre doce mil y trece mil millones de dólares, cantidad sólo superada por los ingresos derivados del petróleo, incrementándose de manera significativa año tras año .

Procurando dimensionar aún más el escenario, para el año 2006 se calcula que el número de votantes potenciales en el exterior aumentará notablemente, la población nacional en edad de votar radicada en el extranjero supera a la de cualquier Estado de la República. Sin embargo, dado que sólo podrán sufragar quienes posean credencial de elector y se inscriban en la lista nominal pertinente, el panorama resulta menos impresionante del que podría tener bajo una modalidad distinta a la del voto postal.

Combinando los datos, es evidente que la presencia de mexicanos en el extranjero no pasará inadvertida para los partidos políticos. En las próximas elecciones presidenciales, una vez instrumentado el voto en el extranjero,

indudablemente las estrategias de su promoción serán prioritarias. En países como Francia, un número notoriamente inferior de ciudadanos en el extranjero, ha llegado a decidir la elección presidencial, en el caso mexicano, la posibilidad es indudablemente más grande. Por esa razón, desde ahora, los partidos exploran la mejor manera de acercarse a los ciudadanos mexicanos residentes en los Estados Unidos de América.

Otro dato interesante revela que en el territorio estadounidense, más de 40 países organizan elecciones entre sus ciudadanos que ahí residen, en la normatividad de aquel país 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. (3) A pesar de ello, en nuestro país optó por la vertiente del voto por correo.

De la población mexicana radicada en el extranjero, 98.7 % se concentra en los Estados Unidos de América, es decir, el 13.9 % de los ciudadanos mexicanos residentes en el exterior, razón por la que cobra importancia el dato revelado en el párrafo anterior. Eso significa que en el futuro proceso electoral presidencial, el voto de los nacionales residentes en los Estados Unidos pudiere ser determinante, claro está, en la medida que la intención de votar se refleje con la inscripción correspondiente en la lista nominal que al efecto se elabore.

Hace varios años, grupos de nacionales residentes en los Estados Unidos de América, demandaban al entonces candidato presidencial Ernesto Zedillo Ponce de León, la incorporación de la no-pérdida de la nacionalidad en el derecho mexicano. En otras palabras, insistían en el derecho a conservar la nacionalidad originaria a pesar de adquirir voluntariamente una nacionalidad extranjera, en su caso, la nacionalidad estadounidense.



Considerando el número de mexicanos potencialmente adquirentes de otra nacionalidad, pero sobre todo, reconociendo el peso económico y político de los grupos organizados representativos de nacionales en el exterior, en 1997, como ya fue mencionado, se publicó la reforma constitucional en materia de nacionalidad, que en cierto modo, recoge los intereses de esos grupos de nacionales.

Señalar el antecedente en esta parte de la investigación, permite apreciar una situación interesante. Actualmente, existen diversas organizaciones de mexicanos en los Estados Unidos persiguiendo finalidades distintas, su presencia en el panorama estadounidense es indudable. Algunas de aquellas organizaciones han logrado trascender social, cultural y políticamente, los partidos políticos norteamericanos no se muestran indiferentes frente a ellas.

Ante una posible instrumentación del voto en el extranjero, esas organizaciones se vuelven sumamente atractivas para los partidos políticos nacionales, captar su preferencia se convierte en prioridad. En tal sentido, las campañas electorales deben también dirigirse a cautivar el voto foráneo, sufragio que puede ser influido por la tendencia adoptada en el seno de una organización de la cual se es parte.

Una organización de mexicanos en el extranjero, auténticamente representativa, pudiera ser abordada por partidos políticos de ambos países. Sacando provecho de esa situación, las organizaciones pueden acceder a condiciones de negociación ventajosas. Imaginemos que un partido político estadounidense, requiere el apoyo de organizaciones que incorporan a mexicanos con derechos políticos en ambos Estados, la organización decide ofrecer su respaldo a cambio de ciertas concesiones, acordado el apoyo, surge entre la organización y el partido político un vínculo que puede extenderse extraterritorialmente.

