

235
2j



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**" EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS MEXICANOS
RESIDENTES EN EL EXTRANJERO DE VOTAR "**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ALFREDO GONZALEZ URIOSTEGUI



CD. UNIVERSITARIA, D. F.

1966



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

DEDICATORIA

pág.

INTRODUCCION 1

CAPITULO PRIMERO: NACIONALIDAD 1

- 1.2.- Formas de adquirir la nacionalidad.
- 1.3.- Formas de perder la nacionalidad.
- 1.4.- Derechos y obligaciones que se adquieren.

CAPITULO SEGUNDO: NACIONALIDAD MEXICANA 27

- 2.1.- Concepto.
- 2.2.- Formas de adquirir la nacionalidad mexicana.
- 2.3.- Formas de perder la nacionalidad.

**CAPITULO TERCERO: OBLIGACIONES Y PRERROGATIVAS
DE LOS CIUDADANOS MEXICANOS** 66

- 3.1.- Obligaciones (Artículo 31 y 36 Constitucional).
- 3.2.- Prerrogativas (Artículo 35 Constitucional).

CAPITULO CUARTO: LA PRERROGATIVA DE VOTAR 82

- 4.1.- El derecho de votar.
- 4.2.- Quiénes pueden votar.
- 4.3.- Diferentes motivos de los mexicanos en el extranjero para emitir su voto. (Interés real o solo un movimiento político partidista).
 - 4.3.1.- Las comunidades mexicanas de los Estados Unidos de América. (Los residentes y los indocumentados)
 - 4.3.2.- Diplomáticos
 - 4.3.3.- Civiles que se encuentran fuera del país por cuestiones de trabajo.
 - 4.3.4.- Estudiantes
 - 4.3.5.- Turistas.

- 4.4 - Leyes mexicanas (La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).
 - 4.4.1.- Del Registro Federal de Electores.
 - 4.4.1.1 - El Padrón Electoral
 - 4.4.1.2 - La credencial para votar con fotografía.
 - 4.4.1.3.- Requisitos para obtener la credencial para votar con fotografía.

CAPITULO QUINTO: FORMAS PARA HACER QUE LOS NACIONALES EN EL EXTRANJERO PUEDAN SUFRAGAR 180

- 5.1.- Algunos sistemas adoptados en el mundo.
 - 5.1.1 - El sistema canadiense.
 - 5.1.2.- El sistema de los Estados Unidos de América.
 - 5.1.2.1.- Del registro de votantes.
 - 5.1.2.2.- Los detalles administrativos del registro.
 - 5.1.2.3.- El voto de los ausentes.
 - 5.1.2.4.- Detalles del procedimiento.
 - 5.1.3.- El sistema francés.
 - 5.1.3.1.- La estructura del Parlamento
 - 5.1.3.2.- El sistema electoral.
 - 5.1.3.3.- Voto por procuración.
- 5.2.- Problemas que representaría el adecuar un sistema para tales fines.
 - 5.2.1.- Económicos.
 - 5.2.2.- De seguridad y legalidad.

CAPITULO SEXTO: MEDIOS DE IMPUGNACION 238

- 6.1.- Recurso de apelación.
 - 6.1.2.- ¿A través de quién puede ser interpuesto el recurso?
- 6.2.- De los demás medios de impugnación.

CONCLUSIONES 247

BIBLIOGRAFIA.

DEDICATORIA.

En el transcurso de los años, durante toda mi vida he encontrado personas que me han apoyado de distintas maneras, tanto en el aspecto sentimental, didáctico, académico así como en la formación de mi carácter y mi personalidad, es por eso que he decidido escribir un apartado especial para todas aquellas personas que han influenciado en el desarrollo de mi vida, esperando poder agradecer de alguna manera su apoyo para la consecución de uno de los pasos más importantes en mi vida.

Primeramente, debo agradecer el apoyo incondicional de mis padres, ALFREDO y MARINA, quienes a lo largo de estos 23 años, no han dejado de apoyarme, de todas las formas que tuvieron a su alcance, de aconsejarme cuando era necesario, sobreponiendo siempre los problemas que tuvieron, (tanto económicos como sentimentales), pero dando siempre prioridad a sus hijos y en este caso, apoyándome en todo momento de mi carrera y en general de mi vida, mostrándome siempre la manera correcta de hacer las cosas, nunca haciendo el trabajo por mí, sino haciéndome ver las diferentes opciones para que yo pudiera elegir la correcta de acuerdo a mis posibilidades y mis ideas, nunca imponiendo, sino enseñando; poniendo siempre su hombro para poder llorar sobre él, o abriendo los brazos para recibirme cuando algún fracaso; extendiéndome su

mano para sacarme de algun problema, escuchando cuando me sentia confundido y orientandome. Aplaudiendo en los triunfos grandes o pequeños, sin permitir que ese orgullo se convirtiera en soberbia y cuando era necesario, un regaño o una buena tunda, pero siempre explicando el por que de su actuar, para que pudiera siempre aprender la lección y no cometiera los mismos errores.

En general, llevando poco a poco mi andar en la vida, sin apresurarme y tratando de ser además de los proveedores de alimentos o de ser los que satisfacian todos los gustos o caprichos, los guías, motivadores y amigos que me señalaran errores que corregir o aciertos de los cuales estar orgulloso tratando de ser sin duda, los mejores padres, siempre pensando en lo mejor para mi, por lo que, sin ellos, este gran paso en la vida, no hubiera sido posible, dedicándoles a ellos, más que a nadie esta tesis.

No puedo olvidar a mis hermanos JULIO CESAR y ROXANA, quienes han sido partes importantes en el desarrollo de mi vida y por tanto, de este trabajo. Siempre señalando cuales eran mis defectos y aplaudiendo en las más de las veces mis aciertos, poniendo "el freno" cuando era necesario, ya que debido a mi carácter un poco explosivo, ellos algunas veces pagaron, junto conmigo, los errores de infancia y juventud provocados por su hermano mayor. En ocasiones, fui modelo de inspiración para ellos (tanto en buena como en mala conducta), y ahora, me siento con el compromiso de ayudarlos en todo cuanto pueda, ya que ellos lo han hecho y estoy seguro de que lo seguirán haciendo.

Olvidando las clásicas rencillas entre hermanos, o los intercambios de opiniones de manera brusca, es un placer incluirlos en esta dedicatoria, ya que sin su apoyo, motivación y entusiasmo, tampoco hubiera sido posible la culminación de esta tarea.

Sin mis hermanos, que siempre han estado y estoy seguro estarán siempre ahí para ayudarme y protegerme cuando lo necesite, creo que nunca hubiera podido llegar hasta donde ahora estoy.

En este espacio, quiero hacer mención de la persona que ha resultado ser la más grande inspiración de mi vida, uno de los grandes pilares y la motivación principal para que yo pudiera terminar mi carrera. Ella es quien me ayudó a transformarme en alguien más paciente, comprensivo y hasta un poco más maduro. Es quien ha estado conmigo en los más duros y difíciles momentos de ánimo o de presión, que soportó todos mis arranques de ira o de coraje y que me ha comprendido, que ha estado y estará siempre en los buenos momentos y en los malos quien me ha apoyado durante casi 5 años de noviazgo. Para ti, LORENA, mi amor por siempre, y mi más grande agradecimiento por ser como eres y haberme soportado aún cuando yo no haya sido siempre la mejor de las parejas, que es lo que, indiscutiblemente tu si eres. Sin embargo, siempre te estaré agradecido por aconsejarme, por quererme y por brindarme siempre tu apoyo incondicional.
LORENA TE AMO.

A mi abuela ANTONIA, que sin ella, primero, no hubiera nacido mi padre, y después, la persona más dulce, tierna, amable, en fin, la abuelita que todos deseamos tener, quien de niño me cuidaba y me consentía y que ahora, procura siempre darme ánimos para seguir adelante y de quien le obligué, casi, a decirme que yo soy su nieto favorito. A mi abuelita, la persona más dulce que existe. A ella y a todos mis primos y amigos de Chihuahua.

Es especial el siguiente agradecimiento, ya que quiero agradecer a una persona que hizo que mi educación tuviera un mejor camino, para mi bien, por supuesto. Sin olvidar o demeritar el trabajo de los maestros que a lo largo de mi carrera me han aportado una parte de su gran conocimiento. Uno de ellos o más bien de ellos es mi maestra de 5° y 6° grado de primaria, MARINA MENDOZA VARGAS, quien sentó las bases sólidas, los cimientos de disciplina y atención en el estudio y en todas mis actividades, ya que gracias a su mano dura dentro de aquellos días de escuela, aprendimos muchas cosas valiosas e importantes para aplicarlas a lo largo, no solo de la vida académica, sino de la vida profesional y personal.

En la secundaria, aunque tuve una etapa difícil, quiero mencionar, aunque sea de manera general a todos mis compañeros de salón del grupo "E" de la secundaria 164, "República Socialista de Rumania", en la cual, aparte de todo, aprendimos a madurar.

Durante la preparatoria, en la Preparatoria número 6 de Coyoacán. "Antonio Caso", cuando emprendimos el camino al crecimiento como persona. Donde empezó a descubrirse poco a poco el mundo y sus maravillas. así como sus peligros. Donde vivimos muchas de nuestras grandes satisfacciones. por ejemplo. con Flor Palacios, mi maestra de saxofón, y la banda de la preparatoria. donde conseguimos los aplausos de todo un auditorio lleno, en una tarde grandiosa. Quisiera mencionar que todos mis compañeros en los tres años de educación media superior fueron siempre gran apoyo y motivación para seguir adelante, por lo que, me parecería injusto el mencionar a algunos y no a todos. Pero si me parece justo mencionar a mis tres grandes amigos en mi último año, Antonio Juárez, Hugo Larrinaga y Joel Rodríguez, quienes fueron parte importante de el aprendizaje que recibí, dentro como fuera de las aulas.

Quisiera mencionar a todas las personas que hicieron posible mi llegada hasta donde me encuentro, pero solamente tengo unas cuantas líneas. sin embargo, si puedo agradecer a algunos amigos que desde la infancia lo fueron y que me gustaría incluir sus nombre por lo menos, agradeciendo de antemano su apoyo y amistad. Ellos son: Antonio González, Gustavo y Gilda Galicia, Carlos Juárez, Adrián y Mitzi Turner, José Luis y Mary Carmen Quintanar, Héctor y Michelle Bordon, Carlos Garza, y a todos sus padres, quienes también tuvieron que ver en este hecho.

Tampoco puedo olvidar a mis amigos de la Universidad, y no por el hecho de no mencionarlos a todos, no implica que no les esté agradecido por la contribución que han hecho en mi vida. Oscar, Francisco, Tonatiuh, Carlos, Pouchi, Alan, Gaby, Rosy, Mariana, Carmen, Elisa, Raul, Yunuen, Yara, a mis profesores y demás amigos y compañeros.

Ya en el plano profesional, sin duda, es necesario que hable de personas de las cuales he aprendido mucho, desde el inicio en mi trabajo en la Dirección Jurídica del Instituto Federal Electoral. Debo agradecer primeramente al Lic. Alejandro Vázquez Enriquez, quien fue el que me brindó la oportunidad de ingresar a dicha institución. En segundo término, al Lic. Humberto Ismael Meza Cabello, quien fue mi primer jefe y de quien aprendí y sigo aprendiendo muchas cosas. Fue quien me tuvo la paciencia necesaria para poder salir adelante en un medio que me era desconocido, brindándome el apoyo y la guía necesaria para poder salir adelante.

Al Lic. Ignacio Preciado Aguilar, compañero en la oficina y fuera de ella. A la Lic. Leticia Salgado Mendez, amiga, maestra y compañera, con quien compartí buenos y malos momentos, mismos que me ayudaron a forjarme en el ámbito profesional, llamándome la atención en los momentos que así lo ameritaban o con una sonrisa cuando las cosas se presentaban de buena forma, por lo que no puedo dejarla fuera de este trabajo.

A Cristina González Marquez, incondicional amiga y compañera, con quien comparto muchos intereses e ideas para el futuro, quien me escuchó en momentos difíciles o me acompañó en ocasiones muy divertidas. A Aurora y a Maty, las secretarías de la Subdirección de lo Contencioso, ayuda y apoyo incondicional siempre que fue requerido.

Imposible olvidar a quien en esta última etapa ha aportado su conocimiento y consejos para que la consecución de este trabajo fuera posible, al MAGISTRADO VICTOR CARLOS GARCIA MORENO, quien gracias a sus conocimientos y guía, encausó las ideas que teníamos respecto a esta tesis. Gracias Maestro por darme el privilegio de ser uno de sus pupilos y de poder realizar mi tesis profesional con usted.

A todos y cada uno de mis amigos en la Dirección, como el Lic. Valentín Martínez Garza, a Rosy, Yolanda, Luis Enrique, Joel, Jorge, Lic. Muñoz, Juanita, Sandra, Rosalba, Miriam, David, en fin a todos y cada uno de los integrantes de esa Dirección, en la cual empecé a desarrollarme como profesional.

Aunque ellos han colaborado en forma distinta para que este trabajo haya salido adelante, quiero hacer una mención a algo que considero como un pilar no sólo en mi vida, sino en la vida de varios de los que forman parte de una gran

organización, me refiero al equipo de *base-ball* POTROS, en el cual habemos algunos que fuimos compañeros de la infancia y adolescencia y ahora que todos hemos ido madurando y volviéndonos profesionales hemos podido encontrar en este equipo unión y gusto por una actividad que representa algo más que un simple deporte o afición, es todo un placer que nos gustaría conservar como equipo por muchos años. Para ellos, también va mi agradecimiento.

A todas las personas mencionadas, y en especial a mis padres, hermanos y Lorena, les dedico el fruto de mi esfuerzo, mismo que tiene la finalidad de hacer que mis padres, amigos, la sociedad y mi país, sean un mejor lugar en donde podamos vivir y progresar. Es por lo que este trabajo y lo que ha quedado atrás del mismo, es un pequeño tributo y forma de agradecimiento a todo cuanto me han dado, prometiéndoles a cada uno no defraudarlos y tratar de seguir adelante por mí, por mi familia, por mi país.

INTRODUCCION

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una Republica representativa democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental

Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

A efecto de que sea posible la consecución de lo anterior es que el pueblo mexicano ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión o de los Poderes Locales

Es el pueblo el que elige libremente a sus gobernantes mediante el ejercicio del sufragio, a través del cual su voluntad es tomada en cuenta y por la cual es debidamente representado.

Son solamente los ciudadanos mexicanos quienes pueden hacer ejercicio del derecho al voto, ya que son éstos quienes de acuerdo a la Constitución tienen la obligación y la prerrogativa de ejercer el derecho al voto

Aún cuando la propia Constitución señala quienes son ciudadanos mexicanos, no establece una clara diferencia entre nacionales y ciudadanos mexicanos, por lo que indistintamente se establecen obligaciones para ambos aun cuando sabemos existe una diferencia entre unos y otros. Sin embargo, podemos decir que es una condición *sine qua non* para poder ser ciudadano, el ser nacional de un Estado, es decir, todo ciudadano debe ser nacional, pero no todo nacional es ciudadano. De aquí que nuestra legislación al respecto no haya hecho una distinción precisa al tratar de distinguir a los ciudadanos de los nacionales.

Si bien es cierto que la nacionalidad *per se*, implica ciertos deberes y obligaciones para con un Estado, se distingue a la ciudadanía en que, además, de las obligaciones y prerrogativas que ésta otorga, la ciudadanía, además, establece deberes y derechos políticos, lo cual es el rasgo distintivo entre nacionalidad y ciudadanía. Es así como todos los ciudadanos de un Estado tienen inalienables derechos políticos, dentro de los cuales se encuentra el de votar.

Sin embargo, la legislación mexicana excluye de este supuesto a los ciudadanos mexicanos que se encuentran residiendo legalmente en el extranjero, por diferentes cuestiones, tales como el trabajo para los funcionarios de las embajadas o consulados, los estudiantes o los que se encuentren fuera por cuestiones de trabajo para diversas compañías o empresas no permitiendo que

dichos ciudadanos mexicanos puedan cumplir con la obligación y derecho constitucional de votar.

Cabe mencionar que la negación que el gobierno mexicano hace a dichos ciudadanos, tiene su base en la residencia del individuo, haciendo notar que la distinción establecida entre los nacionales residentes en México que, aunque se encuentren en tránsito dentro del territorio nacional, tiene una justificación objetiva, basada en que el derecho al voto debe de ejercerse en el ámbito del territorio nacional, ya que los recursos económicos necesarios que el Estado debe dispensar para organizar elecciones en todos los Estados en los que se encuentren ciudadanos mexicanos, serian excesivos, además de que resultaría un gran problema garantizar la inexistencia de un fraude en el recuento y traslado de votos o la verificación del elector, entre otros problemas

Pero, si bien es cierto que la negativa del Estado mexicano se encuentra fundamentada, también es cierto que algunos países en el mundo han implementado un sistema que permite a sus ciudadanos que se encuentran fuera del territorio de su Estado, votar en las elecciones de su país, haciendo uso del voto por procuración como en Francia o por correo como en Canadá y en Estados Unidos de América, permitiendo así, que los individuos, nacionales y ciudadanos, que se encuentren fuera de su país de origen, puedan ejercer el derecho al voto.

Mediante este trabajo se pretende implementar un sistema que tiene como finalidad el hacer posible que los ciudadanos mexicanos que se encuentran residiendo de manera legal en el extranjero, puedan ejercer su derecho al voto. Para ello, se proponen una serie de reformas legales tendientes a hacer posible la implementación del sistema. Es necesaria en primer término, una reforma al artículo 36 Constitucional fracción III, en la que se habla de votar en el distrito electoral que al ciudadano le corresponda al ciudadano. La reforma tiene la finalidad de hacer factible que aquél ciudadano que se encuentre fuera de su sección electoral, distrito o del país, también pueda votar.

Resulta necesaria también, la reforma a la ley electoral, es decir, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con el fin de crear una comisión, dependiente del Instituto Federal Electoral, -organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios-, de acuerdo con el párrafo 7 del artículo 41 Constitucional, y de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, que realice las funciones de registro de los ciudadanos en el padrón electoral y proporcione los medios necesarios para que el ciudadano pueda hacer ejercicio del derecho al voto.

También, para que se puedan interponer los medios de impugnación que tanto los ciudadanos como los partidos políticos consideren necesarios.

Así, creemos que es posible la implementación de un sistema que haga posible que todos los ciudadanos que se encuentran residiendo fuera de nuestras fronteras por cuestiones de trabajo o por encontrarse estudiando, puedan hacer ejercicio del derecho al voto y con esto, no encontrarse limitados de ninguna forma, para hacer ejercicio de todos y cada uno de sus derechos como ciudadano de nuestro país, y poder así, transitar de mejor manera en el camino de la democracia.

CAPITULO PRIMERO: NACIONALIDAD

1.1.- CONCEPTO

El individuo se encuentra bajo la jurisdicción del Estado dentro de cuyo territorio reside, y tiene el deber de cumplir con las leyes de dicho Estado mientras resida en él. Al mismo tiempo, el individuo queda bajo la jurisdicción personal del Estado del cual es nacional, y debe lealtad a dicho Estado dondequiera que esté, a cambio de lo anterior, el individuo tiene derecho a ser protegido por ese Estado al que pertenece.

Para Leonel Péreznielo Castro¹, el concepto de nación se refiere a un grupo de individuos que hablan el mismo idioma, tienen una historia común y pertenecen en su mayoría a una misma raza. Estas características normalmente dan lugar a la creación de un Estado, pero como se ha visto en el mundo a través de los años, estas características no son en ocasiones suficientes o no determinan la existencia de un Estado, por lo que **una nación no forma necesariamente un Estado, ni viceversa.**

¹ Péreznielo Castro, Leonel. Derecho Internacional Privado. 3a. ed. Colección Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Harla. Mexico 1984, págs. 29-34.

Para Werner Goldschmidt², el principio de la nacionalidad fue proclamado como la panacea del Derecho Internacional Privado por la escuela Italiana encabezada por Mancini, durante la época de la unificación política de Italia y afirmó que la nacionalidad era el título justificativo de la organización nacional, como existía una nacionalidad italiana, Italia debía organizarse en la forma de un solo Estado

Mancini consideró que la nación es una sociedad natural de hombres creada por la unidad de territorio, de costumbres y de idioma, formada por una comunidad de vida y de conciencia social.

Según este autor, los factores que contribuyen a formar a las naciones son de tres géneros:

- **NATURALES** (territorio, raza e idioma).
- **HISTORICOS** (tradiciones, costumbres, religión y orden jurídico).
- **PSICOLOGICOS** (conciencia nacional)

² Goldschmidt, Werner, Derecho Internacional Privado, Derecho de la Tolerancia. Basado en la Teoría del mundo jurídico 6a ed. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1988, págs. 171-174.

Estos tres factores no son, como ya se mencionó, generadoras de un Estado por sí mismos, ya que una nación puede tener dichas características y no formar un Estado (tal es el caso de los judíos, que se encuentran dispersos en el mundo en diversos grupos y que mantienen conciencia nacional, tradiciones, religión, pero no se encuentran en un mismo territorio).

Lo anterior, hace necesario analizar algunos conceptos de Estado, para así poder obtener una mejor idea de lo que es la nacionalidad.

Para Eduardo Trigueros la nacionalidad es el atributo que señala a los individuos como integrantes, dentro del Estado, del elemento social denominado pueblo.”³

El pueblo es lo que da vida al Estado, ya que es a través de los individuos que el Estado se consolida y realiza los objetivos propios de la colectividad, actuando en su nombre para que así, los individuos puedan realizar en lo personal, sus propios objetivos. El Estado realizará los fines de los individuos que lo integran en forma colectiva.

³ Pereznielo Castro, o.p. cit. pág. 35.

Para este autor, la nacionalidad es un instrumento jurídico o bien, debe ser resultante de las normas de derecho de cada Estado, es un vínculo que permite al Estado identificar a los individuos que lo componen.

Para Kelsen, la nacionalidad es una institución común a todos los órdenes jurídicos nacionales modernos⁴. La existencia del Estado depende de los individuos sujetos a su orden jurídico. La nacionalidad sería una condición que, establecida entre el individuo y el Estado, fijaría sus derechos y deberes recíprocos.

Asimismo, Kelsen identifica el concepto ciudadanía con el de nacionalidad, señalándola como la situación de un individuo que jurídicamente pertenece a un Estado o que es un miembro de aquella comunidad.

La adquisición o pérdida de tal situación se encuentra sujeta a las normas de cada orden jurídico nacional, el cual se encuentra condicionado a ciertos deberes y derechos. El más importante entre éstos deberes que sólo pueda imponerse a los ciudadanos es el deber del servicio militar. El más importante

⁴ Kelsen, Hans.- Principios de Derecho Internacional Público. Traducción al Español por Hugo Caminos y Ernesto C. Hermida. Librería El Ateneo Editorial. Argentina 1965. pág. 215.

entre aquellos derechos que pueden otorgarse únicamente a los ciudadanos son los derechos políticos. Solamente los ciudadanos tienen como norma un derecho a residir dentro del territorio del Estado.

Según el derecho nacional puede existir una diferencia entre los ciudadanos plenos, es decir, súbditos del Estado que tienen todos los derechos y obligaciones de un ciudadano pleno y súbditos, que a pesar de que jurídicamente pertenecen al Estado, no los tienen, solamente los primeros pueden ser llamados 'ciudadanos', usando este término en un sentido restringido.

Así, de acuerdo con la ley Alemana de septiembre de 1935, solamente los súbditos de sangre alemana tenían derechos políticos y fueron llamados **Reichsbürger**, mientras los otros, especialmente los súbditos judíos, fueron llamados **Reichsangehörige**.⁵

Henri Batifol nos indica que la nacionalidad implica la pertenencia jurídica de una persona a la población constitutiva de un Estado⁶. Esto es, que debe primero existir un Estado para que la nacionalidad pueda originarse

⁵ *Ibidem*.

⁶ Perazniato Castro, o. p. cit. pág. 38

Para Goldschmidt⁷, el principio de domicilio es superior al principio de nacionalidad. Señala que si bien es cierto la nacionalidad se impone y el domicilio se elige, y que la nacionalidad produce algunos problemas tales como la múltiple nacionalidad o la apatridia (no tener nacionalidad), la nacionalidad es un medio técnico de constituir la población política de un Estado y constituye un concepto extraño al Derecho Internacional Privado. Para Podestá Costa⁸, la nacionalidad es un vínculo jurídico en virtud del cual una persona es miembro de la comunidad política que un Estado constituye según el derecho interno y el derecho internacional.

La nacionalidad no debe ser confundida con la ciudadanía; ésta comprende a una parte de los nacionales, es decir, a los calificados legalmente para ejercer los derechos políticos, pero hay nacionales que por diferentes razones (edad, sexo u otras), pueden no ser ciudadanos.

La nacionalidad implica un concepto estrictamente jurídico y denota una relación política entre un individuo y un Estado determinado.

⁷ Goldschmidt, o.p.cit. pág. 172

⁸ Podestá Costa, L.A. y Ruda José Ma., Derecho Internacional Privado 5a ed. Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1970. pág. 301.

El concepto de nacionalidad no siempre implica la idea de que el individuo pertenezca a una nación determinada. Cabe recordar entonces la diferencia entre "nación" y "Estado". La nación es una comunidad humana con existencia real u ontológica cuyos grupos o individuos componentes se encuentran ligados permanentemente por elementos diversos, como ya lo hemos visto, siendo ésta entidad independiente de toda organización jurídico-política. El Estado en cambio, importa esta organización en que una o varias comunidades nacionales han decidido estructurarse o han sido estructuradas. "La nación es una colectividad humana real, en tanto que el Estado es la persona moral suprema en que la propia colectividad se estructura jurídica y políticamente"⁹

De lo anteriormente expuesto, podemos señalar los tres elementos que integran el concepto de nacionalidad:

- **El Estado que la otorga.**

- **El individuo que la recibe.**

- **El nexo jurídico entre ambos.**

⁹ Burgos Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. 1a. de. Editorial Porrúa. México 1973, pág. 113.

EL ESTADO QUE LA OTORGA.

La nacionalidad solo puede otorgarla un Estado soberano, de acuerdo a lo establecido en el Derecho Internacional.

Es el Estado el que impone las condiciones y requisitos para poder adquirir la nacionalidad, así como también para perderla, teniendo siempre en cuenta que el Estado también está dentro de una comunidad de Estados, debidamente reglamentados por el Derecho Internacional y que por consiguiente, deberá tener cuidado, al regular la nacionalidad de no causar problemas o conflictos.

Cada Estado es libre de determinar en su propia legislación las personas que tienen derecho a la nacionalidad de ese Estado, dentro de los límites de las obligaciones internacionales asumidas.

Ahora bien, si cualquier Estado es libre de establecer los requisitos para otorgar la nacionalidad, aún contra la voluntad de la persona, es necesario que existan lazos fuertes para que pueda ser considerado internacionalmente como nacional. Podestá Costa, cita a la Corte Internacional de Justicia para

poder explicar lo anterior "La nacionalidad es un vínculo legal que tiene su base en el hecho social del enraizamiento, una conexión genuina de existencia, intereses y sentimientos, junto con la existencia de deberes y derechos recíprocos. Se puede decir que constituye la expresión jurídica del hecho que el individuo al que le es conferida, ya sea por ley o como resultado de un acto de las autoridades, está de hecho más íntimamente conectado con la población del Estado que confiere la nacionalidad que con cualquier otro Estado".¹⁰

Este criterio fue el que se hizo valer en el caso *Nottebohm*¹¹ mismo en que se determina que éste y Liechtenstein no eran suficientemente fuertes como para considerar que hubieran establecido una nacionalidad real y efectiva.

¹⁰ Podestá Costa, o.p. cit. pág. 382.

¹¹ *Nottebohm (Liechtenstein vs Guatemala)*. Corte Internacional de Justicia de La Haya. Decisión de fecha 6 de abril de 1955. Reconoció al negar al Liechtenstein protección diplomática contra Guatemala respecto de un individuo que fuera naturalizado por Liechtenstein.

Se intentó de manera fraudulenta la nacionalización de un alemán domiciliado en Guatemala durante 34 años, quien después de declarada la guerra, se trasladó a Liechtenstein y obtuvo allí, de modo singular, de forma sumarísima, sin residencia y sin ningún otro vínculo, en pocos días y mediante solicitud formulada por intermedio de un procurador, la nacionalización que lo convirtió en súbdito de un Estado neutral. Luego regresó a Guatemala en situación privilegiada y continuó ejerciendo actividades que determinaron su prisión en virtud de varios procesos relacionados con la Segunda Guerra Mundial.

EL INDIVIDUO QUE LA RECIBE.

Toda persona física o individuo tiene derecho a tener una nacionalidad, aunque en ocasiones se llegue a los extremos de múltiple nacionalidad o de apatridia. Por lo que es necesario que el individuo, en el caso de múltiple nacionalidad, escoja una al momento de adquirir el derecho para ello (en México, la mayoría de edad a los 18 años), a fin de que no se originen problemas al respecto, ejercitando el *ius optandi*, o sea, el derecho de escoger una nacionalidad entre varias a que puede tener derecho, para así poder ejercer los derechos y cumplir con las obligaciones que el Estado al que pertenezca le impongan. Para el caso de apatridia, es necesario que el individuo elija u obtenga una nacionalidad, ya que, en caso contrario, no se encuentra protegido por el Derecho Internacional. Como ejemplo, el caso *United States of América of Behalf of Dickson Car Wheel Co. vs the United Mexican States* (*United States and Mexico, Special Claims Commission, 1931, Anual Digest, 1931-1932, Case No 115*), la Comisión de Reclamaciones Especiales manifestó: *"...Luego, la única relación jurídica que autoriza a un Estado exigir a otro la realización de una conducta prescripta por el derecho internacional con respecto a individuos, es el único vínculo de la nacionalidad. Este es el vínculo existente entre ese derecho y los individuos, y solamente a través de él, los individuos están capacitados para invocar la protección de un*

Estado y este facultado para intervenir en su nombre. Un Estado, por ejemplo, no comete un delito internacional al infringir un daño a un individuo sin nacionalidad, y consecuentemente, ningún Estado tiene para poder intervenir o reclamar en su nombre, ya sea antes o después del daño" ¹²

EL NEXO JURIDICO.

El Estado es en la medida que realiza los fines de las personas que lo forman y, por consiguiente, para que haya Estado debe de haber individuos que lo compongan, de lo que se deriva que el vinculo o nexo que une a estos dos factores es indisoluble y por consiguiente, igualmente necesario para ambos.

Este nexo se encuentra regulado dentro del Derecho Constitucional o Administrativo de cada país, pues es aquí donde se encuentran los lineamientos necesarios para su aplicación.

¹² Kelsen. o.p. cit. pág 214 y 215.

Las necesidades internacionales obedecen al hecho de que los Estados no deben estar aislados por lo que en 1930, la Sociedad de las Naciones recomendó que: a) todo individuo debe poseer nacionalidad y b) no debe poseer más de una.

Ambos principios fueron recogidos en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, expedida en París el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de Naciones Unidas.

También bajo los auspicios de Naciones Unidas, se han celebrado varias convenciones referentes a la nacionalidad, entre otros:

- Convención sobre la nacionalidad de la mujer casada (29 de enero de 1957);¹³
- Convención para reducir los casos de apatridia (30 de agosto de 1961);
- Convención sobre el Estatuto de los apátridas (28 de septiembre de 1954);
- Protocolo facultativo sobre la adquisición de la nacionalidad (8 de abril de 1961);

¹³ Única Convención firmada por México; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 1979.

- Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas (8 de abril de 1961).
- Protocolo facultativo sobre adquisición de nacionalidad (24 de abril de 1963):

1.2.- FORMAS DE ADQUIRIR LA NACIONALIDAD.

Mundialmente, la divergencia legislativa en materia de nacionalidad es considerable y profunda, por lo que los conflictos son muy fuertes

Como ya hemos analizado, cada Estado tendrá en su propia legislación las formas o requisitos para adquirir su nacionalidad, y como ha quedado asentado, es a través de sus normas (Constitución, leyes secundarias e instituciones) que cada Estado determinará la aceptación o imposición de sus nacionales.

Para Texeira¹⁴ la competencia internacional de cada Estado para determinar en su legislación a sus nacionales no es absoluta, tal y como lo señala el

¹⁴ Valdeao Texeiro, Haroldo. Derecho Internacional Privado. Introducción y Parte General. Tr. Perazniko Castro. Editorial Trillas. México 1987, pág. 351.

artículo 1º de la Convención de La Haya de 1930 que dispone: "esta legislación será aceptada por todos los Estados siempre que esté de acuerdo con las convenciones internacionales, con la costumbre internacional y los principios del derecho generalmente reconocidos en materia de nacionalidad"

Este artículo 1º nos señala que un Estado tiene prohibido declarar que alguien es nacional de otro Estado.

Texeiro, citando a Makov indica que se encuentran solamente dos principios generales del derecho internacional y que tienen interés práctico a) que solamente existe nacionalización automática si existe una vinculación con el ordenamiento jurídico del Estado que nacionaliza, y b) el caso de adquisición de nacionalidad por parte de la población del territorio adquirido de la del anexante.

Para efectos de nuestro tema, analizaremos en forma breve el primero de estos dos principios. Hay "naturalización automática", es decir, inmediata, cuando hay una vinculación de carácter histórico (tradiciones, costumbres, religión) o en su caso, tiene que existir por lo menos una residencia mínima

permanente para que pueda manifestar un vínculo jurídico con el Estado, para que de esta manera el ordenamiento jurídico, que en la mayoría de los casos es la Constitución y las leyes secundarias de cada Estado, puedan tener la debida aplicación.

Se aplica el término "automático" por ejemplo, cuando los individuos que nacen dentro del territorio de un Estado, por ese sólo hecho de haber nacido dentro de la demarcación limitrofe de un Estado, adquiere inmediatamente su nacionalidad. Igualmente, los hijos de un matrimonio que tiene una nacionalidad bien determinada, serán nacionales del mismo Estado al que pertenecen los padres, es decir, se toma en cuenta la filiación, por lo que queda definido el nexo jurídico y por lo tanto el principio general invocado.

Correspondiendo a la antigua noción de los derechos del monarca sobre sus súbditos, la doctrina histórica de la nacionalidad es que ésta es un atributo personal que liga a un individuo y a todos sus descendientes en forma irrevocable, con su legítimo soberano.

Como consecuencia, el mundo europeo aceptaba en siglos pasados la doctrina del derecho de la sangre (*jus sanguinis*), según el cual son nacionales de un Estado todos los hijos de los nacionales del mismo Estado. Se quería con esto establecer una fidelidad absoluta y continua de todos los nacionales y sus descendientes a su soberano

Las colonias de América, al independizarse, en forma democrática, no tenían razón alguna para sostener este principio antagónico a sus teorías de soberanía popular, y siendo mucho más conforme con el Derecho Natural que un individuo tenga la nacionalidad del país donde nació y en donde, probablemente, se desarrollará su vida entera, sin ver siquiera en la mayoría de los casos el país de donde sus padres vinieron, se estableció el sistema de que la nacionalidad de una persona es la del Estado de su nacimiento (*jus soli*). Se ha comprobado que en las más de las ocasiones, la gran mayoría de los casos de los hijos nacidos de padres extranjeros permanecen en el país de su nacimiento muchos años, si no indefinidamente.

Aún cuando la definición de *jus soli* es más conforme con la razón y con los vínculos naturales de la persona, muchos de los Estados europeos continúan con el sistema opuesto, impulsados por las necesidades impuestas del servicio

militar, y algunos Estados americanos recurren a sistemas mixtos en razón de la falta de uniformidad de criterios, la cual ha generado casos de doble nacionalidad y de apatridia.¹⁵

Es el caso de que algunos Estados permiten en su legislación que si un individuo puede decidirse por alguna nacionalidad a la que pueda tener derecho por diversas circunstancias (haber nacido en territorio extranjero hijo de padre o madre extranjero o se desea naturalizar de otro Estado independientemente de su filiación o lugar de nacimiento), ejercite el *ius optandi*, es decir, que puede optar por la nacionalidad que a sus intereses convenga, siempre y cuando reúna los requisitos que el Estado al que desea pertenecer le imponga y no afecte los derechos del país al que deja o dejará de pertenecer.

DIVERSAS FORMAS DE NACIONALIDAD.

La nacionalidad puede ser: a) originaria, b) adquirida o, c) impuesta o colectiva.

¹⁵ Ursúa, Francisco A.- Derecho Internacional Público. Editorial Cultura. México 1938. pág. 88.

a) Originaria. - Es la que resulta de la aplicación de las leyes nacionales, sea que establezcan el *ius soli* o el *ius sanguinis* o un criterio mixto. Es la que resulta del nacimiento en relación al lugar o a la nacionalidad de los progenitores.

b) Adquirida. - Puede provenir de la naturalización o del matrimonio.

NATURALIZACION es el procedimiento establecido por las leyes de cada Estado, por el cual un extranjero adquiere la nacionalidad de éste.¹⁶

Como podemos observar, depende de dos elementos que exista la naturalización: 1 - que exista la voluntad del extranjero de cambiar su

¹⁶ Del Diccionario Jurídico Mexicano, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editado por Porrúa, el concepto de naturalización señala: (Acción y efecto de naturalizar.) Procedimiento de atribución de una nacionalidad que no sea la de origen; se entiende por nacionalidad de origen la que se adquiere por nacimiento. El concepto de naturalización está por lo tanto estrechamente vinculado con el concepto jurídico de nacionalidad, el cual surgió en el transcurso del siglo XIX. Por medio de dicho procedimiento se permite a las personas, que cumplen con ciertos requisitos, adquirir una nacionalidad que no hayan tenido por nacimiento. Es entonces facultad de cada Estado determinar las condiciones bajo las cuales los extranjeros podrán adquirir su nacionalidad. Varían los procedimientos de naturalización en función de cada Estado; igualmente pueden ser diferentes, según cada país, las autoridades facultadas para otorgar la nacionalidad por medio del procedimiento de naturalización. El legislador de cada Estado determina, pues, cuidadosamente los requisitos y procedimientos a seguir por los extranjeros deseados de obtener su nacionalidad. Bibliografía Arellano García, Carlos. Derecho Internacional Privado, México Porrúa, 1974; Peralta Castro, Leonel, Derecho Internacional Privado, México, Harla, 1980; Trigueros, Eduardo, La nacionalidad mexicana, México, Jus, 1940. Claude Belair M. pág. 2170

nacionalidad y 2.- que cumpla con los requisitos señalados en los ordenamientos del Estado al que desea pertenecer. Estos requisitos suelen ser muy variados, pero es cada Estado, ejercitando su *imperium*, el que determinará los pasos a seguir para que un individuo se naturalice como su nacional, otorgando incluso, privilegios a los individuos extranjeros que se encuentren radicando en su territorio, tal y como es el caso de la naturalización privilegiada en nuestro país.¹⁷

En el matrimonio, el cónyuge puede adquirir la nacionalidad del otro si así lo desea; La finalidad de esta medida está basada en la necesidad de la conservación del vínculo familiar y en especial al lazo conyugal y por consecuencia, se hace extensivo a los hijos de ese matrimonio.

c) Impuesta o colectiva - La nacionalidad impuesta o colectiva es la que resulta de las anexiones de territorio. Se entiende la razón de ser de lo anterior, en virtud de que si el territorio de un Estado se anexa a otro, no podrá, en consecuencia ostentarse con la nacionalidad del antiguo Estado ya que los habitantes pertenecen ahora a otro Estado diferente al de su origen

¹⁷ Artículo 21 de la Ley de Nacionalidad.

1.3.- FORMAS DE PERDER LA NACIONALIDAD.

Como ya hemos observado, son los propios Estados los que establecen los supuestos sobre los cuales ha de adquirirse su nacionalidad, así como los trámites y autoridades encargados de ello. Igualmente es el Estado el que determinará los supuestos en los cuales se pierde la nacionalidad a través de sus leyes y autoridades.

El Estado decide soberanamente en su territorio sobre la nacionalidad de origen y también decide soberanamente en su territorio de la pérdida de la nacionalidad. El principio racional en esta materia es que toda persona tiene derecho a cambiar de nacionalidad para ligarse con el Estado con el que tenga afinidad por sus sentimientos o intereses.

El principio de la nacionalidad perpetua ha sido abatido ya desde tiempo atrás "*semel civis, semper civis, Once a subject, always a subject. Una vez súbdito, siempre súbdito*"¹⁸

¹⁸ Valadeo Texeiro, o.p. cit. pág. 300.

El derecho a cambiar la nacionalidad se introduce en el derecho internacional por obra de la Convención Panamericana sobre Nacionalidad de Montevideo de 1933, en su artículo 1º, y de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, en su artículo 15 y Panamericana en su artículo 19.¹⁹

En la antigüedad, la pérdida de la nacionalidad era habitualmente forzada y provenía de una pena, mientras que en los tiempos modernos predomina la forma voluntaria

Entre las formas voluntarias hoy en día se destacan la renuncia (forma excepcional) y la naturalización, que es una forma tanto de adquirir como de perder un nacionalidad por consecuencia, entre las impuestas el ejercicio sin licencia de ciertas actividades en beneficio de un gobierno extranjero, aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero, entre otros (Artículo 37 apartado "A" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

¹⁹ Ibidem, pág. 381.

Las disposiciones de la ley mexicana siguen casi siempre los principios generales de derecho internacional privado sobre nacionalidad y su pérdida, siendo de advertir que para efectos de nuestro trabajo serán analizadas en el siguiente capítulo.

Es de señalar que los Estados americanos se distinguen porque casi siempre son las leyes constitucionales las que se ocupan de esta materia, que en otros Estados están comprendidas en leyes secundarias.²⁰

De lo anterior se puede desprender que así como cada Estado establece los pasos a seguir para que un individuo pertenezca a su población, es el mismo Estado el que determina la forma en que terminará el vínculo que o une con el individuo, su nacionalidad.

1.4.- DERECHOS Y OBLIGACIONES QUE SE ADQUIEREN.

Como ya hemos observado, cada Estado tendrá las facultades para poder determinar quienes son los individuos que formarán su población, es decir, que

²⁰ Arce, Alberto G. Derecho Internacional Privado. 7a. ed., Editorial de la Universidad de Guadalajara. México, 1973. pág. 52-56.

sean sus nacionales. Asimismo, es el propio Estado el que determina los requisitos que debe llenar un extranjero para poder ser considerado como nacional (naturalización).

Lo anterior, encuentra su fundamento en las leyes de cada Estado, supremas o secundarias, que al respecto regulen dicha situación, siendo las leyes, el sustento de todas las obligaciones y derechos que los individuos integrantes de un Estado, ya que son los propios individuos quienes, de forma directa o indirecta, originan los ordenamientos que han de regirlos. Por tanto, cada Estado tendrá en sus propias leyes distintas prerrogativas y deberes para sus nacionales, dependiendo de diversos factores tales como la política, la economía, creencias, carencias o ideología.

Anteriormente, Kelsen indicó que la adquisición o pérdida de tal situación se encuentra sujeta a las normas de cada orden jurídico nacional, el cual se encuentra condicionado a ciertos deberes y derechos. El más importante entre éstos deberes que sólo puede imponerse a los ciudadanos es el deber del servicio militar. El más importante entre aquellos derechos que pueden otorgarse únicamente a los ciudadanos son los derechos políticos. Solamente

los ciudadanos tienen como norma un derecho a residir dentro del territorio del Estado.²¹

Retomando la idea de Kelsen, de que la adquisición o pérdida de la nacionalidad se encuentra sujeta a las normas de cada orden jurídico nacional, es que es ciertamente muy difícil señalar en forma concreta prerrogativas u obligaciones que una nacionalidad impone, pero es factible a manera de ejemplo, mencionar algunas obligaciones y derechos.

- **Derecho de una nacionalidad.** - Consagrado en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre expedida en París el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de la O.N.U., en donde se estipula que cada individuo debe tener una nacionalidad.²²
- **Derecho de protección.** - Por virtud de éste, el nacional de un Estado recibirá protección o ayuda dentro o fuera del territorio del Estado del que es nacional para el caso de que se encuentre en problemas.
- **Derechos políticos.** - Esto es, la oportunidad de los nacionales de intervenir de manera directa o indirecta en la forma de gobierno de su país. La facultad de participar en el ejercicio del poder y de petición en los asuntos

²¹ o.p. cit. Kelsen, pág. 215

²² Gutiérrez Espada, Cesáreo y Calvo Caravaca, Alfonso-Luis. Textos de Derecho Internacional Público. Editorial Tecnos S. A. Madrid, 1986. pág. 237.

políticos, así como de formar organizaciones y partidos políticos, así como de ejercer el *ius suffragii*, de manera activa o pasiva que es el derecho que tienen los nacionales de cada Estado de votar y ser votados para el desempeño de cargos públicos de elección.

El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos firmado en Nueva York el 19 de diciembre de 1969 ilustra más claramente lo anteriormente mencionado:

"Artículo 25.- Todos los ciudadanos gozarán sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2º, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos políticos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.*
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.*
- c) Tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país."* ²³

²³ *Ibidem*, pág. 246.

Entre las obligaciones se pueden considerar la de sumisión o sometimiento a las leyes e instituciones del Estado al que pertenecen, en virtud de que es éste quien les brindará protección dentro y fuera de su territorio para que puedan desarrollar libre y tranquilamente sus actividades. También en la mayoría de los Estados y derivado de lo anterior, prestar un servicio militar.

CAPITULO SEGUNDO : NACIONALIDAD MEXICANA

2.1.- CONCEPTO.

Como lo mencionamos en el capítulo anterior, el derecho de la nacionalidad como contenido del Derecho Internacional, establece y regula la calidad de una persona en razón del vínculo o nexo de carácter político y jurídico que la integra a la población que constituye un Estado. Su establecimiento se encuentra en los ordenamientos primarios o secundarios y es aplicado igualmente, por las autoridades señaladas en dichos ordenamientos.