A pesar de su ejercicio individual, el voto puede responder a preferencias colectivas. Si la organización de mexicanos, ya vinculada a un partido estadounidense, dirige la participación de sus afiliados en un proceso electoral para elegir al Presidente de México, indirectamente, el partido político norteamericano interviene. La organización pudiera ser el instrumento para concretar esa intervención.

Por otra parte, el número de electores residentes en el extranjero es cantidad suficiente para marcar el rumbo de cualquier elección. Quizá ningún otro país enfrenta la situación electoral de México, hasta ahora, los Estados que han instrumentado el voto de los nacionales en el extranjero presentan una dimensión inferior. De tal suerte, llegada la instrumentación, el voto de los mexicanos en el exterior será definitorio.

Simpatizantes del voto en el extranjero, los partidos políticos nacionales de oposición, fueron los principales impulsores de la reforma constitucional al artículo 36, mediante la cual se hace posible sufragar desde el exterior. Particularmente, correspondió al Partido de la Revolución Democrática (PRD) el papel más activo.

Una de las razones para impulsar el reconocimiento al derecho de votar en el extranjero, obedece a la posible tendencia de la votación. Si la principal causa del incesante flujo migratorio hacia los Estados Unidos es de naturaleza económica, se responsabiliza al régimen de las pocas probabilidades para lograr la prosperidad material. El Partido Revolucionario Institucional (PRI), se había mostrado poco interesado en respaldar la reforma, al suponer que el voto de los nacionales en el extranjero favorecería a la oposición, considerando que esa sería la manera de mostrar su inconformidad por la situación económica personal y la del país.

Con un panorama electoral distinto, habiendo abandonado el poder presidencial, la postura del PRI se ha flexibilizado, actualmente, el Partido Revolucionario Institucional muestra mayor solidaridad con el voto de los nacionales en el extranjero.

A lo largo de la investigación, especialmente en los dos últimos capítulos, hemos insistido que el voto en el extranjero no está en debate. La problemática de su instrumentación, obedece a la preocupación de los partidos políticos por encontrar las fórmulas que brinden mayor confianza. Como ha sucedido en la historia electoral de este país, los actores políticos parten de la desconfianza mutua, esa premisa puede entorpecer el camino para reconocer un triunfo electoral que se hubiere decidido por los sufragios provenientes del exterior.

Llegado el momento de vencer la resistencia de los partidos políticos para instrumentar el voto en el extranjero, encontrando la manera más confiable de llevarla a cabo, una cosa será segura, los nacionales en el exterior bien pueden definir la elección presidencial.

#### 4.4. INCONVENIENTES DE LA DOBLE CIUDADANIA Y EL SUFRAGIO TRANSNACIONAL

Inciso breve, se limitará a resaltar los inconvenientes de la doble ciudadanía. Para ello, comenzaremos por citar algunas razones justificativas del voto de los nacionales en el extranjero.

Juan Molinar, ex Consejero Ciudadano del Instituto Federal Electoral, ha manifestado, “Un objetivo político de la mayor jerarquía, es reintegrar a la nación y a las tareas de desarrollo nacional a una parte del pueblo que ha perdido un derecho político fundamental, el voto, por ejercer un derecho humano irrenunciable, elegir el lugar de residencia que mejor satisfaga a sus aspiraciones.”

(4)

Definitivamente de acuerdo con el Doctor Molinar, es de justicia reconocer a los mexicanos en el extranjero su derecho a votar en las elecciones presidenciales que se realicen en su país de origen. No sólo por considerar el voto como derecho fundamental, sino además por la contribución que los nacionales en el exterior representan para este país, es aceptable el reconocimiento al derecho de sufragar en el exterior.