La nacionalidad se establece por el Derecho dentro de un determinado Estado, cuya Constitución fija los criterios para reputar a los individuos que componen su población como "nacionales" o "extranjeros". Por ello la demarcación de nacionalidad es un acto jurídico normativo.²⁴

²⁴ Burgos. o.p. cit. pág. 114.

En el caso de México, este supuesto se actualiza en la medida que la adquisición y pérdida de la nacionalidad mexicana se encuentran reguladas en los artículos 30 y 37, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su regulación básica se encuentra en la Ley de Nacionalidad, expedida por el Congreso de la Unión, ya que de acuerdo con el artículo 73 Constitucional, fracción XVI es quien tiene facultades para dictar leyes sobre nacionalidad, entre otras. La aplicación de estas disposiciones compete a la Secretaría de Relaciones Exteriores, de conformidad al artículo 28, fracción VII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Cabe hacer notar que en la propia Constitución, no se encuentra establecido un concepto de nacionalidad mexicana, sino que únicamente se hace mención a quienes son nacionales; sin embargo, de lo expuesto en el capítulo anterior, podemos individualizar el concepto de Estado, a un Estado en particular: México. Por lo que, la nacionalidad mexicana es el vínculo jurídico que señala al individuo como miembro del pueblo que constituye el Estado mexicano. Es el vínculo jurídico que relaciona al individuo con el Estado mexicano.

2.2.- FORMAS DE ADQUIRIR LA NACIONALIDAD MEXICANA.

La Constitución mexicana vigente desde el 1º de mayo de 1917 establece dos especies de nacionalidad, la de origen o por nacimiento y la adquirida mediante naturalización

Como breve referencia histórica, se observa que desde la Constitución de 1812, hasta la ley fundamental de 1857 se adoptaron, en forma variable, los principios *ius soli* y *ius sanguinis*

En la Constitución de 1812, en su artículo 5º, se consideró españoles " todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las Españas y los hijos de éstos". Por virtud de esta declaración formal, la nacionalidad española fue atribuida a indios, mestizos y a todos los individuos que habitaban la Nueva España, con la condición de que fueran hombres libres.

El primer documento de la lucha armada en nuestro país con motivo de la independencia, proclamado por Miguel Hidalgo tiene un aspecto marcadamente nacionalista que hace pensar en que el sacerdote comprendió

la existencia de una nación sociológicamente unificada. Esta idea fue ratificada por el Congreso de Apatzingan en los Principios o Elementos Constitucionales en el Capítulo III en el que se declara, que serán "ciudadanos" de esta América, todos los nacidos en ella.²⁵

En el Reglamento Provisional del Imperio Mexicano del 18 de diciembre de 1822, la nacionalidad mexicana se fundó en el factor geográfico (residencia) y político (aceptación del Plan de Iguala y juramento de fidelidad al emperador), concediéndose el derecho de voto a los extranjeros por la utilidad que pudiesen prestar al Imperio "por sus talentos, invenciones o industria" (artículo 17).

La Constitución Federal de 1824 no contenía ninguna disposición sobre nacionalidad mexicana, aunque en algunas de sus leyes presuponia la "ciudadanía" al exigirla para poder ser presidente de la República, magistrado de la Corte Suprema, jueces de circuito y de distrito, debiendo observarse que los magistrados podían haber nacido "en cualquier parte de la América que antes de 1810 dependía de España, y que se ha separado de ella, con tal de

²⁵ Trigueros, Eduardo S. La nacionalidad Mexicana. Notas para el estudio del Derecho Internacional Privado. Prólogo de Germán Fernández del Castillo. Publicaciones de la Escuela Libre de Derecho. Serie B. Vol. 1. JUS Revista de Derecho y Ciencias Sociales, México 1940. pág. 48

que tenga la vecindad de cinco años cumplidos en el territorio de la República” (art. 125).

La Constitución Centralista de 1836, llamada oficialmente “Las Siete Leyes Constitucionales”, toma como base de la nacionalidad mexicana diferentes factores, tanto el *ius soli* y *ius sanguinis*, la vecindad o residencia en la República, la adhesión al Acta de Independencia, así como la naturalización.

La Constitución Federal de 1857 en materia de nacionalidad asumió exclusivamente el principio de *ius sanguinis*, reputando como mexicanos por nacimiento sólo a los individuos nacidos dentro o fuera del territorio nacional de padres mexicanos (art. 30 fr. I). Esto se suscitó en virtud de que desde la Independencia nacional hasta ese momento, se había creado un repudio total hacia cualquier extranjerismo y por consiguiente, un gran espíritu de nacionalismo.²⁶

Para 1866 se forma una ley completa sobre nacionalidad, obra debida al ilustre Ignacio L. Vallarta, quien trata de corregir el texto constitucional que juzga no

²⁶ Burgos o.p. cit. pág. 119-121.

inconforme a nuestra realidad sino a los principios impuestos por los tratadistas en su exposición de motivos; sin embargo, cae en el error, frecuente en el medio y en la época de guiarse de instituciones extrañas o por teorías inadaptables a nuestro medio, por falta de penetración al fondo del problema, lo cual desorienta toda la legislación sobre nacionalidad.

Al reformarse la Constitución, se sintió en el ambiente una tensión de los Congresistas en cuanto al rechazo político a determinados hombres, sobre todo a los extranjeros o los hijos de los extranjeros que habían causado, en muchas ocasiones, grandes problemas para el país; se advierte la falta de conocimiento del tema a la mayoría de los congresistas a quienes se explica no el problema en sí, sino uno de los problemas secundarios por lo que no puede pensarse que se estudió debidamente el problema sobre el cual se legisló.

Esta legislación, subsistió hasta 1934, en que la Constitución se reforma y dicta una nueva ley reglamentaria sobre la materia. Los efectos prácticos de esta legislación no sólo es desordenada, sino desviada absolutamente de nuestra realidad, se hacen apreciables cuando observamos la existencia de un gran número de individuos que legalmente son nacionales y que ni ellos se

consideran mexicanos ni pueden considerarse como tales por encontrarse sociológica y hasta legalmente ligados a otro Estado. Tal sucede en proporción digna de tomarse en cuenta en los Estados del sur de los Estados Unidos, según ha podido comprobarse en las informaciones de la Agencia de México en la Comisión de Reclamaciones entre México y Estados Unidos. Por el contrario, un gran número de criollos que sociológicamente han sido miembros de nuestro grupo, legalmente siguen siendo considerados como extranjeros.²⁷

De lo anteriormente expuesto, podemos resumir que la legislación en materia de nacionalidad a través de la historia a sido impropia y que ha copiado modelos que no son aplicables, de ninguna manera, a la realidad nacional, por lo que se ha conseguido confusión y desorden que afecta en forma grave, si no al sistema jurídico mexicano en su totalidad, por lo menos a los ordenamientos relativos a la nacionalidad, creando inseguridad e incertidumbre respecto a los individuos que realmente deben de ser considerados como nacionales y no a los que por un error de criterio jurídico son "nacionales" pero que tienen otra clase de intereses que provocan daños importantes en muchos aspectos de nuestra vida.

²⁷ Trigueros. o.p. cit. pág. 50.

Ahora bien, es cierto que el individuo interesa al orden jurídico aún en la vida intrauterina, el problema de nacionalidad requiere la existencia real y biológicamente autónoma del nacional, puesto que se trata de su integración en un grupo de individuos que conforman el pueblo de un Estado. Por lo que se hace necesario fijar la calidad de ese individuo en base a dos supuestos: la nacionalidad de sus padres y el territorio de su nacimiento.²⁸

Para efecto de que la explicación del tema resulte mas sencilla, se tomará en cuenta el orden establecido por el artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

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

POR NACIMIENTO.

En cuanto a la primera especie, en su apartado A, la Constitución adopta simultáneamente los principios *ius soli* y *ius sanguinis*.

²⁸ *Ibidem*, pág. 54.

"A) Son mexicanos por nacimiento.

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

II.- Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos, de padre mexicano o de madre mexicana; y

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

El principio *ius soli* fue adoptado lisa y llanamente y en toda su extensión por la Constitución de 1917 desde la reforma que se introdujo a su artículo 30 en enero de 1934. Con anterioridad a ella, este precepto condicionaba la adquisición de la nacionalidad mexicana a la manifestación que ante la Secretaría de Relaciones Exteriores debía formular el hijo de padres extranjeros nacido en la República, dentro del año siguiente a su mayoría de edad, en el sentido de optar por tal nacionalidad, comprobando haber residido en el país "los últimos seis años anteriores a dicha manifestación"²⁹

Sin embargo, se conserva el sistema de *ius sanguinis* en toda su amplitud no obstante que se advierte que tal sistema conserva una nacionalidad jurídica

²⁹ Burgoa, o.p. cit. pág. 117.

transmitida de generación en generación, sin ninguna realidad y se adopta el sistema *ius soli* también en toda su amplitud haciendo que individuos nacidos de extranjeros que no tienen relación alguna con el país, sean legalmente considerados como mexicanos, lo que también presenta el aspecto de una nacionalidad solo jurídica y desligada de toda realidad, lo que nos conduce a señalar que para la existencia de una verdadera "nacionalidad mexicana" deben de conjuntarse en un solo concepto la nacionalidad sociológica y la nacionalidad jurídica, con todas y cada una de las atribuciones que hacen un verdadero vínculo entre Estado e individuo

Es de observarse que tanto la fracción I como la III, adoptan el principio *ius soli*, es decir, hacer nacionales a los individuos que nacen dentro del territorio mexicano o sus extensiones (aeronaves o embarcaciones nacionales), lo cual no significa un vínculo jurídico de mucha fuerza, ya que en muchas ocasiones el individuo nace dentro del territorio de la República o sus extensiones de manera casual y aun así es considerado como mexicano. Para Perezniato Castro³⁰, estos elementos no son suficientes para considerar a una persona como nacional, señala que debe considerarse, además, que dicha persona se encuentre vinculada con nuestro país, sugiere otros elementos condicionantes como residencia en el país por un determinado periodo, o que realice cierta actividad dentro de México.

³⁰ Perezniato Castro. o.p. cit. pág. 46.

En su texto, la fracción II acoge el principio de *ius sanguinis*, por medio del cual se trata de conservar como nacionales mexicanos a los nacidos en el extranjero pero que tienen un vínculo de filiación directa con un nacional mexicano, esto es, de los padres., pero tal y como sucede con el principio adoptado en las fracciones I y III, este vínculo puede ser meramente accidental, y carecer, por consecuencia, de toda ligadura con el territorio nacional, lo cual nos lleva a pensar que el ordenamiento constitucional permite hacer nacionales a todos los individuos que caigan dentro de los supuestos mencionados, sin tener realmente un conocimiento, un interés, una unión, un nexo cultural, una verdadera identidad nacional, un arraigamiento, que es necesario se origine, para que una persona pueda ser considerado como un "verdadero mexicano".

Trigueros señala, citando a de La Pradelle: "*El ius sanguinis cae de generación en generación en tanto que, paralelamente a la fuerza antagónica del ius soli se eleva... En la primera generación puede decirse que la influencia de la familia es preponderante; en la segunda, que ha dejado de serlo; en la tercera, que ha desaparecido...*".³¹

³¹ Trigueros. o.p. cit. pág. 57.

Al respecto, el propio Trigueros sugiere " *convendría a nuestro Estado limitar la atribución de nacionalidad por vínculos familiares a un cierto número de generaciones, siguiendo como se dice que se sigue como base el "jus soli" pudiera establecerse la necesidad de que cuando menos los abuelos o bisabuelos hubieran nacido en México para tener como nacional al hijo de padres mexicanos*".

De igual manera en cuanto al sistema *ius soli* pudiera establecerse limitación fundada en apreciaciones históricas tomando en cuenta la nacionalidad originaria de los padres ya que es indudable que individuos de raza hispana llegan a ser sociológicamente mexicanos en cuanto se establecen entre nosotros, y con mayor razón sus hijos nacidos en México serán miembros de nuestro grupo, en cambio los individuos de diferente raza, son casi siempre mercaderes que viven en nuestro medio siendo siempre ajenos a él.

Por lo que, encontramos que son mexicanos y forman parte de nuestro pueblo, grandes grupos de individuos que por ningún concepto pueden considerarse formando parte de nuestro grupo social y que aprovechan la nacionalidad mexicana como un medio para poder realizar sus fines económicos personales, muchas veces con perjuicio de los mexicanos

En nuestra legislación se cuidó el aumento numérico del pueblo del Estado, pero se olvidó que el número de nacionales es causa de fuerza solo cuando esos nacionales obran y piensan en forma coherente. Pretender comprender como mexicanos a todos los que tengan una relación cualquiera con el país, por débil que tal relación sea, nos lleva a caer en el peligro de perjudicar de manera importante a todos los aspectos de la sociedad mexicana, causando daños que pueden ser de difícil reparación.³²

Ahora bien, tomando en cuenta las consideraciones anteriores sería factible que nuestra legislación pudiera generar lineamientos más cercanos a la realidad social que vivimos, lo cual haría que el número de nacionales fuera menor pero que esos pocos individuos fueran, tanto sociológica como jurídicamente nacionales, por lo que el Estado ganaría una mayor fuerza social y perdería menos que en una reducción numérica de individuos que no forman parte del grupo social.

Para Trigueros no solamente los problemas internos nos hacen pensar en la conveniencia de limitaciones, sino también los problemas de orden internacional. Legislación como la nuestra evita de manera evidente el

³² *Ibidem*, pag. 56.

nacimiento en nuestro territorio de individuos sin nacionalidad pero en cambio provoca la existencia de individuos de doble nacionalidad todos los nacidos de padres extranjeros cuya ley nacional siga el sistema *ius sanguinis* y todos los nacidos de mexicanos en territorio extranjero que siga el principio *ius soli* tendrán una nacionalidad extranjera además de la nuestra y en una gran mayoría de los casos no habría posibilidad legal de que repudien nuestra nacionalidad de acuerdo con el *desideratum* manifestado en el artículo 6° de la Convención de La Haya sobre nacionalidad.³³

El medio generalmente propuesto, como más eficaz para resolver todos los problemas que trae consigo la atribución de nacionalidad originaria es la opción, (denominado *ius optandi*) por la cual se supone que el individuo completa su declaración de voluntad dudosa, haciendo firme su posición respecto al Estado o Estados que lo consideren nacional, haciendo así del sistema de opción el remedio de todos los errores en que pueda incurrirse al atribuir nacionalidad de origen. En la respuesta formulada por el Gobierno de Suiza a consulta hecha por la Sociedad de las Naciones (carta de 17 de diciembre de 1928) se dice: "El derecho de opción constituye la solución ideal para casos de doble nacionalidad".³⁴

³³ *Ibidem*, pág. 58.

³⁴ *Ibidem*, pág. 61.

No es sino cuando se llega a admitir la posible coexistencia de los dos sistemas tradicionales de atribución de nacionalidad originaria, cuando, con el objeto primordial de evitar la doble nacionalidad las legislaciones de los diversos Estados incluyen en sus sistemas de atribución, como remedio a los conflictos y como justificación para determinadas soluciones, el derecho de opción.

La legislación mexicana no menciona la palabra "opción" como medio que tiene el Estado para atribuir nacionalidad, sino que solamente refiere a la posibilidad que determinadas personas tienen de "renunciar a la nacionalidad mexicana". Puesto que se establece que para poder renunciar a nuestra nacionalidad, es necesario que el renunciante posea otra nacionalidad.

La opción es el derecho que un Estado concede a alguno de sus nacionales que poseen otra nacionalidad para renunciar, por un acto unilateral a su nacionalidad conservando exclusivamente la nacionalidad del otro Estado.

Se plantea la solución de conflictos de doble nacionalidad por medio del ejercicio del *ius optandi* en este apartado, en virtud de que el problema, radica

en que varios Estados siguen los mismos principios aplicados por nuestra legislación para la adquisición de nacionalidad. sin embargo. más adelante tocaremos de nueva cuenta el tema en lo referente a la pérdida de la nacionalidad mexicana porque el ejercicio de este derecho trae aparejado la pérdida de una nacionalidad, que puede ser incluso la mexicana.

POR NATURALIZACIÓN.³⁵

El apartado B del artículo 30 Constitucional establece dos supuestos respecto de la adquisición de la nacionalidad mexicana no originaria: el ordinario y el especial.

"Artículo 30.-

.....

B).- Son mexicanos por naturalización:

I.- Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización; y

³⁵ En razón de los fines de la presente investigación, se procederá a un breve estudio de este apartado.

II - La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional.

Por lo que se refiere al ordinario (fracción I), se encuentra abierto para cualquier extranjero y su procedimiento está regulado por los artículos 14 a 21 de la Ley de Naturalización, consistente en lo siguiente:

El extranjero que desee naturalizarse deberá presentar ante la Secretaría de Relaciones Exteriores una solicitud en la que formule las renunciaciones y protestas y exhiba la documentación que exige el reglamento (certificado de residencia en el país, la que compruebe su estancia legal en el país como el pasaporte, certificado de buena salud y comprobar que tiene más de 18 años), así como la voluntad de adquirir la nacionalidad mexicana.

El trámite referido puede ser realizado por un representante legal con poder especial que contenga las renunciaciones y protestas necesarias.

Además es necesario que acredite el hablar el español y que se encuentra integrado a la cultura nacional, así como su domicilio en el territorio de la República de por lo menos 5 años anteriores a la solicitud (artículo 14).

De acuerdo al artículo 19, la residencia se acredita siempre y cuando no sea para fines de recreación o estudio.

Una excepción al requisito de residencia se encuentra contenida en el artículo 15, señalándose que podrá naturalizarse con una residencia mayor de dos años el extranjero que tenga hijos mexicanos por nacimiento, sea originario de un país latinoamericano o de la península Ibérica o que haya prestado servicios, desempeñado obras importantes en materia cultural, científica técnica, artística, empresarial o deportiva que representen un beneficio a la nación.³⁶

El procedimiento especial por su parte (fracción II), está abierto únicamente para aquellas personas extranjeras que contraigan matrimonio con mexicano o mexicana, pero que además establezcan su domicilio dentro de la República Mexicana. El establecimiento del domicilio en este supuesto, implica que la persona extranjera no podrá hacer valer su derecho sino hasta pasado el

³⁶ Véase Péreznielo, o.p. cit. págs. 47-50.

término establecido en los artículos 29 y 30 del Código Civil, es decir, seis meses que es el plazo mínimo señalado para adquirir domicilio, por lo que la adquisición de la nacionalidad no opera inmediatamente sino que se encuentra condicionada al transcurso del lapso de tiempo señalado y a la solicitud que se haga ante la Secretaría de Relaciones Exteriores que es la que se encarga del cumplimiento y trámites respectivos.³⁷

PRUEBA DE LA NACIONALIDAD.

La nacionalidad de un individuo, independientemente de ser elemento personal, es causa de los más diversos fenómenos según sea el individuo mexicano o extranjero, sino aún según sea el extranjero nacional de uno o de otro Estado.

En multitud de casos se presenta la necesidad de comprobar con exactitud la nacionalidad de un individuo; para el caso de reclamaciones internacionales, en la formación de listas electorales, en algunos casos sobre la validez de actos jurídicos o sobre capacidad, la nacionalidad de un individuo tiene un papel importante y algunas veces esencial, y por lo mismo es preciso que la nacionalidad con que un individuo se ostenta o la que se le atribuye, sea comprobada debidamente ante la autoridad que ha de juzgar.

³⁷ Pereznielo. o.p. cit. pág. 51.

La enorme importancia que para el Estado y para el individuo tiene la nacionalidad de los individuos, hace preciso que la ley prevea de manera eficaz como ha de ser probada en todo caso y en sus diversos elementos

La Ley General de Población de 24 de agosto de 1936, al crear la cédula de identificación personal, en su Título V Capítulo III y IV, subsana parcialmente la deficiencia de la Ley sobre Nacionalidad, estableciendo en su artículo 166 las mencionadas cédulas. Pero debe advertirse que el problema fundamental no quedó resuelto por tal disposición, pues ha de considerarse, que la cédula de identificación no era obligatoria sino para ciertos individuos que se encontraban determinados por la Ley, siendo potestativo para los demás y, además, porque la nacionalidad mexicana debía de ser probada ante la Secretaría de Gobernación.³⁸

La nacionalidad forma parte del estado civil de la persona lo que nos presenta el problema sobre la posibilidad de recurrir a todos los medios probatorios que señalan las leyes, teniendo en cuenta la disposición del artículo 39 del Código Civil en vigor, que establece que: *'El Estado civil de las personas sólo se comprueba por las constancias relativas del Registro. Ningún otro documento*

³⁸ Trigueros. o.p. cit. pág. 132.

ni medio de prueba es admisible para comprobar el estado civil, salvo los casos expresamente exceptuados en la Ley”. Al respecto, la Ley de Nacionalidad, en su artículo 10 señala: *“Artículo 10.- Son documentos probatorios de la nacionalidad mexicana:*

- I.- El acta de nacimiento expedida observando lo previsto en la legislación civil;*
- II.- El certificado de nacionalidad que la Secretaría expedirá a petición de parte;*
- III.- La carta de naturalización,*
- IV.- El pasaporte vigente;*
- V.- La cédula de identidad ciudadana, y*
- VI.- Las demás que señale el Reglamento de esta Ley.”*

El reglamento hace mención a que en caso de algún conflicto, se aceptarán las pruebas testimonial y documental que el titular de la carta de naturalización crea convenientes aportar, en caso de una nulidad

Aún cuando en las actas de nacimiento debe hacerse constar el lugar del nacimiento y la nacionalidad de los padres, tomados de la declaración de dos testigos y de los padres en su caso, implica un principio de prueba para la nacionalidad de origen, pero no se hace constar la nacionalidad del individuo, ni existe disposición alguna que obligue a inscribir en el Registro Civil un cambio de nacionalidad, por lo que, la única nacionalidad que es posible

probar en los términos del artículo 39 del Código Civil, es la adquirida en virtud de la aplicación del principio *ius soli*, derivada del lugar de nacimiento del registrado, cuestión que Eduardo Trigueros califica de absurda³⁹

Queda pues, el problema relativo a la prueba de nacionalidad, como cualquier otro caso en que haya de probarse una situación jurídica cualquiera, sujeto a las reglas generales en materia de prueba, es decir, comprobando los hechos, que, según la Ley sean circunstancia condicionante de atribución, cambio o pérdida de la nacionalidad.

2.3.- FORMAS DE PERDER LA NACIONALIDAD MEXICANA.

Así como el individuo, en el transcurso de la vida puede desprenderse de un grupo sociológico, dejando de ser miembro de una comunidad social, también el individuo puede desprenderse del pueblo de un Estado perdiendo su nacionalidad. Sin embargo, la pérdida de la nacionalidad no implica la separación de un grupo sociológico o como resultado de un fenómeno natural.

³⁹ Ibidem, pág. 133.

En la nacionalidad es de gran importancia la integración de la población del Estado en su vida misma y por consiguiente, se debe de tener el consentimiento del Estado para que un individuo deje de ser miembro de su población.