Coincidiendo en argumentar a favor del voto en el extranjero, Manuel Cadena Morales, Ex Secretario de Gobierno del Estado de México, expresa “No se trata solamente del acto físico de depositar un voto en las urnas, sino tiene que ver con que el ciudadano no está dispuesto a perder su arraigo ni sus derechos, lo que desea es influir en su Estado y en su país.” (5)

No obstante el aparente consenso que genera entre los partidos políticos reconocer el voto en el extranjero, el tema no ha sido precedido por una discusión conceptual suficiente. José Woldenberg, Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral, ha señalado que no contamos con una elaboración que defina si el derecho al voto lo genera la nacionalidad, la residencia ó, eventualmente, ambas; ni que modalidades, combinaciones o, incluso, con que restricciones se puede ejercer ese derecho.

Al inició de este trabajo recepcional, destacamos la conveniencia de revisar en la modernidad el concepto de ciudadanía. Se manifestó la necesidad de un concepto que permita mayor integración de los individuos con el Estado, siendo oportuno distinguir al ciudadano del elector y del súbdito. Si en un principio, la idea de ciudadanía coincidía con la de elector, donde el ciudadano votante se limitaba a expresar su adhesión a una lista de candidatos elaborada por los partidos políticos, actualmente, debe transformarse esta dimensión pasiva y plebiscitaria por la de un auténtico “ciudadano activo”, incorporado plenamente al proceso democrático y con evidente participación social.

Recogiendo el comentario, factor determinante para considerar ciudadano del Estado a un individuo, debe ser su pertenencia y participación social. Nacionalidad o residencia, elementos para establecer a quien corresponde el derecho a votar, tal vez resulten suficientes si identificamos al ciudadano con el elector, pero no lo son, cuando exigimos del ciudadano mayor vinculación con su Estado.

Apegarse exclusivamente a la nacionalidad y la edad para determinar el carácter de ciudadano, facilita la adquisición de doble ciudadanía. Esa posibilidad podría reducirse, agregando la residencia como condición para gozar de dicho carácter, disminuida aún más, si requerimos de la participación social para ser ciudadano.

Participar socialmente implica una actitud de mayor compromiso con el Estado, naturalmente, la participación no requiere forzosamente de la presencia física en un territorio determinado. Un ciudadano en el exterior puede seguir participando con respecto a su país de origen, no sólo por enviar remesas de dinero a sus familiares o ejercer periódicamente el voto desde el extranjero, sino por mantenerse identificado con su nación.

Sociológicamente, la nacionalidad representa algo más que un vínculo jurídico. Ser nacional de un Estado no se limita al accidente de nacer en un lugar específico o descender de personas con una nacionalidad determinada. La nacionalidad comprende identificación con un pasado histórico y una herencia cultural. Aspectos como la raza y el idioma contribuyen a formar el sentimiento nacional. Si la nacionalidad se restringiera a una vinculación estrictamente jurídica, el número de mexicanos interesados en adquirir la nacionalidad estadounidense sería abrumadoramente mayor.

Pertenecer a la población nacional de un Estado, hace compartir un sentimiento de identidad. La pertenencia resalta los valores nacionales y compromete con ellos, la nacionalidad, en cierto modo, se experimenta y se vive, lejos esta de ser un requisito para acceder al ejercicio de algunos derechos.

Si la nacionalidad compromete con un sentimiento de identidad hacia el Estado, la ciudadanía lo hace aún más. Otorgar a las personas el privilegio de expresarse políticamente, votando o siendo votadas, conlleva a reafirmar la identificación, todavía más, incorpora el sentimiento de lealtad y fidelidad a la nación.

Cuando un mexicano decide adquirir voluntariamente la nacionalidad de otro país, no necesariamente pone en entredicho su sentimiento nacional. La adquisición puede obedecer a factores ajenos a su identificación con el país de origen, quizá derivada de la necesidad por mejorar sus condiciones en el país de residencia. Cientos de mexicanos que adquieren la nacionalidad estadounidense, lo hacen sólo por mejorar su status jurídico y social en aquel Estado, pero mantienen intacta su identificación con México.

Situación distinta se presenta con los nacionales en el extranjero que adquieren voluntariamente una nacionalidad extranjera, con la verdadera y auténtica convicción de ser asimilados a ese país. Cuando un nacional se naturaliza en otro Estado, mantiene residencia permanente sin la intención de regresar a su país de origen y ejerce derechos políticos, ha disminuido significativamente o perdido su identificación con la nación originaria. De que manera podría conservar una participación social respecto del Estado que le sigue considerando ciudadano, si ha transformado su sentimiento de identidad, lealtad y fidelidad al país.

Contrarios a la idea de la doble ciudadanía, por considerar inadmisibles que se tengan sentimientos de identidad, lealtad y fidelidad simultáneamente con dos

Estados, apreciamos inconveniente permitir el voto en el extranjero a ciudadanos mexicanos, identificados con su país de residencia y ya no con México. El ciudadano debe votar en el Estado donde participa socialmente, si la participación conlleva un sentimiento de pertenencia e identificación, habrá de ejercer el sufragio en el país con el que ese sentimiento lo vincule.

Ante el ejercicio de derechos político-electoral en otro Estado, nuestro país no habrá de permanecer indiferente, aún cuando quien los ejerza sea un ciudadano mexicano. Si además de haberse naturalizado en otro país, el interesado decide ejercer el sufragio, es evidente que mantiene un nexo de identificación con aquella nación. Sin lugar a dudar, es inconveniente la doble ciudadanía, porque preserva derechos políticos inmerecidos. El ciudadano no debería votar en el Estado, respecto del cual ha perdido su nexo o vinculación.

#### 4.5. PROPUESTA Y FUNDAMENTACION PARA MODIFICAR EL ARTICULO 37 DE LA CONSTITUCION POLITICA

Ante la ausencia de disposiciones reglamentarias en materia de ciudadanía, en el último inciso de esta tesis, haremos algunas sugerencias normativas para evitar la doble ciudadanía. Siendo el artículo 37 constitucional, el precepto que establece las causas de pérdida de la nacionalidad y la ciudadanía, es precisamente en él, donde debe contenerse la regla aplicable.

Distinguiendo el trato que corresponde a los mexicanos por nacimiento de los mexicanos por naturalización, el artículo comentado, dispone en su apartado B) las causas por las que se puede perder la nacionalidad, esas causas sólo proceden para los mexicanos por naturalización, sin afectar a los mexicanos por nacimiento.

Un mexicano naturalizado, por adquirir voluntariamente una nacionalidad extranjera, perderá la nacionalidad mexicana. En ese supuesto, dado que la nacionalidad es requisito para adquirir la ciudadanía, se estará perdiendo también la ciudadanía. Por el contrario, un mexicano por nacimiento no es susceptible de perder la nacionalidad mexicana, de modo que al adquirir voluntariamente una nacionalidad extranjera conservará la mexicana y, por ende, su ciudadanía.

Atendiendo la situación descrita, considerando que el apartado C) del artículo analizado, relativo a la pérdida de la ciudadanía, no precisa entre las causales que la adquisición de una ciudadanía extranjera debe provocar la pérdida de la ciudadanía mexicana, sería aconsejable incorporarla.

Establecer la pérdida de la ciudadanía para los mexicanos, por nacimiento o por naturalización, cuando adquieren una ciudadanía extranjera, no altera su carácter de nacional. Se ha destacado que perder la ciudadanía no conlleva perder la nacionalidad. Consecuentemente, declarar la pérdida de la ciudadanía restringe los derechos políticos pero deja intactas otras prerrogativas derivadas de la condición de nacional.