En cuanto hace la pérdida de nacionalidad, el derecho ha sufrido importantes transformaciones, ya que de la alianza perpetua de las épocas antiguas se pasa a admitir la posible pérdida de la nacionalidad, siendo esta modificación más que una corriente hacia la autónoma voluntad del individuo en cuanto a su nacionalidad, una consecuencia necesaria de la aceptación, casi universal, del contenido sociológico del Estado y de la superposición, más o menos deseada, entre los conceptos de nación y de pueblo del Estado.⁴⁰

En el derecho es preciso fijar los casos en que la nacionalidad se pierde como consecuencia de hechos concretos apreciables con facilidad señalados no sólo en cuanto sean causas naturales del fenómeno de disgregación del individuo, sino también teniendo en cuenta, en su elección las tendencias del Estado. Habrá legislaciones que tiene como finalidad la de mantener el mayor número de nacionales, reduciendo en forma considerable las causas por las

⁴⁰ *Ibidem*, pág. 155.

cuales se pierde su nacionalidad, también existen legislaciones que se encuentran más interesadas en la cohesión sociológica de su población, determinando un aumento en las causas de la pérdida de nacionalidad. Por lo que la validez de la voluntad del individuo tendrá eficacia cuando coincida con la del Estado, con lo que la voluntad del Estado predomina sobre la del individuo.

Dentro de un sistema de atribución de nacionalidad apegado a la tendencia a hacer coincidir al pueblo del Estado con una determinada agrupación sociológica, la pérdida de la nacionalidad solo podrá justificarse por la disgregación del individuo que se separa del grupo para formar parte de una agrupación diferente. Esta separación puede acontecer cuando el individuo se separa del grupo y entra a formar parte de uno jurídicamente organizado (cuando adquiere una nacionalidad diversa) y cuando el individuo se separa del grupo pero no necesariamente llega a adquirir una nacionalidad distinta, pero que se le supone disgregado del grupo y se le priva de una nacionalidad.

Cuando el individuo se separa del grupo en forma voluntaria, puede hacerlo por medio de la naturalización o la opción:

La opción es una manera, tanto de adquirir, como de perder la nacionalidad, en virtud de que se opta por adquirir una nueva nacionalidad en virtud de la renuncia que se hace a otra, de esta forma, el individuo realiza al mismo tiempo una renuncia, expresando su voluntad de no pertenecer al Estado al que renuncia, optando o eligiendo otra nacionalidad, por lo que a nuestro juicio, es una manera de terminar con un vínculo e iniciar con otro nexo de unión o pertenencia a otro Estado que ha elegido el individuo.

La posibilidad del individuo de naturalizarse, perdiendo su nacionalidad es reconocida por todas las legislaciones de los países civilizados, como la consecuencia ineludible del abandono de la idea de perpetua alianza.

En las legislaciones anglosajonas la única condición que se requiere para que la naturalización sea considerada como pérdida de la nacionalidad anterior es la plena capacidad civil del individuo, siendo indudable que tal capacidad debe apreciarse conforme a la ley del Estado cuya nacionalidad se pierde.

En otras legislaciones, la condición de residencia, que hemos visto como indispensable al tratar la naturalización, puede jurídicamente ser considerada

como condición indispensable para la pérdida de la nacionalidad, también el cumplimiento del servicio militar o de los deberes militares, en fin, los requisitos que cada Estado considere para que surta efectos dicho supuesto.

El artículo 53 de la antigua Ley de Nacionalidad y Naturalización, establecía que "si un individuo fuese mexicano conforme a las disposiciones de las leyes mexicanas y tuviese al mismo tiempo la nacionalidad de otro Estado, podrá renunciar a la nacionalidad mexicana, siempre que previamente se pruebe...que el interesado ha tenido en los últimos diez años su residencia habitual en el otro Estado y que tiene en él, el principal asiento de sus negocios".

Lo anterior, implica que se opta por una nacionalidad en virtud de que existe un lazo o vínculo mas fuerte entre el individuo y otro Estado, dejando la Ley la opción de decidir al individuo de renunciar a la nacionalidad mexicana, por lo que consideramos una manera de perder la nacionalidad mexicana

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como norma suprema del sistema jurídico positivo mexicano, establece los supuestos sobre

cuya base puede adquirirse la nacionalidad mexicana y esa misma norma fundamental establece igualmente, de manera limitativa, los supuestos de acuerdo con los cuales puede llegar a perderse, eventualmente la nacionalidad mexicana.

La Constitución establece, en el artículo 37, los supuestos en los cuales se pierde la nacionalidad:

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;

La fracción I y III del artículo citado ha quedado ampliamente explicada en líneas anteriores.

Para Trigueros⁴¹, las fracciones II y IV implican la pérdida de la nacionalidad impuesta por el Estado, ya que se priva de su nacionalidad a determinados individuos por el sólo hecho de juzgar inconveniente que dichas personas formen parte del pueblo del Estado, aún cuando tal pérdida de nacionalidad no coincida ni siquiera presuncionalmente con la adquisición de una nacionalidad diversa (fracción II).

Basa tal afirmación en el desconocimiento que tiene la Constitución de todo título nobiliario en nuestra sociedad, ya que todos estos títulos exigen un vasallaje hacia un Estado extranjero. Señala como itógica tal afirmación en virtud de que en el artículo 12 de la Constitución dice que no se concederán por el Estado Mexicano títulos de nobleza "ni se dará efecto alguno a los otorgados por cualquier otro país", lo cual implica una contradicción, ya que al momento de que el título nobiliario provoque la pérdida de la nacionalidad, se le está otorgando efectos a dicho título, contraviniendo lo prescrito en el artículo 12.

Continúa señalando que, en efecto, se le da efectos a los títulos cuando éstos impliquen una función incompatible con las del nacional mexicano, lo cual pudiera justificar tal disposición.

⁴¹ Ibidem. pág. 164.

Las leyes contemporáneas admiten la pérdida de nacionalidad por incompatibilidad cuando un nacional acepta cargos de otros Estados o de organizaciones internacionales, que le hacen imposible cumplir debidamente con las obligaciones que su nacionalidad le impone, lo cual debiera limitarse exclusivamente a aquellos casos en que de manera expresa se muestre una falta total de lealtad hacia el Estado del que el individuo es natural, pues de otra forma, se presta para que algunos individuos que deseen eludir las obligaciones que tienen como mexicanos acepten cualquier título nobiliario, quedando desnacionalizados sin que exista ninguna razón de peso para aceptar dicha situación.

La fracción IV, tiene más bien el aspecto de castigar penalmente al que incurra en falsedad de declaraciones, castigo que se impone al naturalizado que declara falsamente sobre su nacionalidad. Además que deben aplicarse las disposiciones contenidas en el Título Decimotercero, Capítulo IV del Código Penal para el Distrito Federal y para toda la República en Materia Federal.

CAPITULO TERCERO OBLIGACIONES Y PRERROGATIVAS DE LOS CIUDADANOS MEXICANOS.

Para poder entrar de lleno al estudio de las obligaciones y prerrogativas de los ciudadanos mexicanos es preciso determinar primeramente quiénes son ciudadanos mexicanos y quiénes nacionales.

Los términos nacionalidad y ciudadanía son frecuentemente empleados como sinónimos e, incluso, en el texto de tratados internacionales se refieren a ciudadanía cuando en realidad se pretende mencionar la nacionalidad. En los países latinoamericanos, entre ellos México, la ciudadanía se refiere al goce de los derechos políticos cuando el nacional (requisito para ser ciudadano) reúne ciertos presupuestos accesorios.⁴²

Nacionales son las personas que han cumplido con los requisitos establecidos en el artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

⁴² Arellano García, Carlos. Derecho Internacional Privado. 10 ed. Editorial Porrúa, México 1993, pág. 203.

asimismo, la Constitución establece en el artículo 34 los requisitos para ser ciudadano mexicano:

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

I.- Haber cumplido 18 años⁴³, y

II.- Tener un modo honesto de vivir " ⁴⁴

Sin embargo, no se establece una distinción clara entre la ciudadanía y la nacionalidad, lo cual puede acarrear confusión para determinar quienes son ciudadanos mexicanos, es decir, quienes son aquellas personas que de acuerdo a la Constitución, puedan ejercer determinados derechos y cumplir con las obligaciones que la misma impone, ya que se debe tomar en cuenta que *todo ciudadano es nacional pero no todo nacional es ciudadano.*

⁴³ Establecido por reforma de fecha 19 de diciembre de 1969 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 del mismo mes y año, durante el régimen del Presidente Gustavo Díaz Ordaz.

⁴⁴ Considerada por el Dr. Burgoa como inútil, ya que su apreciación se sujeta al criterio subjetivo de las autoridades que intervengan en el proceso electoral y cada vez que se presente la oportunidad para el ejercicio del voto activo. El término es tan relativo que no hay pauta para que , bajo una u otra forma, se califique la conducta humana de manera justa y objetiva.

De lo expuesto en capítulos anteriores, podemos observar que cualquier persona que desee adquirir la nacionalidad mexicana podrá hacerlo siguiendo los trámites que las leyes e instituciones determinen, pero no observamos mayor trámite para poder ser ciudadano, ya que los requisitos que se establecen para ello no son determinantes para distinguir a un nacional de otro.

Arellano García⁴⁵, al tratar de analizar el concepto de nacionalidad, señala que este concepto es equivoco ya que es utilizado *“no solo para designar el punto de conexión que relaciona al individuo persona-física con una ley extranjera, sino también se emplea para aludir al principio político cuya meta es elevar a la categoría de sujetos de Derecho Internacional a las Naciones en lugar de los Estados con la pretensión de lograr una división más natural de la comunidad internacional”*.

Siguiendo la idea de Jean Paulin Niboyet, citado por Arellano, define a la nacionalidad diciendo que *“es el vínculo político y jurídico que relaciona a un individuo con un Estado”*⁴⁶, el propio Arellano no acepta del todo dicha

⁴⁵ Arellano, o.p. cit. pág. 195

⁴⁶ Ibidem.

definición señalando que al darle a la nacionalidad la calidad de vínculo político se provocaría una necesaria confusión con la ciudadanía en la que siempre hay una vinculación política, ya que en ciertas personas no existe un lazo político y, sin embargo, tienen nacionalidad, por ejemplo los menores de edad. Además, de que la expresión de vínculo jurídico es demasiado amplia, puesto que existe una vinculación entre el individuo y el Estado en cuanto se establece un impuesto, se celebra un contrato, se otorga una concesión o cuando se impone una pena. En resumen, porque la "vinculación política" no es un elemento necesario en la nacionalidad y sí en la ciudadanía, y por la amplitud en el término "vinculación jurídica".⁴⁷

La palabra ciudadanía proviene del latín *civitas*, que fue la organización jurídico-política de los romanos, entendiéndose por ciudadano la pertenencia de un individuo al grupo social estructurado políticamente

La institución de ciudadanía, como ya lo mencionamos, es de origen romano. De acuerdo con las sistematizaciones didácticas, escolares de la jurisprudencia clásica (Gayo), los individuos para ser considerados personas, debían reunir los tres requisitos siguientes:

⁴⁷ Ibidem. pág. 196.

- a) *status libertatis* (ser libre, no esclavos),
- b) *status civitatis* (ser romanos, no extranjeros), y
- c) *status familiae* (ser independientes de la patria potestad)

La ciudadanía romana no se adquiría por el hecho de nacer en territorio romano (como en la legislación nacional) o por nacer en territorio romano en el seno de una familia extranjera que ya residiera allí desde algunas generaciones (variación de la fuente anterior conocida en diversos derechos europeos). El *ius soli*, a pesar de su nombre latino, no es fuente de la ciudadanía romana, que solo surge del *ius sanguinis*, de la *manumissio* o de la naturalización.⁴⁸

La calidad de ciudadano romano se adquiría por nacimiento o por medio de un hecho posterior al nacimiento. Por nacimiento se aplicaban dos reglas fundamentales: 1 - el hijo nacido de las "*iustas nuptias*" sigue la condición del padre en el momento de la concepción, 2.- El hijo habido fuera del matrimonio sigue la condición de la madre en el día del parto. Excepcionalmente en la Ley Minicia, de fines del período republicano, determinó que el hijo de romana y

⁴⁸ Margadant, Guillermo Floris. *El Derecho Privado Romano como Introducción a la Cultura Jurídica Contemporánea*. 15a. ed., Editorial Esfinge S.A. de C.V., México, 1988, págs. 129-131.

peregrino o latino seguía la condición del padre, por lo que no nacía un ciudadano romano. Esta ley fue nulificada en parte más tarde por el senador Adriano, quien otorgaba la ciudadanía romana al hijo de peregrino o latino.

Las causas posteriores al nacimiento mediante las cuales se obtenía el derecho de ciudadanía eran varias: los esclavos que obtenían su libertad mediante una manumisión hecha por el propietario civil con las solemnidades necesarias, los peregrinos obtenían la ciudadanía mediante una concesión que el Estado les otorgaba a través de los comicios, el senado y el emperador.

La ciudadanía otorgaba a su titular facultades y ventajas atendiendo tanto a las instituciones de derecho público como a las de derecho privado.

En el derecho público el ciudadano tenía:

- El *ius suffragii*, o derecho a votar, tanto en los comicios para aprobar las leyes como en la designación de magistrados;
- El *ius honorum* o derecho a ser electo para desempeñar las magistraturas romanas;

- El *ius sacrorum et sacerdotorum* o facultad para desempeñar facultades religiosas
- El derecho a servir en su calidad de soldado romano en legiones ⁴⁹

La legislación en cuanto a la ciudadanía en Roma fue variada. Antonio de Caracalla tomó una medida radical, por medio de un edicto del año 212 de nuestra era, en el que concedió la calidad de ciudadanos romanos a todos los habitantes del Imperio, determinándolo así por un interés fiscal. Había rebajado del vigésimo al décimo el impuesto que gravaba las manumisiones y las sucesiones de los ciudadanos; la extensión del derecho de ciudadanía fue utilizado para hacer que el mencionado impuesto fuera más productivo, es decir, se buscaba una gran ganancia fiscal. Macrino vuelve al impuesto a sus antiguos límites; pero la concesión del derecho de ciudadanía subsistió para todos los individuos del Imperio. Desde entonces no hubo más peregrinos que los condenados a penas, lo que significó la decadencia del derecho de ciudadanía. Bajo Justiniano, todos los libertos son ciudadanos; las únicas personas privadas del derecho de ciudadanía fueron los condenados a penas criminales, los esclavos y los bárbaros ⁵⁰

⁴⁹ Lemus García, Raúl. Derecho Romano (Compendio). 5a ed. Editorial LIMUSA. México. 1979. págs. 87-90.

⁵⁰ Petit, Eugene. Tratado Elemental de Derecho Romano. Tr. José Fernández González. 10a ed. Editorial Porrúa. México. 1993. pág. 86-87.

La ciudadanía es el vínculo jurídico y predominantemente político que relaciona a un individuo con un Estado. "La ciudadanía es la cualidad jurídica que tiene toda persona física estatal de una comunidad soberana, que le permite participar en los asuntos políticos de su Estado; básicamente en el proceso de democrático de designación de funcionarios públicos de elección y en el ejercicio de las atribuciones fundamentales de los órganos del propio Estado"⁵¹

La ciudadanía solamente se explica y se justifica cuando se encuentra dentro de un orden jurídico regulador que se origina dentro de un Estado, es una categoría jurídica de derecho constitucional, la cual se distingue de la nacionalidad, que es un concepto eminentemente sociológico.

La ciudadanía solamente la pueden tener las personas físicas, ya que son solamente éstas personas las que directamente pueden ejercitar las prerrogativas y las obligaciones que le son inherentes. Tomando lo anteriormente expresado de que *todo ciudadano es nacional pero no todo*

⁵¹ Venegas Trejo, Francisco. Voz: Ciudadanía. En: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Diccionario Jurídico Mexicano, ed. Porrúa, México, 1993. Bibliografía García Ramírez, Sergio, La ciudadanía de la juventud, México Ciencia y Cultura Política, 1970; Venegas Trejo, Francisco. Nacionalidad, Estatalidad y Ciudadanía, México Jus, 1964. (tesis profesional). Pág. 469.

nacional es ciudadano, de forma más clara y siguiendo la idea de Venegas Trejo⁵², todo ciudadano mexicano es estatal de nuestra República, pero no todo mexicano es ciudadano de la misma. La exclusividad de su reconocimiento a las personas físicas se explica por su contenido

El contenido de la ciudadanía es el reconocimiento jurídico para intervenir en la política de cada Estado, es un derecho o prerrogativa personalísima que solamente puede ser ejercitada por su titular en la administración de los bienes de la sociedad, en su orden mediante el Derecho, conforme a cierta ideología que considera a un sistema justo, por lo que quienes disfrutan de ella, y solo ellos, pueden participar en la política, en la lucha por el poder. Es por eso que el Estado limita a las personas que pueden ejercer esta prerrogativa, quedando fuera de ella los extranjeros, garantizando de esta forma la soberanía del Estado.

La ciudadanía es el conjunto de electores de los titulares de los órganos primarios del Estado y al mismo tiempo el sector humano de la población estatal del cual dichos titulares surgen, obviamente dentro de un régimen democrático, persigue una finalidad política. Burgoa la define de la siguiente

⁵² *Ibidem.* pag 450.

manera "es la calidad jurídico-política de los nacionales para intervenir diversificadamente en el gobierno del Estado". Aclara que el empleo de estos adjetivos revela que la ciudadanía tiene como *fuerza formal sine qua non* el derecho y como *finalidad* la participación política. Sin una ni otra puede hablarse de ciudadanía, ya que el nacional que no tiene el derecho de intervenir en el gobierno del Estado a que pertenezca no será ciudadano, sino solamente gobernado, súbdito o solo destinatario del poder público. En resumen, el concepto de ciudadanía denota la calidad jurídico-política del nacional para poder participar en el gobierno del Estado a que pertenezca y al cuerpo político-eleitoral del propio Estado integrado por ciudadanos que son sujetos de derechos y deberes políticos previstos y estructurados en el orden constitucional y legal de cada país.⁵³ Al respecto, creemos que el empleo del término "diversificadamente" no es muy claro, ya que no se señala, las diversas formas en que el ciudadano participa o puede participar en el gobierno del Estado.

Sin embargo, de la anterior definición de ciudadanía no hemos podido encontrar, de manera clara, los requisitos necesarios para poder distinguir a un ciudadano de un nacional, ya que si bien es cierto que existen diferencias entre uno y otro concepto, en la praxis, no es factible distinguir claramente

⁵³ Burgoa, o.p. cit. págs. 164-165.

dichas diferencias. Se ha mencionado que la ciudadanía implica obligaciones y derechos que en virtud de su finalidad o contenido son propias de ellos, sin que esto quiera decir que personas son las que se pueden diferenciar de aquellas que no tienen esta calidad.

Al respecto, consideramos que los requisitos establecidos en la Constitución no son lo suficientemente claros, ya que solamente se mencionan dos condiciones que cualquier persona puede cumplir, lo cual no establece diferencia alguna. A manera de ejemplo, y siguiendo la letra de la Constitución, un extranjero que se naturaliza mexicano, ya cumple con una parte de lo mencionado en el artículo 34, (la calidad de mexicano). Si el mismo nacional tiene 18 años de edad (primer requisito) y además tiene un modo honesto de vivir (segundo requisito), es ya ciudadano mexicano con las obligaciones y prerrogativas que la propia Constitución establece, aún cuando tenga un origen extranjero o su estancia en el país no haya sido más que la necesaria para poder naturalizarse mexicano.

Creemos que las diferencias que la Constitución establece entre un ciudadano y un nacional se dan en los requisitos necesarios para poder llevar a cabo ciertas actividades, es decir, señala quienes son ciudadanos, de acuerdo a los

requisitos que las propias leyes establecan para ello, como en los casos en que es necesario ser mexicano por nacimiento para poder ocupar cargos de elección popular, por lo que podemos establecer que la ciudadanía tiene una estrecha relación con el la nacionalidad mexicana por nacimiento, ya que para el desempeño de las funciones y cargos que los ciudadanos mexicanos tienen tanto el derecho como la obligación de cumplir (cuestión que veremos en líneas posteriores), es requisito para poder fungir o ser elegido como diputado, senador o Presidente el ser mexicano **por nacimiento**, entre otros requisitos, es decir, para poder ejercer las prerrogativas y las obligaciones contenidas en las fracciones II y IV de los artículos 35 y 36 respectivamente se establece en los requisitos para poder llevar a cabo las funciones de elección popular establecidas en la propia Constitución el "*ser ciudadano mexicano, por nacimiento*", por lo que a nuestro juicio, la ciudadanía y la nacionalidad por nacimiento se encuentran estrechamente relacionadas, si no es que se confunden en una misma acepción.

3.1.- OBLIGACIONES (ARTICULO 31 y 36 CONSTITUCIONAL).

La libertad, la democracia, la justicia y los demás bienes políticos de que gozan los mexicanos son efectivos porque existe la Constitución, y la misma

tiene vigencia en virtud de que sus principios y propósitos responden a los más altos intereses de nuestro pueblo y porque los órganos del gobierno garantizan su debido cumplimiento. La inactividad cívica y la indiferencia por las cuestiones públicas no son sólo violatorias de los deberes ciudadanos señalados en la Carta Magna, sino que significan una actitud contraria a las bases de la Constitución, olvido de los intereses de la comunidad y resistencia a participar en el porvenir de México.

De aquí la trascendencia que tiene el cumplir con las obligaciones ciudadanas y las prevenciones que al respecto contengan las leyes electorales, tanto en el ámbito federal, como en el local y municipal.

En México, las obligaciones de sus nacionales se encuentran estipuladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que las mismas, tienen un carácter de institucionales y todos los mexicanos deben cumplirlas.

De manera que podamos analizarlas con detalle, lo haremos siguiendo en forma didáctica las obligaciones que son comunes a ciudadanos y nacionales

en ambos preceptos constitucionales ya que presentan una gran similitud y en su caso, serán diferenciados:

Las obligaciones de los nacionales mexicanos se encuentran establecidas en el artículo 31 de la Constitución, que dispone:

Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

I.- Hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria y secundaria, y reciban la militar en los términos que establezca la ley;

II.- Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar;

III.- Alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior; y

IV - Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado o Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

Las fracciones II y III las estudiaremos conjuntamente con las obligaciones y prerrogativas de los ciudadanos mexicanos, más adelante.

En cuanto a la fracción I, es decir, la obligación educativa, implica el deber de hacer que los hijos de todos los mexicanos acudan a las escuelas sean públicas o privadas, a fin de obtener la educación primaria y secundaria, que de acuerdo al artículo 3º constitucional es obligatoria y, además, considerada como una garantía individual, instituida en provecho del individuo y para beneficio de la sociedad, puesto que tiende a mejorar la calidad intelectual y social de los integrantes del conglomerado humano, con miras al progreso de la comunidad. La educación debe enseñar a apreciar los beneficios de la democracia con base en la igualdad, la libertad y la justicia.⁵⁴

⁵⁴ Bazdresch, Luis. Garantías Constitucionales. Curso introductorio actualizado. 4a. ed. Editorial Trillas. México. 1990. pág. 104

Por su parte la obligación tributaria es una de las primordiales a cargo de los mexicanos y estriba en que contribuyan económicamente con la Federación, Estados o Municipios a través del pago de impuestos, o sea, prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter de general y obligatorio, a cargo de las personas físicas o morales, para cubrir los gastos públicos".⁵⁵ Se trata de una obligación de dar, no de hacer, que por lo general se realiza mediante la entrega de dinero al Estado y excepcionalmente de bienes en especie. Es un acto de autoridad impuesto unilateralmente que obliga al gobernado a cumplir con una obligación pecuniaria que tiene como finalidad el sostenimiento económico de la entidad estatal misma y el funcionamiento de los servicios públicos a cargo de ella, de sus dependencias y organismos.⁵⁶

Las obligaciones de los ciudadanos mexicanos se encuentran establecidas en el artículo 36 de la Constitución General de la República:

"Artículo 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:

⁵⁵ Ver artículo 1º del Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981.

⁵⁶ Burgos, o.p. cit. pág. 131.

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 determinene las leyes

La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite 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."

Por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 6 de abril de 1990, se modificó esta fracción sustituyendo la obligación ciudadana de inscribirse "en los padrones electorales" por la de "inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes". Agregándose, además, un párrafo referente a la organización y funcionamiento de éste nuevo órgano.

Estas obligaciones, que no son exclusivas de los ciudadanos, salvo la que concierne a la inscripción en los mencionados padrones, son el fundamento

del deber de suministrar los datos e informes que exigen las leyes fiscales para la determinación y cuantificación de los impuestos, así como para la formulación de las estadísticas censales de indole demográfica, industrial, comercial, agropecuaria y profesional.⁵⁷

La fracción II señala: *"Alistarse en la Guardia Nacional,"*

Las disposiciones que en este aspecto contiene la Constitución son complicadas y a veces contradictorias. Con relación al ejército y a la guardia la Constitución de 1857 decía que era una obligación del mexicano defender la independencia, el honor, el territorio, los derechos e intereses de su patria (artículo 31, fracción I). En opinión de Vallarta, por tratarse de *"una obligación del mexicano, perfectamente exigible y a cuyo cumplimiento se le puede compeler, poco se necesita añadir para evidenciar que no puede quedar al arbitrio del obligado, el elegir el modo de redimirse de ese deber, que no es lícito al mexicano, a quien la ley llama al servicio militar, preferir para eximirse de él, otra ocupación cualquiera, por más patriótica que pueda estimarla"*. Asimismo, Vallarta la llamó como una prerrogativa diciendo: *"La obligación del mexicano de tomar las armas en el ejército, en defensa de su patria, obligación inexcusable si esa defensa no se ha de confiar a gente mercenaria y*

⁵⁷ *Ibidem*, pág. 172.

extranjera, en tanto es una prerrogativa del ciudadano en cuanto que la Constitución quiso prohibir, a los que este título honorífico carecieren, el que pudieran llevar las armas de la República; en cuanto que no permitió a los extranjeros se fiara la defensa de la independencia, el honor de la patria; la prerrogativa, pues, que no significa exclusión del extranjero, no puede llegar hasta ser la exoneración del deber que el mexicano tiene de hacer esa defensa.”⁵⁸

En la reforma de 1898, para justificar el servicio militar obligatorio, en relación al artículo 5° constitucional, que señalaba "nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales, sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento", en el mismo año se reformó el mencionado artículo agregando el párrafo siguiente "En cuanto a los servidores públicos, sólo podrán ser, en los términos que establezcan las leyes respectivas, obligatorio el de las armas, y obligatorias y gratuitas las funciones electorales, las cargas concejiles y las de jurado." Por lo que también se aumentó la fracción II al artículo 31 constitucional quedando como obligación de todo mexicano la de "prestar sus servicios en el ejército o guardia nacional, conforme a las leyes orgánicas respectivas".

⁵⁸ Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, 19a. ed. revisada y aumentada, Editorial Porrúa, México 1988, pág. 303 y 304.

En cuanto a la educación militar, la misma no existe en todos los Estados de la República y solamente en algunos casos, y por mero interés de poder contar con la cartilla militar, los jóvenes acuden a realizar un servicio militar que realmente deja mucho que desear, ya que en realidad no se enseñan cuestiones militares importantes y mucho menos interesantes o que puedan crear en los conscriptos una identidad nacional, porque ¿qué puede tener de educación militar el plantar árboles o el pintar bardas, inclusive desfilan prácticamente a fuerza, los días festivos; el correr alrededor de una plaza o hacer los ejercicios que un soldado encargado del grupo de jóvenes considere mejor para molestar o hacerlo sentir superior o el aprender a manejar un arma que es tan antigua que debiera estar exhibiéndose en un museo?

La obligación que se traduce en "Votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda," implica además un derecho de los que se encuentran estipulados en el artículo 35 de la propia Constitución. El voto, a que se refiere el artículo en mención, es a la vez, tanto una prerrogativa como una obligación política del ciudadano, sin que se pueda encontrar la demarcación entre una y otra. El carácter obligacional del voto activo se establece claramente en la Constitución en el artículo y fracción que estudiamos así como en el artículo 4 fracción 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), mismo que indica:

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

Otra de las obligaciones de los ciudadanos mexicanos es

"III.- Desempeñar los cargos de elección popular de la federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos; y

La misma dualidad derecho-obligación que se antoja antinómica y hasta contradictoria, se registra en lo que atañe a la prerrogativa estipulada en la fracción II del artículo 35, es decir, el poder ser votado para un cargo de elección popular.

La esencia de la democracia es el voto, por lo que resulta importante conocer su naturaleza y consecuencias. Votar no solo es sufragar sino decidir, enjuiciar, escoger, tomar partido en el más amplio sentido de la palabra. Así, el acto electoral no es mera prerrogativa u obligación ciudadana, sino señalamiento de preferencias hacia candidatos, partidos y programas varios y diferentes.⁵⁹

⁵⁹ El tema del voto se tratará de manera mucho más extensa en el desarrollo del siguiente capítulo.

La voluntad popular es conocida a través del voto, pero ésto tiene una doble dimensión, dos proyecciones: la de elegir y la de escoger. De acuerdo a la primera se contribuye de manera fehaciente a constituir la estructura política en sus órganos fundamentales (municipales, estatales y federales). A través de la segunda, el pueblo señala como desea que se comporte ese cuerpo político. Este es el verdadero y completo sentido del voto; tal es su trascendencia.⁶⁰

Por lo que toca a la obligación de *“Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde reside, las funciones electorales y las del jurado”*, la misma implica una salvedad a la libertad de trabajo que como derecho público subjetivo instituye el artículo 5º constitucional.

3.2.- PRERROGATIVAS (ARTICULO 38 CONSTITUCIONAL)

⁶⁰ Mexicano: ésta es tu Constitución. Texto vigente 1993, con el comentario a cada uno de los artículos de Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 8a. ed. México 1993, pág. 135.

El artículo 35 constitucional dispone:

"Artículo 35. - 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 libre y pacíficamente para tomar parte 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, y

V.- Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición."

Burgoa, en su multitudada obra⁶¹, explica en forma muy clara las prerrogativas del ciudadano contenidas en el artículo en comento, por lo que seguiremos las ideas de este autor, en virtud de considerarlas más completas y de mayor utilidad para el presente tema.

La prerrogativa no necesariamente equivale a un derecho subjetivo, sino que denota una calidad distintiva de las personas que se encuentran en una determinada situación, sin comprender, por ende, a las que fuera de ésta se hallen. Esa calidad distintiva, que en cierto modo puede significar privilegio, se traduce, para el que la ostenta, en un conjunto de derechos pero también en una esfera de obligaciones.

La primera de tales prerrogativas es la de votar en las elecciones populares (fracción I del artículo 35 constitucional así como el Título Segundo Capítulo Primero *De los derechos y obligaciones*, artículo 4 del COFIPE⁶²). El "voto activo", es decir, el derecho de votar, de emitir el sufragio, a que esta prerrogativa se refiere es simultáneamente un derecho y una obligación, como ya lo vimos en líneas anteriores. Emitir el voto como expresión de la voluntad

⁶¹ Burgoa, o.p. cit. págs. 170-172.

⁶² Artículo 4.- Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación del ciudadano que se ejerce para integrar los órganos del Estado de elección popular.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

del ciudadano en las elecciones populares para la designación de los titulares de los órganos del Estado cuya investidura provenga directamente de esta fuente, es un derecho en cuanto que se requiere la emisión y se presenta como obligación, a pesar de que no se deseé emitir el voto "Si el voto activo fuese únicamente derecho político subjetivo de éste, su ejercicio sería facultativo o potestativo, pero no obligatorio como lo es constitucional y legalmente".

La misma dualidad derecho-obligación se registra en lo que atañe a la prerrogativa estipulada en la fracción II del artículo en mención, es decir, en la prerrogativa de "poder ser votado para todos los cargos de elección popular", posibilidad que comunmente se conoce con la locución de "voto pasivo". Esa dualidad o dicotomía de la mencionada prerrogativa se afirma sin duda alguna por lo dispuesto en la fracción IV del artículo 36 de la Constitución, en el sentido de que es obligación del ciudadano "desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos".

En lo que toca a las prerrogativas de ser "nombrado para cualquier otro empleo o comisión" y en "asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en

los asuntos políticos del país', si entrañan verdaderos derechos subjetivos, no importa obligación alguna para el ciudadano. El carácter de prerrogativa de la primera de las mencionadas deriva de la garantía individual establecida en el artículo 5º constitucional, es decir, de la libertad de empleo. En cuanto a la segunda, se observa que es la reiteración de la garantía establecida en el artículo 9º de la Constitución en el sentido de que todo ciudadano puede asociarse "para tomar parte en los asuntos políticos del país".

En lo concerniente a la fracción IV, nos remitimos a lo manifestado en líneas anteriores respecto a la obligación contenida en la fracción II del artículo 36 de la Constitución.⁹³

Para Burgoa, el ejercer el derecho de petición no debe considerarse como prerrogativa del ciudadano, "ya que este derecho incumbe a todo gobernado independientemente de sus condiciones particulares conforme al artículo 8 constitucional".

⁹³ Vid. supra, pág. 73

CAPITULO CUARTO LA PRERROGATIVA DE VOTAR

4.1.- EL DERECHO DE VOTAR.

Para poder desarrollar de manera correcta el presente capítulo, y apreciar de mejor forma el derecho de votar, es preciso señalar la diferencia que existe entre voto y sufragio, ya que es frecuente el empleo de estos vocablos para referirse al voto en comicios electorales destinados a la designación de funcionarios representativos de la voluntad popular.

Toda manifestación de voluntad individual que tiene por objeto concurrir a la formación de la voluntad colectiva, con el fin de constituir el gobierno, decidir algún problema trascendental para los intereses de la sociedad toma el nombre de sufragio. Pero también merece el nombre de sufragio el acto por el cual los ciudadanos expresan una determinación de voluntad directa, acerca de un problema concreto, en forma de iniciativa o de referéndum publicitario.

De lo anterior, se desprende que sufragio es un concepto amplio que se resuelve siempre en una acción política concreta que tiene por finalidad coadyuvar en la creación del orden jurídico del Estado, a través de la iniciativa popular (presentación por parte del pueblo, o por un sector de la población de proyectos de ley), del referéndum (la aprobación o desaprobación de un acto legislativo), del plebiscito o la sanción de un acto o medida del Ejecutivo, y de la función electoral o la designación de los titulares de los órganos de elección del Estado, es decir, el sufragio comprende varias formas de participación popular y una de esas formas, la función electoral, es la que con mucha frecuencia se confunde con el término que nos ocupa, ya que el fin específico de la función electoral es la de elegir gobernantes a través de la emisión de votos, y por tanto, entre sufragio y función electoral existe una relación de género a especie: toda función electoral es sufragio, pero no todo sufragio es función electoral.⁶⁴

Así, *“El pueblo participa de dos maneras en las tareas oficiales del Estado democrático-representativo: mediante la acción política difusa, que se lleva a cabo a través de la opinión pública, de los partidos políticos y de los grupos de*

⁶⁴ Borja, Rodrigo. Derecho Político y constitucional. 2a. ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1991, pág. 215.

*presión, y mediante la acción política concreta, que se realiza por medio de las diferentes formas del sufragio".*⁸⁵

En los Estados democráticos las leyes que establecen el derecho al sufragio son fundamentales y tan importantes como las que en las monarquías establecen quien es el monarca. De aquí que en toda democracia representativa el sufragio universal venga a significarse como el medio idóneo para la integración, conformación y legitimación de todo gobierno.

Para poder llegar a este punto, la humanidad debió recorrer un largo y escabroso camino, librando obstáculos tales como discriminación racial, económica o cultural, o algunas otras de acuerdo al momento político de la época.

El derecho al sufragio constituye para el ciudadano un derecho público subjetivo, pero su eficacia esta condicionada por el concurso de las

⁸⁵ *Ibidem.*

manifestaciones de voluntad de los componentes del cuerpo electoral, (entendiéndose cuerpo electoral como el conjunto de ciudadanos que se encuentran en posibilidad de emitir su voto), que de todos modos es un agregado comunitario. Desde luego no es necesaria la fijación de un mínimo de votantes para que se tenga como inequívoca la elección que haga en determinado momento dicho órgano del Estado. Quienes votan eligen aún cuando el número de abstencionistas alcance proporciones impresionantes.

El derecho del electorado activo proviene de la capacidad electoral, la cual consiste en el poder concedido por la ley a los ciudadanos y desde luego garantizado por ella, de inscribirse en un Colegio Electoral con el fin de participar en la función del sufragio, ya sea para elegir presidente de la república (sic) o a los integrantes de los llamados cuerpos representativos.⁶⁶

Cada elector interpreta en su esfera de acción y medida de sus capacidades, el sentir de la colectividad, por lo que se considera al elector como un órgano del Estado, encargado de desempeñar la función electoral. Para Borja⁶⁷, elegir

⁶⁶ Olano V., Carlos Alberto. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. 2a ed. aumentada y corregida. Editorial Temis S.A., Bogotá, Colombia, 1991, pág. 136.

⁶⁷ Borja. o.p. cit. pág. 223.

es una función pública, porque implica la ejecución de un acto de interés general, consistente en determinar la integración del gobierno del Estado. En consecuencia, el elector es un funcionario público que desempeña la tarea de seleccionar a las personas que deben ejercer los cargos políticos de naturaleza electiva, y en el desempeño de su función está obligado a reflejar la voluntad general de su esfera social. No coincidimos con Borja en virtud de que es funcionario público aquella persona que realiza una actividad vinculada directamente con el ejercicio del Estado y que por consecuencia, recibe una remuneración por su trabajo; no participa ocasionalmente, sino se le retribuye un salario por desempeñar dicha función especializada para lo cual se encuentra apto y capacitado para desarrollarla, en cambio, el elector participa de manera ocasional y no requiere de especialización alguna para llevar a cabo dicha función y no percibe un salario por ello, aún cuando su participación resulta importante para la conformación de la voluntad general del pueblo y por consiguiente de la democracia.

No todos los miembros del Estado tienen derechos electorales, solamente los tienen aquellos que reúnen determinados requisitos legales, tendientes a garantizar cierto grado de capacidad reflexiva para desempeñar la capacidad pública de elegir.

Patño⁶⁸ señala que con la expresión "voto censatario" se hace referencia a distintas limitaciones al derecho del voto, por lo que se excluía a quienes no reunían ciertos requisitos del padrón electoral. De las limitaciones que se dieron por virtud de la situación económica de las personas, tenemos que se condicionaba el otorgamiento del derecho de votar a la comprobación de un determinado ingreso, ya que no se registraba en los padrones de elección a quienes no comprobaban una renta anual aportada para el fisco. En Inglaterra se desprende que lo que se consideraba era la cantidad de impuestos pagados, es decir, la capacidad tributaria. De aquí el aforismo británico: "*with out taxation not representation*" (sin pago de impuestos, no representación).

Otra modalidad de limitación económica fue la de el llamado doble voto o plural, a través del cual se reconocía a ciertos ciudadanos el derecho de votar varias veces en una misma casilla o de votar en dos o más demarcaciones electorales, esto en razón de sus posibilidades económicos.

⁶⁸ Patño Camarena, Javier. *Derecho Electoral Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1994, pág 64.

Por limitaciones educativas, tenemos aquellas que negaban el voto a las personas que no sabían leer o escribir, esto es, a los analfabetas y en el caso contrario, se le concedía voto doble a quienes demostraban tener un grado alto de educación. Aquellos que se oponían al voto de los analfabetas consideraban que dichas personas no están en posibilidad de comprender el valor y el sentido de su voto, por lo que resultarían presa fácil de demagogos o patrones que los inducen a votar por candidatos que favorecen sus intereses. Sin embargo, quienes se pronunciaron a favor del derecho al voto de los analfabetas han fundado su postura en tres consideraciones:

1) El hombre, por el solo hecho de serlo, tiene el inalienable derecho a participar en la elección de sus representantes y a través de ellos en la elaboración de las leyes y de las instituciones políticas que regulan la vida en la sociedad;

2) El hecho de no saber leer ni escribir, no implica que los analfabetas puedan apreciar cuales son las decisiones políticas que los perjudican o benefician; y

3) El responsable del analfabetismo es la sociedad por lo que negarles el derecho del voto implica que adicionalmente a la marginación social y cultural que sufren, se les sancione por una falta de la que ellos no son responsables

Al respecto, desde mi personal punto de vista, no creo que la sociedad sea responsable por el hecho de que la población no se preocupe por superarse. Es cierto que hacen falta escuelas y maestros, pero también es cierto que hace falta espíritu de superación en cada una de esas personas que son todavía analfabetas, ya que soy de la idea que toda persona que realmente desee hacer algo, podrá realizarlo, por muy difícil que sea, venciendo, lo que a mi juicio es el mayor de los obstáculos: la desidia, la apatía.

Volviendo al tema de las limitaciones, podemos mencionar aquellas de carácter ideológico, las cuales tenían el propósito de no dejar votar a aquellos grupos que representaban una amenaza para el gobierno o partido político que se encontraba en el poder, caso de los católicos, judíos o comunistas. Las de carácter racista, prohibiendo el voto a los negros o judíos o las de carácter sexista, dejando fuera de la vida política a las mujeres.

Como hemos observado, las limitaciones que se han venido sucediendo para que todo individuo tenga la oportunidad de emitir su voluntad con respecto a quien o quienes serán sus representantes o gobernantes han sido de diferentes clases, sin embargo, la evolución de las sociedades y sus ideales ha hecho posible que el sufragio sea universal, igual, directo y secreto, principios éstos que se encuentran plasmados en el texto constitucional y de su estudio, podemos observar como han sido eliminadas las limitaciones antaño sufridas.

Además, junto al problema del registro oportuno de todos los ciudadanos con derecho a votar, es necesario regular adecuadamente, estableciendo las normas necesarias, la situación de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, pues resulta indispensable crear los medios para que éstos, puedan registrarse en forma sencilla y oportuna y ejercer de manera debida, el derecho del sufragio.

De lo anterior, podemos decir que no se trata de una falta de la universalidad del sufragio, sino que se trata de una ampliación de los procedimientos ya establecidos, a efecto de que las personas que por alguna circunstancia se encuentran fuera de este país, puedan ejercer un derecho que es inalienable,

pero que no es, sino hasta últimas fechas, en que se le da una mayor importancia

Al respecto, cabe mencionar que ya se han dado casos referentes al derecho de los ciudadanos que residen en el extranjero y que desean participar en la vida democrática de nuestro país, haciendo valer argumentaciones que han hecho ver que el sistema electoral mexicano viola los derechos humanos de las personas que desean expresar su voluntad política y que se encuentran fuera de nuestro país (legales o ilegales), indicando que el hecho de residir en el exterior no es causal de pérdida de la nacionalidad ni de la ciudadanía mexicana por lo que se conservan sus derechos políticos. Sin embargo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, estableció el criterio a seguir, determinando que los argumentos vertidos sobre este tema por el gobierno mexicano deben prevalecer, en virtud de que se encuentran apegados a los lineamientos internacionales que el México ha suscrito, cuestión ésta que veremos más adelante con mayor detenimiento.

Regresando al tema del sufragio, el mismo es universal en virtud de que exige que cada persona, independientemente de su raza, sexo, idioma, ingreso, propiedad, profesión, estrato o clase, formación, religión o convicción política

tiene el derecho de votar y de poder ser elegido para desempeñar un cargo de elección, siempre y cuando sean cumplidos determinados requisitos que los propios ordenamientos legales establezcan, tales como una determinada edad, nacionalidad, residencia, plena posesión de derechos ciudadanos, de lo que podemos apreciar que muchas de las limitaciones al sufragio fueron eliminadas con este principio.

Al respecto, Krieger⁶⁹ señala algunas fallas sobre la universalidad del sufragio, al mencionar que los redactores de nuestra Constitución han tratado de ampliar al máximo "el posible universo del sufragio electoral", sin embargo, han quedado todavía algunas fallas tanto en los textos constitucionales como en las prácticas establecidas al amparo del COFIPE. Asimismo, indica que una de las etapas más necesitadas de revisión de los textos legales es la referente a la elaboración del catálogo general de electores y padrones electorales, base para un adecuado registro de los ciudadanos con derecho al sufragio (artículos 36 y 41 constitucionales y 135 a 154 del COFIPE). Por lo que si se desea partir de una base segura y confiable respecto de la cantidad, registro y credencialización oportuna de la ciudadanía, es necesario hacer una revisión profunda de los procedimientos actuales determinados en el Código de la materia, para poder así, determinar la imparcialidad y confiabilidad en documentos y por consecuencia, en los procesos electorales, evitando la

⁶⁹ Krieger, Emilio. Derecho y Legislación Electoral, Problemas y Proyectos. Serie La Democracia en México: actualidad y perspectivas. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades U.N.A.M. 1a ed. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México 1993, págs. 85-92.

desconfianza e incredulidad ciudadana, la cual arroja como consecuencia un alto porcentaje de abstencionismo.

Krieger observa otra falla de la universalidad del sufragio. Hace notar que los votos de campesinos y obreros son manejados por sus respectivos líderes, favoreciendo con estas actividades a un partido político en particular. Sugiere que en el caso de los indígenas, se elaboren procedimientos a efecto de hacer participar a las diversas etnias en los procesos de elección correspondientes a la designación de funcionarios federales o locales y además, conformar un proceso diverso para que los indígenas puedan elegir a sus propios cuerpos gobernantes, ya sea como miembros de consejo u órganos colegiados, o como titulares individuales de funciones de autoridad pública. Para hacer posible la primera hipótesis, se sugiere que junto con el castellano o español, se utilice también el lenguaje de la mayoría étnica de la zona en la documentación y en avisos relacionados con la función electoral. Para el caso de la segunda hipótesis, sugiere que se les otorgue validez legal a dichos órganos internos.