Si el espíritu de la reforma constitucional en materia de nacionalidad de marzo de 1997, fue proteger a los nacionales radicados en el extranjero, permitiéndoles conservar la nacionalidad mexicana ante la adquisición de una nacionalidad extranjera, no se distorsiona si se establece la pérdida de la ciudadanía por adquirir y ejercer derechos políticos en el extranjero.

Nacionalidad y ciudadanía son atributos de diversa índole, en ambos, se presume una vinculación de su titular con el Estado, sin embargo, el deber de protección que el Estado tiene respecto de sus súbditos, deriva del carácter de nacional y no del de ciudadano. Un menor de edad, carece de la calidad de ciudadano pero merece la misma protección de su Estado de aquella que



corresponde a quienes si lo son, sencillamente por que la protección se desprende de la calidad de nacional.

Prever la pérdida de la ciudadanía mexicana por la adquisición de una ciudadanía extranjera, tampoco infringe el otorgamiento de derechos humanos elementales. El ciudadano mexicano que por esta causa ha dejado de serlo, mantiene la posibilidad de ejercer derechos políticos, la diferencia, es que su ejercicio se limita con respecto al país que lo sigue reconociendo como tal.

## CITAS BIBLIOGRAFICAS

### CUARTO CAPITULO

1. Urias German. Reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Gaceta parlamentaria año IV número 852 viernes 5 de octubre de 2001. pág. 27.
2. Instituto Federal Electoral. Op. cit. pág. 103.
3. Székely Gabriel. Op. cit. pág. 1.
4. Székely Gabriel. Op. cit. pág. 8.
5. Székely Gabriel. Op. cit. pág. 11.

## CONCLUSIONES

**Primera.-** En la modernidad, se hace preciso un concepto de ciudadanía que permita mayor integración de los individuos con el Estado, es oportuno distinguir al ciudadano del elector y del súbdito, ello obedece a que el ámbito de la ciudadanía ha cambiado con el transcurrir del tiempo.

**Segunda.-** El ciudadano moderno se caracteriza por la participación social que realiza y no sólo por ejercitar el derecho de votar en cada jornada electoral. Si la nacionalidad compromete con un sentimiento de identidad hacia el Estado, la ciudadanía lo hace aún más. Otorgar a las personas el privilegio de expresarse políticamente, votando o siendo votadas, reafirma la identificación, todavía más, incorpora el sentimiento de lealtad y fidelidad a la nación.

**Tercera.-** Conforme el contenido actual de la fracción IV del artículo 36 de la Constitución General, ya no establece que el voto deba realizarse en el distrito electoral correspondiente, se permite la posibilidad de votar en un sitio distinto al que corresponda según el domicilio manifestado al inscribirse en el Registro Federal de Electores, se ha incorporado el voto de los nacionales en el extranjero.

**Cuarta.-** Estando próxima en nuestro país la instrumentación del voto en el extranjero, somos partidarios de llevarla a cabo, limitando el ejercicio del sufragio a ciudadanos con una sola nacionalidad o con derechos políticos en un solo Estado. No congeniamos con la idea de permitir que una persona, pueda ejercer derechos políticos simultáneamente en dos países.

**Quinta.-** Contrarios a la idea de la doble ciudadanía, por considerar inadmisibles que se tengan sentimientos de identidad, lealtad y fidelidad simultáneamente con dos Estados, es inconveniente permitir el voto en el extranjero a ciudadanos mexicanos, identificados con su país de residencia y ya

no con México. El ciudadano debe votar en el Estado donde participa socialmente, si la participación conlleva un sentimiento de pertenencia e identificación, habrá de ejercer el sufragio en el país con el que ese sentimiento vincule.

**Sexta.-** Ante la ausencia de un marco normativo reglamentario en materia de ciudadanía, debe sugerirse la elaboración de la ley reglamentaria que corresponda al señalamiento hecho en el artículo 37 de la Constitución General.