La igualdad del sufragio es el principio que exige que el peso de cada voto de las personas habilitadas para votar, sea el mismo y que éste no se encuentre diferenciado de acuerdo a la renta, propiedad, ingreso, etc. Esto es, que cada

voto emitido sea tomado en cuenta por sí mismo, por la expresión de voluntad que contiene y no por las características particulares de la persona que lo emite, por lo que es exactamente igual el voto de la persona más humilde al de la más adinerada persona o el de una persona de raza negra a uno de raza aria.

El sufragio es secreto ya que el contenido del mismo no puede ser conocido por terceros. Esta condición se encuentra supeditada a la forma de organización de las elecciones al suministrar los lugares secretos en donde emitir dicha manifestación de voluntad (casetas, cabinas, urnas, etc.).

Es directo en razón de que el votante determina directamente a sus representantes. No hay organismos intermedios entre electores y representantes.

En México, el sufragio fue establecido en la Constitución de 1857 en sus artículo 55, 76 y 92, para las elecciones de diputados (en aquel entonces el sistema era unicameral), Presidente de la República, e incluso Ministros de la Suprema Corte. Sin embargo, a diferencia de la Constitución actual, que determina un sistema de elección directa, la de 1857 prescribía la indirecta y

en primer grado. Por tal motivo, el territorio nacional se dividía en distritos y éstos en secciones. Los ciudadanos votaban en estas últimas, no por los candidatos, sino por electores que representaban a la sección. Los electores a su vez, reunidos en colegio electoral eran quienes elegían a los diputados, Presidente y Ministros del Tribunal Supremo.⁷⁹

El sistema de elección directa fue aprobado en 1912 y ratificado en la Constitución de 1917, suprimiendo el sufragio para los Ministros de la Corte, que en adelante serían nombrados por el Presidente con la aprobación del Senado.

4.2.- QUIENES PUEDEN VOTAR .

Hemos podido observar a lo largo del desarrollo del presente trabajo, que solamente pueden votar, los ciudadanos mexicanos que reúnan los requisitos señalados en la ley, esto es aquellas que no se encuentren impedidas para poder obtener el documento que los acredite como personas aptas y

⁷⁹ Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria. o.p. cit. pág. 151.

calificadas para el desempeño de la función política consistente en la elección de los candidatos que integran el gobierno del Estado

En nuestro país, para que las personas puedan desarrollar esa función política de interés general, es necesario que reúnan ciertos requisitos determinados en la ley de la materia, los cuales tienen como finalidad que exista certeza, legalidad y seguridad en la organización de la importantísima tarea de organizar las elecciones y por consiguiente que la función electoral se lleve con honestidad y transparencia. Sin embargo, la universalidad del sufragio, que anteriormente mencionamos, tiene que ser entendida de forma tal que no puede haber un sufragio que comprenda a todo lo social; existe un cuerpo electoral amplio, pero en todo caso se encuentra limitado por la exigencia de ciertas condiciones para el cumplimiento eficaz de la acción política. Por eso, el cuerpo de electores no podrá comprender la totalidad de los miembros del Estado.

Por universal que sea el sufragio, siempre estará limitado a la exigencia de requisitos generales, que no alteren el principio democrático pero que garanticen la plena idoneidad intelectual y moral de los electores. Señala

Borja⁷¹, cuatro requisitos generales que comúnmente se exigen al elector en el sufragio universal: *nacionalidad, edad, sanidad mental e idoneidad moral*. Al respecto, no estamos de acuerdo en que la nacionalidad sea un requisito, sino que sería mejor establecer como requisito la ciudadanía que comprende a una parte de los nacionales, es decir, a los calificados legalmente para ejercer los derechos políticos, porque hay nacionales que por diferentes razones (edad, sexo u otras), pueden no ser ciudadanos. La ciudadanía implica una vinculación política, y en ciertas personas que son nacionales, no existe un lazo político y, sin embargo, tienen nacionalidad, por ejemplo los menores de edad. así, la vinculación política no es un elemento necesario en la nacionalidad y sí en la ciudadanía.

Respecto de la edad, las legislaciones de los Estados suelen fijarla entre los 18 y 25 años como edad mínima para poder ejercer derechos y obligaciones. En México, el artículo 34 de la Constitución establece que son ciudadanos mexicanos los varones y las mujeres, que además de nacionales, reúnan, entre otros requisitos, haber cumplido 18 años (Fracción I). De igual manera, el artículo 646 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, señala que la mayor edad comienza a los 18 años cumplidos. Esta limitación obedece al hecho de que la

⁷¹ Borja, o.p. cit. pág. 227.

universalidad del sufragio toma en cuenta los diversos grados de madurez en las diversas edades de la persona, para efectos de atribuirle funciones y responsabilidades políticas, así, quienes no hayan alcanzado la edad mínima requerida, el Estado no les reconoce el ejercicio de derechos electorales.

El sufragio universal exige otros dos requisitos tendientes al establecimiento de la plena capacidad intelectual y moral del cuerpo electoral. El correcto ejercicio de esta función, demanda que ni los incapaces, legales o naturales (artículo 450 del Código Civil)⁷² ni los culpables de infracciones penales y por consiguiente inhabilitados para ejercer sus derechos políticos, puedan depositar sus votos, ya que sus opiniones políticas se encuentran viciadas de falta de aptitud intelectual y de falta de conciencia moral, respectivamente.

Los requisitos que toda persona que desee desarrollar esa función electoral debe reunir, se encuentran plasmados en el Libro Cuarto del Código

⁷² Artículo 450. - Tienen incapacidad natural y legal:

I.- Los menores de edad;

II - Los mayores de edad disminuidos o perturbados en su inteligencia, aunque tengan intervalos lúcidos, y aquellos que padezcan alguna afección originada por enfermedad o deficiencia persistente de carácter físico, psicológico o sensorial o por la adicción a sustancias tóxicas como el alcohol, los psicotrópicos o los estupefacientes, siempre que debido a la limitación, o la alteración en la inteligencia que ésto les provoque no puedan gobernarse y obligarse por sí mismos, o manifestar su voluntad por algún medio.

III - Los sordomudos que no saben leer ni escribir;

IV - Los ebrios consuetudinarios y los que habitualmente hacen uso inmoderado de drogas o enervantes.

Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que *grosso modo* señala los trámites que cada ciudadano mexicano deberá efectuar para poder emitir su voto.

Se insiste mucho en el término ciudadano mexicano para distinguirlo del nacional mexicano, en virtud de que como anteriormente analizamos⁷³, no es lo mismo un nacional que un ciudadano, y por consiguiente, no necesariamente implica que el nacional de un país sea ciudadano del mismo, de acuerdo a las leyes del Estado de que se trate. Por tanto, tienen el derecho de votar, todos los nacionales mexicanos, que tengan la ciudadanía mexicana y que no se encuentren privados de sus derechos políticos en virtud de alguna restricción de carácter legal.

Es importante además, que los ciudadanos que reúnan los requisitos antes señalados, lleven a cabo una serie de trámites que tienen como finalidad la inscripción del ciudadano ante el organismo encargado de la organización de las elecciones, el Instituto Federal Electoral, para poder así, llevar a cabo de manera ordenada y organizada la función electoral. De este modo, son varios los trámites a seguir, mismos que a continuación se desarrollarán.

⁷³ *vid supra* pág. 64.

Sin embargo, algunos trámites que los ciudadanos deben realizar para poder obtener el documento que los faculte para emitir su voto o sufragio, se encuentran fuera del alcance de algunos mexicanos que, como vimos antes, se encuentran fuera del territorio nacional, es por esto que se proponen algunos cambios a la legislación nacional a efecto de que ésta admita la posibilidad de que los ciudadanos mexicanos que se encuentren en el extranjero, sean habilitados para el ejercicio del sufragio, ya que se ha venido manifestando que si bien es cierto que el sistema electoral actual, no contempla el derecho de los mexicanos que se encuentran en el extranjero de votar, se dice que la legislación de la materia, coarta el derecho de dichos ciudadanos que residen fuera de nuestro país, argumentando que si se permite a los ciudadanos que se encuentran en tránsito dentro del territorio nacional, votar fuera de su distrito electoral para Presidente de la República, situación en la que se encuentran también los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero. Con esto no queremos decir que la legislación electoral esté elaborada en forma errónea, sin embargo, proponemos que dicha legislación cambie a fin de ampliar y de que no tenga limitaciones ningún mexicano, aún cuando se encuentre fuera de nuestro país.

4.3.- DIFERENTES MOTIVOS DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO PARA EMITIR SU VOTO. (INTERES REAL O SOLO UN MOVIMIENTO POLITICO PARTIDISTA).

Históricamente en México se ha contemplado la posibilidad de inscribir en el Padrón Electoral a los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, desde la Ley Electoral Federal de 1946, hasta la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE). Esta última fue abrogada por el Código Federal Electoral del 29 de diciembre de 1986, el cual no hacía mención del registro de ciudadanos residentes en el extranjero, de la misma manera que el actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), no contiene ninguna disposición que permita la posibilidad de inscribirse en el Padrón Electoral desde el extranjero.

Las leyes electorales mexicanas desde 1946 hasta antes de 1973 establecieron el sistema denominado "registro directo", consistente en que los ciudadanos residentes en el extranjero, en el momento de llevarse a cabo el registro de votantes, debían solicitar su inscripción ante las autoridades correspondientes en la localidad en donde tuvieran su domicilio dentro del territorio nacional, enviando pruebas de su ciudadanía. En la ley de 1973

dichos ciudadanos debían acudir personalmente a la Dirección Electoral a tramitar su credencial, lo cual se dificultaba por residir fuera del país

En la LOPPE se estableció lo que se llamó "registro indirecto", consistente en que la Comisión Federal Electoral determinaría la forma de solicitar la inscripción en el Padrón Electoral.

Aunque las leyes mencionadas permitían la inscripción en el Padrón de los Mexicanos que vivían fuera del país, no consideraban la posibilidad de que votaran ni tampoco la forma en que se efectuaría el escrutinio

Como podemos observar, se había hecho mención del registro de aquellos ciudadanos que se encontraban fuera del territorio nacional. sin embargo, nunca fue aplicada la norma al respecto, por lo que resulta conveniente poner como ejemplo para ilustrar más nuestro tema, el caso 11.323, México, contenido en el informe No. 24/95 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos, aprobado por la Comisión en su sesión No. 1272 celebrada el 13 de septiembre de 1995, el

cual resulta ilustrativo para demostrar el interés que existe por parte de algunos ciudadanos mexicanos que se encuentran fuera de nuestras fronteras.

Se denuncia que la legislación electoral vigente de México impide a sus nacionales residentes en el extranjero de emitir su sufragio para Elegir al Presidente Constitucional de ese Estado, medida ésta, que perjudica a más de veinte millones de mexicanos residentes legales e ilegales en los Estados Unidos, argumentando que no es causal de pérdida de la nacionalidad ni de la ciudadanía mexicana residir en el exterior, por lo que aquellos que viven fuera de México conservan sus derechos políticos y en consecuencia, tienen derecho a participar en las elecciones de su país en igualdad de condiciones con aquellos que residen dentro del territorio nacional

De acuerdo a los peticionarios, el Estado mexicano, mediante una equívoca interpretación de la fracción III del artículo 36 de la Constitución y el 4 del COFIPE, el cual señala las obligaciones del ciudadano de la República y en la mencionada fracción se encuentra la obligación de votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda, impidiendo a los mexicanos que se encuentran en el extranjero emitir su sufragio para elegir Presidente de la República, no obstante que la misma legislación electoral

vigente establezca la posibilidad de que un elector que se encuentre en tránsito dentro del territorio nacional vote fuera de su distrito electoral.

Los peticionarios denuncian que la inexistencia de una reglamentación que permita la emisión del sufragio a los ciudadanos mexicanos que se encuentran en el extranjero constituye asimismo una violación al derecho a la igualdad, ya que se plantea que el Gobierno mexicano establece una diferenciación injustificada entre quienes residen en el territorio nacional y quienes lo hacen en el extranjero, mientras que los primeros pueden emitir su voto aún fuera de su distrito electoral, los segundos, en virtud de esa misma razón, carecen del derecho de ejercitar su derecho a sufragar, por lo que se considera que existe una violación al artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del artículo 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Se recurre a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ya que a nivel internacional, entre otras maneras, se clasifican los derechos humanos en derechos civiles y políticos, entendiendo por estos últimos a todas aquellas "condiciones jurídico-políticas esenciales que posibilitan la realización material de todos los derechos públicos subjetivos", es decir, son ciertos

"específicos derechos funcionales de los cuales se benefician los individuos por el simple hecho de ser miembros de una determinada colectividad."⁷⁴

En 1969, las Naciones Unidas promovieron la firma de los Pactos Internacionales sobre a) Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y b) Derechos Civiles y Políticos, de los cuales México es suscriptor.⁷⁵ Asimismo, la Organización de Estados Americanos patrocinó la firma de la Convención Americana de Derechos Humanos el 22 de noviembre de 1969⁷⁶, misma que en su artículo 23 establece:

" Artículo 23 - DERECHOS POLITICOS. 1 - Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades

a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

⁷⁴ González Hernández, Juan Carlos. Derechos y deberes políticos, en: Diccionario Electoral, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1989. pág. 235.

⁷⁵ *vid supra*, pag. 25.

⁷⁶ Adoptada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 7 de mayo de 1981. El depósito del Instrumento de adhesión se efectuó el 24 de marzo de 1981. Entrando en vigor el 18 de julio de 1978 y para México el 24 de marzo del mismo año.

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

c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2 - La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente en procedimiento penal."

En el caso del el Pacto de San José, México no ha aceptado la obligatoriedad de la competencia jurisdiccional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Sin embargo, si aceptó la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para conocer de cualquier violación a los derechos humanos, entre otros, los derechos relativos a la materia política-electoral. Dicha Comisión, después de seguir todo un procedimiento y de oír a las partes contendientes, producirá un informe a los Estados interesados con las propuestas y recomendaciones que juzgue adecuadas, recomendaciones que deben ser cumplidas por las partes.

México había venido sosteniendo que los organismos internacionales (incluyendo a la Comisión Interamericana), no tenían competencia para conocer de violaciones a derechos políticos y electorales, ya que se trataba de un asunto de jurisdicción interna.

Sin embargo, posteriormente, México ha rectificado su posición anterior y ha evolucionado y en los casos que se han presentado en la Comisión, después de 1992, por lo que nuestro país ya no ha insistido en su incompetencia, llegando, incluso, a aceptar observadores internacionales en los procesos electorales, con el nombre de visitantes internacionales, tal y como sucedió en el proceso electoral de 1994 y en aquellas otras elecciones celebradas ulteriormente en algunas entidades federativas.

Es pues evidente, que México admite la competencia de las instancias supranacionales para conocer de violaciones a los derechos políticos y electorales realizadas por las autoridades nacionales, siempre y cuando se hayan agotado los recursos que brinda el sistema judicial nacional.⁷⁷

⁷⁷ García Moreno, Víctor C. Los Derechos Político Electorales, parte integrante de los Derechos Humanos. En: Lex: Difusión y Análisis, México, 3a Época, año 2, enero de 1996, número 7, págs. 56-59.

El gobierno mexicano argumenta que la legislación mexicana establece que el derecho al voto debe ejercitarse en el ámbito del territorio nacional lo cual no contraviene los derechos y libertades protegidos por la Convención Americana de Derechos Humanos. Asimismo, el Gobierno alega que en su carácter de nacionales, todos los mexicanos tienen derecho a ingresar al país a efecto de ejercer su derecho al voto sin discriminación alguna (color, raza, idioma, religión, de nacimiento, económica, etc.) por lo que, no se viola ninguna norma legal.

La competencia de la Corte Interamericana tiene su fundamento en virtud de que el gobierno mexicano suscribió la Convención Americana de Derechos Humanos, y para México, la competencia se funda en el artículo 133 Constitucional⁷⁸ manifestando:

"Son muchas las maneras como un Estado puede violar un tratado internacional y, específicamente la Convención. En este último caso, puede hacerlo, omitiendo dictar las normas a que está obligado por el artículo 2. También, por supuesto, dictando disposiciones que no estén en conformidad con lo que de él exigen sus obligaciones dentro de la Convención.

⁷⁸ Artículo 133 - Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

La Comisión es competente, en los términos de las atribuciones que le confieren los artículos 41 y 42 de la Convención, para calificar cualquier norma del derecho interno de un Estado Parte como violatoria de las obligaciones que éste ha asumido al ratificarla..."

Por lo que,

'podrá la Comisión recomendar al Estado la derogación o reforma de la norma violatoria y para ello es suficiente que tal norma haya llegado por cualquier medio a su conocimiento, haya sido o no aplicada en un caso concreto. Esta calificación y recomendación pueden ser hechas por la Comisión directamente al Estado (art. 41 b) o en los informes a que se refieren los artículos 49 y 50 de la Convención'.

Así, la Comisión tiene competencia para analizar la compatibilidad de la legislación mexicana en materia electoral con los derechos y libertades protegidos por la Convención. En el artículo 23 de la Convención se establece que todos los ciudadanos deben gozar de derechos y obligaciones, entre los

cuales se encuentran el de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual por voto secreto que **garantice la libre expresión de la voluntad** de los electores quedando como **potestad de la ley de cada Estado el reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades** a que se refiere el inciso anterior, **exclusivamente** por razones de **edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal**

La Comisión al entrar al estudio de la compatibilidad de la legislación electoral y la Convención señala que de acuerdo al artículo 36 Constitucional fracción III, son obligaciones del ciudadano de la República...III.- Votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda, estableciendo que las excepciones a este principio al autorizar a ciertos electores, aquellos que transitoriamente se encuentren fuera de su distrito electoral, a emitir sus sufragio, excluyendo implícitamente a quienes se encuentren fuera del territorio nacional han sido manejadas por el COFIPE en su artículo 223, el cual consigna:

**1.- En las casillas especiales para recibir la votación de los electores que transitoriamente se encuentren fuera de su sección se aplicarán, en lo procedente, las reglas establecidas en los artículos anteriores y las siguientes:*

a) *El elector además de exhibir su Credencial para Votar, a requerimiento del Presidente de la mesa directiva, deberá mostrar el pulgar derecho para constatar que no ha votado en otra casilla, y*

b) *El Secretario de la mesa directiva procederá a asentar en el acta de electores en tránsito los datos de la Credencial para Votar del elector*

2. *Una vez asentados los datos, a que se refiere el inciso anterior, se observará lo siguiente:*

a) *Si el elector se encuentra fuera de su sección, pero dentro de su distrito, podrá votar por diputados por el principio de representación proporcional, por senador y por Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El Presidente de la mesa directiva le entregará la boleta única para la elección de diputados, asentando la leyenda "representación proporcional", o la abreviatura "R.P.".*

b) *Si el elector se encuentra fuera de su distrito, pero dentro de su entidad federativa, podrá votar por diputados por el principio de representación proporcional, por senador y por Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.*

El Presidente de la mesa directiva de casilla le entregará la boleta única para la elección de diputados asentando la leyenda "representación proporcional" o la abreviatura "R P";

c) Si el elector se encuentra fuera de su entidad, pero dentro de su circunscripción, podrá votar por diputados por el principio de representación proporcional y por Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El Presidente le entregará la boleta única para la elección de diputados asentando la leyenda "representación proporcional" o la abreviatura "R P"; y

d) Si el elector se encuentra fuera de su distrito, de su entidad y de su circunscripción, pero dentro del territorio nacional, únicamente podrá votar por Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."

Al respecto, el Gobierno mexicano ha alegado que la restricción aplicable a sus nacionales residiendo en el exterior ha sido adoptada de acuerdo con el inciso 2 del artículo 23, es decir en ejercicio de la facultad de reglamentar el derecho al voto por razones de residencia

La Comisión por su parte, entiende que en este caso concreto, los argumentos esgrimidos por el Gobierno Mexicano deben prevalecer, ya que el objeto de una restricción de este tipo obedece a razones tales como "los recursos económicos necesarios que el Estado debe dispensar para organizar la celebración de una elección en todos los Estado donde existan nacionales residiendo, la necesidad de garantizar la inexistencia de fraude en el recuento y traslado de los votos así como en la verificación de la identidad del elector, la imposibilidad real de los candidatos de presentar sus propuestas a todos los nacionales residiendo en el exterior de modo que se garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y finalmente la inexistencia de una correlación entre el voto de quienes residen en un Estado extranjero y el hecho de ser afectado directamente por las decisiones de los órganos integrados por elección popular."⁷⁹

De lo anteriormente expuesto, la Comisión determinó que no se han configurado violaciones a los artículo 23 y 1.1 de la Convención, razonando que no se trata de una discriminación para aquellos mexicanos que se encuentran residiendo en el extranjero ya que no todo tratamiento jurídico diferente es propiamente discriminatorio, porque no toda distinción de trato

⁷⁹ Caso 11.323, México, contenido en el informe No. 24/95 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos, aprobado por la Comisión en su sesión No. 1272 celebrada el 13 de septiembre de 1995, pág. 10.

puede considerarse como ofensiva, por sí misma de la dignidad humana. La Corte Interamericana ha señalado que no habrá discriminación si una distinción de tratamiento está orientada legítimamente, si no conduce a situaciones contrarias a la justicia, a la razón o a la naturaleza de las cosas

Por lo que, la Comisión en la resolución al caso que nos ocupa consideró que la distinción establecida entre los nacionales residentes en México que se encuentran en tránsito y aquellos residentes en el exterior tiene una justificación objetiva y razonable en tanto los primeros si bien fuera de su distrito participan del mismo proceso electoral celebrado en el territorio nacional. Así, no es necesario al Estado dispensar fondos adicionales para constituir nuevas mesas electorales ni de disponer personal *ad hoc* que controle el desarrollo normal de la votación.

Hemos podido observar pues, que no es obligación del Gobierno Mexicano el establecer los mecanismos necesarios para que los ciudadanos mexicanos que residan en el exterior puedan ejercer su derecho al sufragio y que por consecuencia no se viola en perjuicio de ninguna persona los derechos humanos de cada individuo. Sin embargo, creemos que aunque el Gobierno Mexicano no se encuentra obligado a crear los mecanismos necesarios para

que sus ciudadanos residentes fuera de sus fronteras ejerzan el derecho de votar, si creemos factible que se permita emitir su voto a dichas personas a fin de ampliar el universo de opiniones políticas que los mexicanos tienen derecho a expresar a través del ejercicio del derecho al voto, uniendo al país a la tendencia del mundo moderno, la cual se dirige a incluir al mayor número de personas posible en el ejercicio del sufragio, lo cual significaría una completa participación de todos los mexicanos en la democracia de nuestro país.

Ahora bien, para que esta actividad a la que todos los mexicanos tienen derecho sea llevada a cabo, es preciso reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en consecuencia la legislación electoral.

A efecto de hacer posible que los ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero puedan hacer ejercicio de su derecho de votar, el Poder Legislativo tendría que reformar el artículo 36 de la Constitución, para establecer dentro de las obligaciones del ciudadano de la República la de *votar en las elecciones populares en la sección electoral que le corresponda o fuera de ella, aún cuando no se encuentre dentro del territorio mexicano, en los casos y términos que establezca la ley de la materia*.³⁰

³⁰ García Moreno, Víctor Carlos. Artículo "El voto de los mexicanos en el extranjero". Inédito.