**Séptima.-** Considerando que el apartado C) del artículo 37 de la Constitución General, relativo a la pérdida de la ciudadanía, no precisa entre sus causales que la adquisición de una ciudadanía extranjera debe provocar la pérdida de la ciudadanía mexicana, sería aconsejable incorporar esta nueva causal .

**Octava.-** Establecer la pérdida de la ciudadanía mexicana por la adquisición de una ciudadanía extranjera, no infringe el respeto y otorgamiento de derechos humanos elementales. El ciudadano mexicano que por esta causa ha dejado de serlo, mantiene la posibilidad de ejercer derechos políticos, la diferencia, es que su ejercicio se limita con respecto al país que lo sigue reconociendo como tal.

## BIBLIOGRAFIA

- ADRIÁN ARNAIS, Antonio Javier. **Nacionalidad Versus Ciudadanía en la Unión Europea**. Boletín de la Facultad de Derecho números 10-11. Universidad de Valladolid, 1996, Págs. 368.
- AGUILAR BENÍTEZ DE LUGO Mariano. **Boletín de la Facultad de Derecho**. Segunda Época números 10-11. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid-España, 1996, Págs. 146.
- ARELLANO GARCÍA Carlos. **Derecho Internacional Privado**. Editorial Porrúa, 16ª.ed., México, D.F, 2006, Págs. 1029.
- ARNALDO ALCUBILLA Enrique. **Los Emigrantes como ciudadanos del Estado del que son nacionales**. El derecho de sufragio de los emigrantes en el ordenamiento español. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1995, Págs.531.
- CARRILLO POBLANO Manuel. **Administración y Financiamiento de las Elecciones en el Umbral del Siglo XXI**. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral. UNAM. México, 1999, Págs. 501.
- FLORES IMER B. **Democracia y Representación en el umbral del siglo XXI**. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral. UNAM. México, 1999, Págs. 760.
- HUU DONG Nguyen. **Funciones y limites de la observación electoral**. Etica y derecho electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral. Número IV. UNAM, 1999, Págs. 347.
- MASSÓ GARROTE Marcos Francisco. **Nuevo régimen de extranjería**. Primera Edición Mayo 2001. Madrid, España, Págs. 378.

- MESA ITURBIDE Rafael. **Persona y Democracia, una sociedad de ciudadanos.** Fundación Demos. 1ª edición, México 2000, Págs. 342.
- NAVARRO VEGA Ignacio Javier. **Implicaciones Jurídicas y Políticas de la no perdida de la nacionalidad mexicana.** Justicia electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Número 14. México, 2000, Págs. 244.
- PÉREZ NIETO CASTRO Leonel. **Derecho internacional privado.** Oxford University. 8ª edición. México, 2003, Págs. 767.
- PORRAS NADALES Antonio. **Ciudadano, espacio social y complejidad institucional.** Ciudadanos instituciones en el Constitucionalismo actual. Universidad de Alicante. Valencia, 1997, Págs. 765.
- RAJO SERVENTICH Alfredo. **Ciudadanía y modernidad.** Revista Quórum año IX número 72 mayo-junio 2000, Págs. 286.
- RAMELLA Pablo A. **Nacionalidad y Ciudadanía.** Ediciones Depalma, 3ª ed., actualizada., Buenos Aires-Argentina, 1986, Págs. 829.
- RENOVALES VALLINA Wenceslao. **Renuncia a la Nacionalidad.** Revista de la Barra Mexicana. Colegio de Abogados número 25 marzo 2000, Págs. 232.
- RUBIO CARRACEDO José. **Ciudadanía compleja y democracia ciudadana, nacionalismo y derechos humanos.** Primera edición. Madrid:Trotta, 2000, Págs. 231.
- RUIZ MIGUEL Carlos. **Jurado y estado social y democrático de derecho.** Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual. Universidad de Alicante, Valencia, 1997, Págs. 177.
- SALINAS FRÍAS Ana. **La protección de los derechos fundamentales en la unión europea.** Comares, Granada, 2000, Págs. 372.
- **Instituto de Investigaciones Jurídicas.** Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Ed. Porrúa, UNAM, Octava Edición, México, 2001, Págs. 4235.

- SZÉKELY Gabriel. **México una nación de migrantes.** Documento ejecutivo derivado del Coloquio Internacional “El voto de los mexicanos en el extranjero”. Editado por el Tribunal Electoral del Estado de México. México, 2002, Págs. 126.
- VALADES Diego. **El voto de los mexicanos en el extranjero.** Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, serie E ,No. 99 material general 1999, Págs.140.

## HEMEROGRAFIA

- H. C. F. MANSILLA.” Migración y Ejercicio del voto Foráneo”.**Revista de Estudios Políticos.** Nueva Epoca. Número 108 abril-junio 2000. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid-España.
- Instituto Federal Electoral. **Informe final que presenta la Comisión de Especialistas que estudia las modalidades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero.** Noviembre de 1998.
- PÉREZ GÁNDARA Raymundo. “Derechos Políticos- Electorales del Ciudadano”. **Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.** Número 13 año 2000.
- SUBERVI-VELEZ Federico A. “Sistema Político y los Derechos Electorales del Migrante”. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales.** Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. Número 180 septiembre-diciembre 2000.
- VARGAS GÓMEZ Gabriela. “ Ejercicio del Voto Transfronterizo en el Sistema Electoral Mexicano” . Justicia Electoral. **Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.** Número 13. 2000.

- URÍAS German. “Reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”. **Gaceta parlamentaria año IV número 852 viernes 5 de octubre de 2001.**

## JURISPRUDENCIA

- ❖ **RESIDENCIA EFECTIVA COMO REQUISITO DE ELEGIBILIDAD.** Juicio de Inconformidad JI/71/2000. Resuelto en Sesión de 18 de Julio de 2000. Por Unanimidad de Votos. Juicio de Inconformidad JI/98/2000 y JI/99/2000 y JI/99/2000, Acumulados. Resueltos en Sesión de 17 de Julio de 2000. Por Unanimidad de Votos.
- ❖ **VECINDAD Y RESIDENCIA. ELEMENTOS QUE DEBEN ACREDITARSE PARA TENER POR CUMPLIDOS LOS REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD.** SD-II-RIN-118/94 y Acumulados. Partido de la Revolución Democrática, Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional y Partido Acción Nacional. 21-IX-94. Unanimidad de Votos.

## FUENTES ELECTRONICAS

- Congreso de la Unión. Aprueban el voto de los mexicanos en el extranjero. [www.canaldelcongreso.org.mx](http://www.canaldelcongreso.org.mx)
- Instituto Federal Electoral. Seminario Internacional sobre el Voto en el Extranjero. [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)
- Navarro Fierro Carlos. Estudio comparado sobre el voto en el extranjero. [www.ife.org.mx/internetcda](http://www.ife.org.mx/internetcda)
- Patrón Villegas Sergio. El voto de los mexicanos residentes en el extranjero. [www.unimayab.edu.mx](http://www.unimayab.edu.mx)
- Soto Bermúdez Vilma. Rescatemos nuestra historia de Patria Grande. [www.diariolibertad.org.mx](http://www.diariolibertad.org.mx)



- <http://info.juridicas.unam.mx/infur/leg/constmex>

## LEGISLACIÓN

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Ed. SISTA S.A. de C.V. 34ª ed. México, 2007.
- **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.** Ed. SISTA S.A de C.V. México, 1999.
- **Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.** Ed. Porrúa, 10ª ed. México, 2006.
- **Código Penal Federal .** Ed. SISTA S.A de C.V. 2ª ed. México , 2006.
- **Ley General de Población.** Ediciones Fiscales ISEF, S.A., 12ª ed. México, 2006.
- **Código Civil Para El Distrito Federal .** Ed. SISTA S.A de C.V. México, 2007.