Dentro de la ley de la materia, es decir, el COFIPE sería necesario también el establecer una reforma en el artículo 223 que anteriormente señalamos⁸¹, el cual se refiere al establecimiento de las casillas especiales para recibir la votación de los electores que transitoriamente se encuentran fuera de su sección electoral, quedando la fracción d) del párrafo 2 de la siguiente manera.

"d) Si el elector se encuentra fuera de su distrito, de su entidad, de su circunscripción y del territorio nacional, únicamente podrá votar por Presidente de los Estados Unidos Mexicanos "

En la propuesta de reforma al artículo 36 Constitucional se habla de la obligación de votar en la sección electoral que le corresponda en virtud de que la sección electoral es la fracción territorial de los distritos electorales uninominales para la inscripción de los ciudadanos en el Padrón Electoral y en las listas nominales de electores, en la cual se instalarán una o varias casillas por receptoras de votación de acuerdo al número de habitantes de la propia sección. La sección es la unidad de medida de los procesos electorales.

⁸¹ *vid supra* pag. 108.

Asimismo, en la propuesta de reforma del artículo 223, vemos que se incluye a los ciudadanos que se encuentran fuera del territorio nacional y que solamente podrán votar para Presidente de la República. Ambas reformas tiene que ver de forma directa con el tema que nos ocupa

En líneas posteriores, habremos de establecer los mecanismos necesarios para la creación de un sistema conveniente para nuestro país que tenga como finalidad el ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos mexicanos que se encuentren fuera de nuestro país, desde su registro en el Padrón Electoral hasta la emisión de su voto conforme a las leyes nacionales

Sin embargo, creemos que esta actividad es solamente un movimiento político partidista de actualidad, ya que siempre ha existido la situación de que miles de mexicanos se encuentren fuera de nuestro país y que tienen la posibilidad de votar, pero es hasta ahora que algunos partidos políticos, la prensa y demás medios de comunicación nacionales han destacado la idea de modificar la Constitución Política mexicana así como la legislación de la materia, concretamente, la ley de Nacionalidad, de 21 de junio de 1993, a fin de establecer la irrenunciabilidad de la nacionalidad mexicana de origen para

permitirles a los mexicanos que se encuentren residiendo permanentemente en el extranjero que se naturalicen como nacionales del país de residencia, conservando la nacionalidad mexicana, preocupándose más por la situación jurídica de los millones de mexicanos que se encuentran de legales o ilegales en los Estados Unidos de América. Esta preocupación de los partidos políticos es por aquellos mexicanos que se encuentran al norte de nuestras fronteras única y exclusivamente, creyendo que las comunidades mexicanas establecidas en ese país, son las únicas que existen alrededor del orbe.

Al respecto, cabe hacer una aclaración muy importante, ya que si bien es cierto que la situación jurídica de los millones de mexicanos en el territorio de Estados Unidos es preocupante, y que sobre este tema se han venido proponiendo soluciones, resulta muy diferente al tema que nos ocupa, es decir, mientras en el medio político y legislativo mexicano se habla de un análisis y discusión sobre una posible reforma al texto constitucional a fin de hacer posible la irrenunciabilidad de la nacionalidad mexicana o "doble nacionalidad", lo que nuestro tema de tesis señala es la posibilidad de que los ciudadanos mexicanos, que se encuentren residiendo legalmente en territorio extranjero, cualquiera que este sea, tenga la posibilidad de ejercer sus derechos políticos, inalienables e inherentes a cualquier individuo que se encuentre calificado para el ejercicio del sufragio, es decir, un nacional que

no desea cambiar su nacionalidad mexicana, mayor de 18 años y que es su voluntad estar en posibilidad de intervenir en la vida política de nuestro país, a diferencia de la doble nacionalidad, en la cual, la idea básica es que los que se encuentren residiendo en territorio estadounidense, puedan adoptar la nacionalidad norteamericana y que ello no implique la pérdida de la ciudadanía mexicana si el individuo se desea asentar nuevamente en territorio mexicano.

Esto tiene diversas consecuencias muy diferentes al tema que presentamos, tales como la suspensión de los derechos políticos-electorales mientras se encuentren sometidos a un gobierno extranjero, es decir, las personas que se acojan al beneficio de la doble nacionalidad tendrán que estar sometidas a las leyes y tribunales de la última nacionalidad, pero de ninguna manera a los de ambos países

Esto trae como consecuencia que se pretenda hacer una reforma a diversos preceptos constitucionales, tales como el 30, 37 y 38 tendientes a establecer que las personas nacidas en el extranjero, hijos de padres mexicanos o de padre o madre mexicana, no perderán su nacionalidad, aunque adquieran otra, siempre y cuando manifiesten que no quieren perderla y reúnan otro tipo de

requisitos de carácter secundario (artículo 30); el artículo 38 en cuanto a la suspensión de la ciudadanía por estar ejerciendo su calidad ciudadana en otro país y mientras resida en el extranjero, pero los mexicanos que establezcan nuevamente su domicilio en el territorio nacional, y que cumplan con otros requisitos establecidos en la propia Constitución y leyes ordinarias recuperarán, automáticamente, todos sus derechos y prerrogativas como ciudadanos.

Lo anterior se podría lograr abriendo un espacio para negociar con los EU un convenio sobre doble nacionalidad en el marco del Tratado de Libre Comercio. Pero, dado el contexto actual del clima antimexicano prevaleciente en aquél país, no parece factible la firma de un acuerdo al respecto, por lo que toda acción que se pretenda sobre el tema, tendrá que ser de manera unilateral por parte del gobierno mexicano. Todo esto con la finalidad de que los ciudadanos mexicanos radicados en los EU se decidan a adquirir la nacionalidad de aquél país para que participen activamente en la política interna, acudan a las elecciones y puedan ser candidatos a diversos cargos públicos federales, estatales y locales. Además, para que obtengan empleos mejor pagados.⁸²

⁸² Cámara de Diputados. La doble nacionalidad; Memoria del Coloquio. Palacio Legislativo, 8-9 de junio, 1995, págs. 173-182.

Ahora bien, ya que se ha establecido la diferencia entre el tema que se propone y el de la doble nacionalidad, podemos analizar el hecho de que alguna vez se habló de la posibilidad de hacer votar a todos los ciudadanos mexicanos que se encuentren en el extranjero, lo que ayudaría de forma importante a algunos partidos políticos, ya que se maneja la idea de que su situación de buscar trabajo en otro lugar que no es el territorio nacional, se debe a que el Gobierno actual no ha proporcionado los medios suficientes para que aquellas personas que han emigrado a otro país, puedan desarrollarse en México, queriendo hacer patente con esto su desacuerdo al sistema de gobierno actual y apoyando a otro que puede ser mejor, haciendo que la contienda electoral sea más peleada o en su caso, sea ganada con el apoyo de estos mexicanos.

Esto no quiere decir que la idea sea mala, sino que, como se ha mencionado en repetidas ocasiones, se encuentra enfocada únicamente a las comunidades mexicanas asentadas en el vecino país del norte y no a todos los mexicanos que se encuentren fuera de nuestro país, alrededor del mundo, que es lo más apropiado, ya que incluso los textos que contienen estas ideas, hablan solamente de los mexicanos que se encuentran en los Estados Unidos y no de todos los ciudadanos mexicanos alrededor del mundo que tienen los mismos derechos que se le pretenden otorgar a las comunidades mexicanas

establecidas en el vecino país del norte, haciendo de cierta forma una discriminación en virtud del lugar en donde residen, pensando en que únicamente son las comunidades de mexicanos establecidos en los Estados Unidos los que tendrían más posibilidad de ejercer este derecho.

Sin embargo, no podemos negar que existe un interés por parte de los mexicanos que se encuentran más allá de nuestras fronteras, pero como no existen los mecanismos adecuados para el ejercicio de este derecho, es que no se había tomado en consideración esta posibilidad.

4.3.1.- LAS COMUNIDADES MEXICANAS EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA. (LOS RESIDENTES Y LOS INDOCUMENTADOS).

El mexicano es probablemente el nacional más difícil de desarraigar. Quizás la fuerza de nuestras raíces históricas y culturales, nuestra propia manera de ser, un sinnúmero de factores y de variables psicosociales nos hacen ser muy aferrados a nuestra tierra, a nuestras costumbres, a nuestra vida, y por lo tanto cuando tenemos la necesidad de salir, en cualquier faceta que sea, nos

sentimos siempre, y esto es muy famoso en todo el mundo, muy arraigados, no importa que pasen los años, el mexicano sigue aferrado a su tierra, a sus costumbres, a su familia.

En el caso de los emigrantes mexicanos a los Estados Unidos ha sido una necesidad de las circunstancias socioeconómicas derivadas de la inequidad y de la geografía, porque al mismo tiempo ha habido el estímulo de un mercado atractivo en los Estados Unidos, ha hecho que millones de mexicanos vayan hacia los Estados Unidos a vivir, pero pasaron años y años y quienes han tenido la oportunidad de tener contacto con ellos, con estas comunidades, podrán constatar claramente su gran arraigo a México.

La nación mexicana, la comunidad cultural mexicana, la componen todos los de origen mexicano en el mundo, de los cuales una parte habita en nuestro país, soberano e independiente, México, y otra, en los demás países del mundo. De esta segunda parte, la inmensa mayoría están concentrados en los Estados Unidos y representan cerca del 20% del total.

En números gruesos, la nación mexicana esta compuesta, en 1995, por 90 millones de personas, habitantes de México y otros 20 millones, habitantes de los Estados Unidos. Sin descartar de ninguna manera a todas aquellas personas que se encuentran dispersos en otros países del orbe

Ahora bien, México nunca ha sido capaz de dar trabajo satisfactorio a todos sus nacionales. Esta es una de nuestras tragedias. Emigran los de mas iniciativa y valor al vecino país y a otros en donde las oportunidades de prosperidad se dan con mayor facilidad para hacerse de una mejor vida.

Los 20 millones de origen mexicano en los Estados Unidos se formaron a partir de los que permanecieron en el actual territorio norteamericano después de la guerra, en 1848 , seguidos de sucesivas olas de migrantes, que se han ido quedando a lo largo de las últimas doce décadas. Se encuentran en todo el territorio estadounidense, pero las mayores concentraciones existen en los estados del suroeste, además de Illinois, Florida y New York

Se estima que unos 5 millones conservan todavía su nacionalidad mexicana y por lo tanto su ciudadanía. Estos 5 millones envían a México, a sus familias,

remesas que son del orden de los 3 a 4 mil millones de dólares cada año. Representan la segunda o tercera fuente de divisas frescas para México, después del petróleo y quizá las maquiladoras. Desde luego este ingreso es muy superior al que recibimos neto, del turismo (descontando lo que gastamos los mexicanos cuando viajamos al extranjero).

Pero no sólo esto, son la cuarta parte de los turistas y gastan tres o cuatro veces más que un turista normal, europeo, norteamericano o canadiense. En otras palabras, contribuyen en mucho más que su cuarta parte a nuestros ingresos netos por turismo. Además, miles de ellos organizados en clubes por estado, juntan millones de dólares anuales para realizar obras en sus pueblos.

Estas comunidades tienen desconfianza en las instituciones mexicanas, especialmente de las gubernamentales, que nunca los ayudaron en sus luchas recientes. También tienen resentimiento porque cuando vienen a México los desprecian o los discriminan porque no hablan el español con fluidez o han adquirido otras costumbres.⁶³

⁶³ Díaz de Cossío, Roger. Coloquio La Doble Nacionalidad. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, México, junio de 1995, páginas 3 y 4.

Sin embargo, estas comunidades han venido pugnando por no perder derechos que consideran tienen por ser nacionales mexicanos y que por consiguiente, desean ejercerlos. Sin embargo, por razones de residencia, el Gobierno mexicano ha adoptado como medida de seguridad el hecho de que los ciudadanos nacionales radicados en el extranjero no ejerzan dicho derecho, además de que no se encuentra reglamentada la actividad electoral para tal efecto. A través de este trabajo pretendemos que sean creadas las medidas que se consideren adecuadas para el establecimiento de dicho mecanismo, ya que resulta importante para el avance de México hacia una democracia completa.

Nos parece correcto señalar que de los mexicanos que se encuentran en el territorio de los Estados Unidos de América, muchos de ellos han adquirido ya la nacionalidad norteamericana, por lo que quedan descartados para ejercer derechos políticos, ya que al adquirir otra nacionalidad, adquieren por consecuencia derechos y obligaciones relativas al Estado que los recibe como nacionales.⁶⁴

⁶⁴ Vid supra Capítulo Primero: Nacionalidad

Es el caso, de que en recientes fechas, el movimiento que tiene como fin el que los individuos que integran las comunidades mexicanas que se encuentran en los Estados Unidos ejerzan el derecho al voto, ha tomado fuerza y esto es aprovechado por los partidos políticos nacionales con el propósito reunir más votos favorables a su causa, de lo que resultaría una elección más disputada o en su caso, el triunfo en las elecciones presidenciales con el apoyo de estas comunidades. Sin embargo, es necesario hacer notar que la medida incluye a todos los mexicanos que se encuentren radicando en territorio estadounidense, de manera legal o ilegal, porque como es de todos sabido, la mayoría de los mexicanos que se encuentran al norte del Río Bravo, son ilegales.

Al respecto creemos prudente señalar que éste movimiento político-partidista no se encuentra debidamente orientado por varias razones. En primer lugar porque dicha orientación, está dirigida únicamente a los mexicanos que se encuentran residiendo en los Estado Unidos de América, aunque si bien es cierto que la mayoría de los mexicanos que se encuentran fuera de nuestro territorio se ubican en Estados Unidos, no olvidemos que también hay mexicanos dispersos en muchas partes del mundo, como ejemplo, hay mexicanos en todas las embajadas o consulados mexicanos alrededor del orbe. En segundo término porque resultaría impráctico el hecho de que los

ciudadanos mexicanos que se encuentren de ilegales en los Estados Unidos, que son la mayoría, proporcionarán cualquier dato o documento que tienda a su identificación, haciendo que la policía los pueda encontrar y deportar, quitándoles la fuente de ingresos y la razón principal por la cual emigraron de nuestro país. En este orden de ideas, quedarían los ciudadanos mexicanos que se encuentran residiendo de manera legal, lo cual disminuiría el potencial número de votantes que apoyaran la causa de los partidos políticos avocados a la consecución de este plan.

Ahora bien, es nuestro parecer que todos aquellos ciudadanos que se encuentren residiendo de manera legal fuera de nuestras fronteras y que se interesen realmente en la vida democrática de nuestro país, a la cual tienen acceso a través de cualquier medio de comunicación, puedan hacer ejercicio de un derecho que como ciudadanos mexicanos tienen pero que, por consideraciones de seguridad y la falta de reglamentación de dicha actividad por parte del Gobierno y legislación mexicana, no se haya podido realizar hasta la fecha.

4.3.2.- DIPLOMATICOS.

La palabra diplomacia proviene del vocablo griego diploma (*diploma*), el cual a su vez toma su origen del verbo *diploun*, que significa doblar, plegar. El diploma era un documento oficial o acta autorizada por el jefe de Estado, y que confería a su destinatario, ciertos privilegios. El documento se entregaba doblado, y contenía una recomendación oficial - con ciertos poderes - para aquellos funcionarios que se dirigían a otro país o provincia de un Imperio. El portador del "pliego" o diploma era *ipso facto* un diplomático.³⁵

La moderna técnica diplomática surge en Italia, antes de que adviniere propiamente la modernidad. Durante los siglos XIII y XIV los estados-ciudades italianos se encuentran vinculados -fuera de la organización feudal- por intereses comunes y separados por feroces rivalidades. En la lucha por el poder se concertan combinaciones y alianzas con afán de predominio, de donde emerge a la escena el estadista-diplomático. La preocupación por la precedencia acarrea disputas, empujones y pinchazos indecorosos en las antecámaras reales.

³⁵ Basáve Fernández del Valle, Agustín. Filosofía del Derecho Internacional. Jusfilosofía y Politología de la Sociedad Mundial. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, 1989, pág. 245.

En el Reglamento fechado el 19 de marzo de 1815, y en las normas subsiguientes del Congreso de Aquisgrán, se fijaron los servicios diplomáticos y la representación de los Estados con cuatro categorías de representantes: 1) embajadores, legados y nuncios papales; 2) enviados extraordinarios y ministros plenipotenciarios; 3) ministros residentes; 4) encargados de negocios. La prioridad en el nombramiento privó sobre la categoría e importancia relativas del Estado propio del embajador. Detrás del decano del cuerpo diplomático -el embajador más antiguo- se colocaban los demás embajadores siguiendo un riguroso orden cronológico. El lento proceso del Derecho Diplomático prosigue en nuestros días.⁸⁶

Los cónsules son agentes oficiales que un Estado establece en las ciudades de otro Estado, para ejercer funciones económicas, notariales, registrales, de protección a los ciudadanos del Estado que envía y culturales en un amplio sentido de promoción. Los cónsules son agentes oficiales establecidos en diversos puntos del territorio extranjero que ejercen cinco funciones primordiales: 1) protección a los ciudadanos del país que expide la autorización o carta patente; 2) cuidado de los intereses comerciales; 3) funciones administrativas; 4) funciones de información; 5) funciones judiciales limitadas en relación con sus connacionales. Todas estas funciones se realizan con la aprobación oficial del Estado receptor.⁸⁷

⁸⁶ Basáve. o. p. cit. pág. 250.

⁸⁷ ibidem. pág. 273.

Todos estos funcionarios, que como hemos visto, tienen las funciones de representación, protección, información y cuidado de los intereses de nuestro país y de sus nacionales ante el Estado que los alberga, son también ciudadanos mexicanos, que por razones de su trabajo o función que desarrollan fuera de nuestro territorio, con el pleno conocimiento del gobierno mexicano, no pueden ejercitar un derecho que como ciudadanos mexicanos tienen y que, sin embargo, hasta la fecha no lo han podido ejercer. Por lo que resulta necesario para que todos los mexicanos participen en la democracia de nuestro país, que se implemente un sistema o mecanismo que permita la participación de éstos mexicanos en la vida política de nuestro país.

4.3.3.- CIVILES QUE SE ENCUENTRAN FUERA DEL PAIS POR CUESTIONES DE TRABAJO.

Al respecto, cabe hacer una aclaración, cada país dentro de sus ordenamientos legales, hará una distinción de la calidad con que cada individuo se encuentra residiendo dentro de su territorio, por lo que, para tratar de analizar la situación que cada ciudadano mexicano guarda al encontrarse en el extranjero, nos guiaremos por lo referente a la situación que guardan los

extranjeros cuando se encuentran dentro del territorio de México, es decir analizaremos las calidades de inmigrante y no inmigrante, así como las de inmigrado.

Es inmigrante el extranjero que se interna legalmente en un país con el propósito de radicar en él, en tanto adquiere la calidad de inmigrado (art. 44 de la Ley General de Población).⁸⁸

Los civiles que se encuentren fuera de nuestro país por cuestiones de trabajo, pueden adquirir calidad de inmigrante o no inmigrante de acuerdo a la actividad que pretenda realizar. Es el caso de la calidad de VISITANTE o el extranjero que se interna en el país para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa o no, siempre que sea lícita y honesta (en este caso se tiene la calidad migratoria de no inmigrante). Cuando el visitante, durante su estancia viva de sus recursos traídos del extranjero, de las rentas que éstos le produzcan o de cualquier ingreso proveniente del exterior, o su internación tenga como propósito conocer alternativas de inversión o para realizar éstas, o se dedique a actividades científicas, técnicas de asesoría, artísticas, deportivas o similares, o para ocupar cargos de confianza, podrán concederse prórrogas con entradas y salidas múltiples.

⁸⁸ Pereznielo Castro, Leonel. Manual Práctico del Extranjero en México, 2a. ed. Editorial Harla, México 1993, pág. 74.

Dentro de las personas que tienen la calidad de inmigrante, se encuentran los **RENTISTAS** o la persona que ha decidido llegar a territorio extranjero para vivir de sus recursos traídos del extranjero, de los intereses que le produzca la inversión de su capital en certificados, títulos o bonos del Estado o de las instituciones nacionales de crédito u otras que determine la Secretaría de Estado o de cualquier ingreso permanente que proceda del exterior.

INVERSIONISTA es el extranjero que invierte su capital en la industria, comercio y servicios, de conformidad con las leyes nacionales, siempre que contribuya al desarrollo económico y social del país.

PROFESIONAL es el extranjero que se dedicará a ejercer una profesión y para el caso de profesiones que requieran título para su ejercicio, se ajustará a los dispuesto por las leyes del país al que llegare.

CIENTIFICO es el que dirige o realiza investigaciones científicas, para difundir sus conocimientos, preparar investigadores o realiza trabajos docentes, tomando en consideración la información general que al respecto le proporcionen las instituciones que estime conveniente consultar. **TECNICO** es aquél que realiza investigaciones aplicadas dentro de la producción o que desempeña funciones técnicas especializadas que no pueden ser prestadas por los residentes de aquél país.

ARTISTAS Y DEPORTISTAS son las personas que realizan actividades artísticas, deportivas o análogas.⁵⁹ De esta clase de personas encontramos ejemplos muy variados en los deportistas profesionales como en el beisbol, futbol soccer, y algunos otros que por cuestiones de entrenamiento o de la práctica de su deporte, se encuentran viviendo fuera de nuestro territorio. Así como algunos artistas mexicanos.

De todas las personas que hemos analizado brevemente, también se encuentran sus familiares o las personas que dependerán directamente de la persona que se encuentre con alguna de las calidades antes mencionadas.

De aquí podemos observar que ciertamente existen núcleos de personas que se encuentran radicando en el extranjero y que por su actividad, se encuentran apartados de la vida política nacional.

4.3.4.- ESTUDIANTES.

De nuestro país, con el transcurso de los años y debido a la búsqueda de un mejoramiento en la educación y preparación de las generaciones, se ha ido acrecentando el número de estudiantes que sale al extranjero con el fin de

⁵⁹ Perezniato Castro, o.p. cit. Derecho Internacional Privado págs 96-105.

adquirir el conocimiento que no se encuentra dentro de nuestro país en algunos campos del conocimiento.

Con esto no queremos decir que las escuelas o universidades nacionales sean buenas o malas, sino que lo que se busca es ampliar el conocimiento obtenido en la formación, que los propios estudiantes han venido adquiriendo dentro de nuestro territorio para que en un futuro, el conocimiento adquirido pueda ser aplicado para beneficio de nuestra sociedad.

Para la legislación nacional, el estudiante extranjero es aquella persona que se interna en el territorio nacional para iniciar, completar o perfeccionar estudios, con prórrogas anuales y con autorización para permanecer en el territorio del país sólo el tiempo que duren sus estudios y el que sea necesario para obtener la documentación final escolar respectiva.

Así, los estudiantes que viajan al extranjero en busca de conocimiento, son ciudadanos mexicanos que tienen el fin de especializarse en tópicos que servirán o se pretende servirán al desarrollo de nuestro país. Por lo que al ser reconocidos por nuestra legislación como ciudadanos mexicanos gozan de

todos los derechos inherentes a la nacionalidad y ciudadanía mexicanas, es decir, gozan de todos los derechos y obligaciones al igual que cualquiera de los que nos encontramos residiendo en México.

Estas personas, que han ido aumentando paulatinamente y que se pueden considerar como un grupo cada vez más importante, están debidamente registradas tanto en el país al que van para estudiar como por nuestro país, por lo que no resultaría difícil su identificación para su posible participación en la función electoral.

4.3.5.- TURISTAS.

Aunque en últimos tiempos y debido a la crisis que afronta nuestro país, el turismo mexicano al exterior ha ido disminuyendo, sin embargo, todavía hay algunos mexicanos que pueden tener el pequeño lujo de salir de nuestro país por periodos de tiempo considerables y que se encuentran en algún país extranjero disfrutando de un lapso de tiempo para su distracción o esparcimiento.

De acuerdo a la ley mexicana, el turista es la persona que se interna en el país con fines de recreo o de salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas no remuneradas ni lucrativas, con temporalidad máxima de seis meses improrrogables.

Esta característica migratoria supone que las actividades que se efectúen a su amparo no serán remuneradas ni lucrativas y las actividades que más se realizan bajo esta característica son las de recreación.

Creemos que es importante hacer notar que debido a que los turistas se encuentran fuera de nuestro país por voluntad propia, que su intención es la de recreo o diversión fuera de nuestro país y por consiguiente el alejarse un poco del vaivén de la vida cotidiana dentro de nuestras fronteras, resultaría muy difícil que dichos ciudadanos se tomaran la molestia de solicitar su inscripción a la lista correspondiente para ejercer su voto desde el extranjero, además de que no tendrían uno de los requisitos señalados para poder hacerles llegar la documentación necesaria, la residencia o un domicilio fijo.

Sin embargo, si el turista que sea prevenido y que desee hacer su solicitud, deberá señalar un domicilio para recibir la documentación que le sea enviada por parte del Instituto Federal Electoral y cumplir con todos y cada uno de los pasos a seguir para su debido registro y ejercicio de la función electoral.

4.4.- LEYES MEXICANAS (LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EL CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES).

Todo país que decide configurarse en forma democrática representativa requiere contar con un organismo responsable e imparcial que organice la función electoral y que configure diversos instrumentos tendientes al aseguramiento del voto de los ciudadanos que reúnan los requisitos que la ley establezca para ello.

En nuestro país, la Constitución, como ley fundamental del Estado", entraña que es el ordenamiento básico de toda la estructura jurídica nacional, es decir, el cimiento en donde se asienta el sistema normativo en su totalidad. La

Constitución es el apoyo, la fuente, el pilar sobre los que se levanta y conserva "el edificio jurídico del Estado"⁹⁰, conforme a la concepción kelseniana, la base de la pirámide normativa, la cual se integra con las normas primarias o fundamentales, las normas secundarias o derivadas de carácter general y abstracto (leyes) y las normas establecidas para un caso concreto y particular (decisiones administrativas y sentencias judiciales). Por ello, en la pirámide kelseniana la Constitución es a la vez la base y la cumbre, dentro de cuyos extremos se mueve toda la estructura vital del Estado *Super constitutionem, nihil, sub constitutione, omnia* (Sobre la constitución, nada, bajo la Constitución, todo).⁹¹

Respecto de la supremacía constitucional, me parece adecuada la idea de Burgoa que dice:

"El principio de supremacía constitucional descansa en sólidas consideraciones lógico-jurídicas. La Constitución es la expresión normativa de las decisiones fundamentales de carácter político, social, económico y religioso, así como la base de la estructura jurídica del Estado. La supremacía de la Constitución implica que ésta sea el ordenamiento "cúspide" de todo el derecho positivo del Estado, situación

⁹⁰ Burgoa, o.p. cit. pág. 413.

⁹¹ Proloquio de José María Iglesias.

*que la convierte en el índice de validez formal de todas las leyes secundarias u ordinarias que forman el sistema jurídico estatal, en cuanto a que ninguna de ellas debe oponerse, violar o simplemente apartarse de las disposiciones constitucionales.*⁹²

Así, dentro del Título Segundo, Capítulo I, De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno, se estipula que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, así como todo poder público, además las normas sobre las cuales queda sentada la decisión del pueblo mexicano de elegir libremente su forma de gobierno.

Asimismo, el artículo 41 de la Constitución, es el fundamento legal de la función electoral. Desde la adición referente a la naturaleza de los partidos políticos señalándolas como "entidades de interés público", señalando también sus objetivos o fines, prerrogativas fundamentales y su derecho en la participación en las elecciones de carácter federal, estatal y municipal, reconociendo así el pluralismo político en la integración de los órganos legislativos y en consecuencia, la representación política diversa, quedando los partidos políticos como el eslabón entre los ciudadanos y el poder público.

⁹² Burgoa. o.p. cit. pág 414.

Para efectos de nuestro tema, es importante mencionar que mediante decreto de fecha 6 de abril de 1990, se adiciona al artículo 41 con las siguientes materias: a) la organización de las elecciones federales, incluyendo órganos encargados y principios rectores; b) la estructura del nuevo organismo electoral; c) los medios de impugnación; y d) el Tribunal Federal Electoral

El párrafo VIII del mencionado artículo 41 señala:

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores."

El organismo a que se refiere el párrafo mencionado es el Instituto Federal Electoral (IFE), creado mediante decreto del Ejecutivo de la Unión publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de agosto de 1990, por virtud del cual, nace la institución autoridad en la materia electoral (tal y como lo marca la letra de la Constitución en el párrafo IX del propio artículo 41), misma que desarrolla sus actividades con profesionalidad y tiene autonomía en sus

decisiones. Cuenta en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.

Es en el Libro Tercero, Del Instituto Federal Electoral, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), la ley reglamentaria del citado artículo 41, en el que se establecen con detalle los órganos centrales del Instituto los cuales son: a) El Consejo General, b) La Junta General Ejecutiva y, c) La Dirección General.

El Consejo General es el órgano superior de Dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral (artículo 73). El Consejo se encuentra integrado por un consejero del Poder Ejecutivo que será el Secretario de Gobernación, que a su vez fungirá como Presidente del mismo; cuatro consejeros del Poder Legislativo (dos diputados y dos senadores con sus respectivos suplentes), seis consejeros ciudadanos (elegidos por la Cámara de Diputados por el voto de las dos terceras partes de sus miembros), y representantes de los partidos políticos nacionales.⁹³

⁹³ Artículo 76 del COFIPE

Para el debido funcionamiento del Consejo General, el artículo 78 del COFIPE dispone que el Consejo se reunirá en sesión ordinaria cada tres meses, pudiendo el Presidente del Consejo convocar a sesión extraordinaria cuando lo estime necesario o a petición de los representantes de los partidos políticos. Para el caso de la preparación del proceso electoral, el Consejo se reunirá dentro de la primera semana del mes de noviembre del año anterior a aquél en que se celebren las elecciones y a partir de esa fecha y hasta la conclusión del proceso, el Consejo sesionará por lo menos una vez al mes.

Entre otras, son atribuciones del Consejo General: (artículo 82)

- Expedir los reglamentos interiores necesarios para el funcionamiento del Instituto;
- Vigilar la integración, instalación y funcionamiento de los órganos del Instituto;
- Designar al Director General del Instituto, al Secretario y a los Directores Ejecutivos del mismo;
- Designar a los consejeros ciudadanos de los Consejos Locales;
- Resolver el otorgamiento de registro a los partidos políticos;
- Resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición que celebren los partidos políticos.

- Vigilar que las actividades de los partidos políticos se lleven a cabo con apego a la ley,
- Dictar los lineamientos relativos al Registro Federal de Electores
- Ordenar a la junta general ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos para determinar para cada elección las circunscripciones plurinominales y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas, así como el número de diputados de representación proporcional, aprobar el modelo de credencial para votar con fotografía, el de las actas de la jornada electoral, así como los demás formatos de documentación,
- Determinar el tope máximo de gastos de campaña,
- Registro de la plataforma electoral que en cada proceso deben presentar los partidos políticos;
- Registrar las candidaturas para presidente de la república, las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa y de senadores,
- Registrar las listas regionales de candidatos a diputados de representación proporcional;
- Efectuar el cómputo total de la elección de todas las listas de diputados según el principio de representación proporcional, la declaración de validez de esta elección y asimismo, su asignación y constancias respectivas

Es importante hacer notar que la presidencia del Consejo, la cual recae en la persona del Secretario de Gobernación, tiene sus atribuciones señaladas en el artículo 83 del COFIPE y para efectos de nuestro tema, cabe hacer notar el inciso b), que establece la atribución de vincular al Instituto y a las autoridades federales, estatales y municipales, para que exista apoyo y colaboración en sus respectivos ámbitos de competencia, cuando esta sea necesaria para el cumplimiento de los fines del Instituto.

El artículo 84 del propio código electoral, señala que corresponde al Secretario General del Consejo el auxilio al mismo, la preparación de la orden del día, el informe del cumplimiento de los acuerdos del Consejo, dar cuenta de los proyectos de dictamen de las comisiones, recibir y sustanciar los recursos de revisión que se interpongan en los actos o resoluciones de los órganos locales del instituto y preparar el proyecto correspondiente.

Otro de los organismos de Dirección del Instituto es la Junta General Ejecutiva que se encuentra integrada por el Director General del Instituto quien fungirá como Presidente, por el Secretario General y por los Directores Ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Administración, la cual se reunirá por lo menos una vez al mes, siendo entre otras atribuciones: (artículo 86)

1. Fijar las políticas generales, programas y procedimientos administrativos del Instituto,
2. Supervisar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores,
3. Supervisar el cumplimiento de las normas aplicables a los partidos políticos nacionales y sus prerrogativas;
4. Supervisar el cumplimiento de los programas de capacitación electoral y educación cívica del Instituto;
5. Desarrollar las acciones necesarias para asegurar que las comisiones de vigilancia nacional, locales y distritales se integren, sesionen y funcionen en los términos previstos por el Código,
6. Resolver los recursos de revisión que se presenten en los dos años anteriores al proceso electoral, en contra de los actos o resoluciones de los órganos locales del Instituto, en los términos establecidos en el Libro Séptimo del Código; y
7. Las demás que le encomienden el Código, el Consejo General o su Presidente.

El Director General del Instituto, quien durará en su encargo 8 años, forma parte importante en el funcionamiento del organismo, ya que es quien preside y coordina la Junta General Ejecutiva y supervisa el desarrollo adecuado de

las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto. Tiene a su cargo la representación legal del IFE; se encarga de cumplir los acuerdos tomados por el Consejo General, al cual acude con voz pero sin voto, conviene con las autoridades competentes la información y documentos que habrá de aportar la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores para los procesos electorales locales, establece un mecanismo para la difusión inmediata en el Consejo General, de los resultados preliminares de las elecciones de diputados, senadores y Presidente de la República, para lo cual dispone de un sistema de informática especializado, asimismo, ordena la realización de estudios o procedimientos para conocer las tendencias electorales el día de la jornada, dando a conocer dichas estadísticas; elabora anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto para someterlo a la consideración del Consejo General; ejercer la partidas presupuestales aprobadas.

4.4.1.- DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES.

Una vez que hemos visto, de forma breve, los órganos de Dirección del IFE, y para efectos de nuestro tema, nos habremos de enfocar a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.

Aunque el Registro Federal de Electores tiene hondas raíces historias vinculadas con el derecho al sufragio, el organismo llamado Registro Nacional de Electores, en cuanto a institución de servicio público de funcionamiento permanente, encargado de mantener al corriente el registro de los ciudadanos, expedirles la credencial de elector y formar, publicar y proporcionar a los organismos electorales y partidos políticos el padrón electoral, sujeto a la Comisión federal electoral, fue una creación de la ley respectiva en materia federal de 1951.

De acuerdo con nuestras primeras leyes electorales, las constituciones de Cádiz y de Apatzingan, de 1812 y 1814, respectivamente, establecían que la mesa de casilla, de parroquia o de partido político, tenía las facultades para decidir "en el acto" cualquier duda sobre las cualidades requeridas para votar.

Las reglas para las elecciones de diputados de 1830 establecieron por primera vez en censo electoral propiamente dicho para las elecciones primarias en el distrito y territorios federales. Según este ordenamiento electoral, el ayuntamiento designaba, un mes antes de las elecciones, a un comisionado por manzana o sección, a fin de que empadronara a los ciudadanos y les entregaba una boleta, que les servía a la vez como credencial y boleta

electoral. Empadronamiento y distribución de boletas debían quedar terminados ocho días antes de las elecciones. El afectado no inscrito en el padrón ni poseedor de boleta, no podía presentar su reclamación.

El procedimiento electoral fue reiterado en todas las leyes subsiguientes, con la sola variante en cuanto al número de habitantes para cada diputado que sería de ciento cincuenta mil o fracción que pasara de la mitad, en la de 1836, reduciéndose a setenta mil o fracción que pasara de la mitad, en la de 1841, y restableciéndose el número anterior en las leyes subsecuentes.

La Ley Orgánica Electoral de 1857 suprimió definitivamente los municipios y partidos, como circunscripciones geográfico-electorales, y dividió al país en distritos y en secciones electorales, práctica que se ha conservado hasta nuestros días. Correspondía a los gobernadores la división en distritos, al presidente municipal en su municipio y nombraba a un comisionado para que elaborara el padrón electoral.

La Ley Electoral de 1911 estableció una Junta Revisora del Padrón Electoral, en cuanto a órgano plural integrado por el presidente municipal, asociado con los dos candidatos que con él hubiesen competido, o por dos funcionarios municipales anteriores que no pertenecieran a la corporación municipal en funciones, la cual se encargaba de ordenar que se levantara el padrón electoral por secciones. Para esto, la secuencia de los actos relacionados con el registro electoral se desarrollaba en forma cronológica. En el mes de octubre de los años impares, los gobernadores y jefes políticos debían hacer la división de los distritos electorales numerados progresivamente y con demarcaciones claramente señaladas, así como la división de los colegios municipales en las municipalidades que existieren en dichos distritos. Las divisiones anteriores debían publicarse en el mismo mes en los periódicos oficiales respectivos y en avisos fijados en las cabeceras municipales.

Las leyes electorales de 1916 y 1917 reprodujeron el procedimiento registral de la ley anterior, con algunas modificaciones, tales como la sustitución de la junta revisora por una junta empadronadora compuesta por tres personas nombradas por autoridad municipal. Asimismo se modificaron los plazos para la publicación de las listas electorales. Las reclamaciones contra las inexactitudes debían realizarse dentro de los ocho días siguientes, en la primera ley, y dentro de cuatro en la segunda, confiriéndosele a la autoridad

municipal la facultad de resolver de inmediato si era o no el tiempo para hacer la reclamación.

La Ley para la elección de los Poderes Federales de 1918 instituyó, para la formación y revisión de las listas electorales, tres clases de consejos: de Listas Electorales, de Distritos Electorales y de Municipios. Estos consejos estaban compuestos por consejeros elegidos por sorteo de la lista padronal respectiva, pudiendo concurrir al acto los representantes de los partidos políticos o de los candidatos independientes registrados. El Consejo de Listas Electorales residía en la capital de cada Estado o Territorio y en las del Distrito Federal. Tenía las atribuciones de inspeccionar y dirigir los servicios referentes a las listas electorales; conservar los ejemplares impresos de las definitivas; actuar para perfeccionarlas y completarlas; consignar a las autoridades competentes las quejas en la materia y acusar a los violadores de la ley, así como dar cuenta al congreso respectivo de cada vez que hubiere modificaciones. En 1931 y 1943, hubo reformas a esta ley respecto al número de habitantes establecidos para la formación de secciones electorales

La Ley Electoral Federal de 1948 encomendó la división territorial en distritos y la formación del padrón y de las listas electorales, así como su revisión y

conservación, a un cuerpo técnico central y nacional denominado Consejo del Padrón Electoral, integrado por los directores generales de Estadística, de Población y de Correos, presidido por el primero, y responsable de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral. Con sede en la ciudad de México y con autonomía administrativa tenía facultad de establecer delegaciones fuera de su sede. Sus atribuciones específicas eran las de demarcar los distritos electorales; hacer y revisar periódicamente el padrón de votantes en toda la república; entregar las listas electorales competentes, obtener las constancias de los números de votos emitidos en cada distrito electoral y hacer la tabulación correspondiente; establecer las bases para la organización del registro permanente de votantes y expedirles la credencial respectiva, la cual estaba numerada progresivamente, perforada en clave especial a fin de facilitar la identificación y la confronta, y expedida por duplicado, una para el presunto votante y otra para el Consejo

En 1949, por reforma a la ley, se introdujeron nuevas atribuciones al Consejo: establecer bases técnicas para el levantamiento, revisión y registro de altas y bajas del padrón electoral, así como el procedimiento para realizar el registro de electores o practicar su revisión en aquellos lugares que el Consejo determinara. Se declaró de interés público nacional el levantamiento, revisión y conservación del padrón electoral, ordenándose a la Secretaría de

Gobernación como a la de Economía que proporcionaran al Consejo los datos demográficos que tuvieran y pudieran servir para los fines del padrón. Se consideraron a todos los empleados federales como auxiliares del Consejo y obligados a cooperar cuando aquél lo solicitara.

La Ley de 1951 suprimió el Consejo del Padrón Electoral y creó el Registro Nacional de Electores, organismo público con autonomía administrativa pero dependiente de la Comisión Federal Electoral, cuyas atribuciones eran básicamente las mismas del Consejo al que venían a suplir. Las leyes de 1973 y 1977 reprodujeron las mismas atribuciones del Registro Nacional de Electores, y agregaron algunas otras, como la de poder demandar la colaboración ciudadana, acudir a los medios legales para preservar la fidelidad del padrón, y proporcionar a los partidos políticos que lo solicitaran las listas nominales de electores, además de la disposición de la credencial para votar permanente. En 1977 se agregaron el realizar estudios y formular proyectos sobre la división del territorio de la República en 300 distritos electorales uninominales, determinando la fracción del número de habitantes para que la representación no excediera ni disminuyera lo señalado por el artículo 53 de la Constitución, así como los relativos a las circunscripciones electorales plurinominales.

El código de 1987, además de reproducir las de la ley anterior, agregó para el Registro Nacional de Electores las siguientes atribuciones: tramitar la inscripción en el padrón electoral único de los ciudadanos que lo solicitaran; revisar anualmente el grado de depuración y actualización del padrón único y aplicar las medidas necesarias para preservar su máxima confiabilidad, con la corresponsable participación de los partidos políticos en el seno del comité técnico y de vigilancia; de las comisiones estatales y distritales de vigilancia; proporcionar a los partidos políticos listas nominales básicas del primero de enero; listas complementarias a través de las delegaciones estatales, el primero de abril, y las listas definitivas el primero de junio, del año en que se celebraran las elecciones; ejercer su presupuesto, su administración interna, disponer de sus recursos materiales, y gozar de las franquicias postales y telegráficas.⁹⁴

De acuerdo con el COFIPE, el Registro Federal de Electores (RFE), es una Dirección Ejecutiva de la Junta General Ejecutiva del IFE, que se encarga de formar el Catálogo General de Electores y el Padrón Electoral, de su actualización y revisión anual; de la aplicación de la técnica censal en el

⁹⁴ Ramos Espinosa, Ignacio y Herrera Peña, José. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Comentado. Secretaría de Gobernación, México 1991, págs. 203-207.

territorio del país para la formación del Catálogo.⁹⁵ Mantiene actualizada la cartografía del país, formula el proyecto de división del territorio nacional en 300 distritos electorales uninominales, así como las circunscripciones plurinominales; asegura que las comisiones de vigilancia se integren, sesionen y funcionen, entre otras funciones. Se encarga de la expedición de la credencial para votar con fotografía; proporciona a los órganos competentes del Instituto y a los partidos políticos nacionales, las listas nominales de electores en términos del Código, entre otras funciones.

4.4.1.1.- EL PADRON ELECTORAL.

De acuerdo al artículo 68 del COFIPE, es el Instituto Federal Electoral (IFE) el depositario de la autoridad electoral, responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones. Sus fines (artículo 69), contribuir al

⁹⁵ La técnica censal es el procedimiento que se realiza mediante entrevistas casa por casa a fin de obtener la información básica de los mexicanos mayores de 18 años, consistente en: (artículo 141, inciso 2 del COFIPE)

- 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; y
- f) En su caso, el número y fecha del certificado de naturalización.

desarrollo de la vida democrática, la preservación del régimen de partidos políticos, **integrar el Registro Federal de Electores**, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones, **garantizar** la celebración periódica y pacífica **de las elecciones para renovar** a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión; velar por la autenticidad y **efectividad del sufragio** y **coadyuvar en la promoción y difusión** de la cultura política.

Es a través del Registro Federal de Electores (RFE) que se lleva el conteo de los ciudadanos que se encuentran en posibilidad de emitir sus votos. El artículo 136 del COFIPE, señala que el RFE está compuesto por las secciones siguientes:

- a) Del Catálogo General de Electores, y
- b) Del Padrón Electoral.

En el Catálogo General de Electores se consigna la información básica de los varones y mujeres mexicanos, mayores de 18 años, recabada a través de la técnica censal total.

Tanto el Catálogo como el Padrón Electoral tienen sus antecedentes en las diversas legislaciones electorales de nuestro país. En 1830, el empadronamiento se hacía por una persona nombrada para ello por la autoridad municipal; a partir de 1857 publicaba la lista. Para 1911 se ordenó un censo electoral que sirviera de base para el padrón del censo. En el censo, la autoridad electoral consignaba la información de los ciudadanos recabada por los empadronadores, y en el padrón, se incluían los nombres del censo y de los que presentaban su solicitud de inscripción, y se excluía de él a los indebidamente inscritos.

En el ordenamiento electoral de 1918, se dispuso que las listas de electores fueran permanentes; que se clasificaran por orden alfabético y por sección, y que se revisaran cada dos años. Se enviaban ocho listas a las oficinas superiores las cuales contenían a los electores fallecidos, los que se habían separado de su jurisdicción, de los que tuvieran sus derechos suspendidos, de los que hubiesen sido omitidos, de los incapacitados o indebidamente inscritos, de los que su incapacidad hubiere cesado, de reclamaciones de inscripción y de supresión indebida. En 1943, se ordenó la revisión de las listas cada tres años. La ley de 1946 estableció el registro permanente de votantes; en 1949 se denominó padrón electoral y en 1951 registro de electores. De dicho registro se obtenían en 1946 las listas electorales que a

partir de 1949 se llamaron las listas nominales de electores, cuya revisión, publicación y corrección daba lugar a las listas definitivas, sistema que prevaleció hasta 1973.

Para 1977 el registro de electores debía mantenerse a través de un padrón electoral único elaborado en virtud de la técnica censal. El código actual establece un catálogo que es general y contiene la información de los mexicanos mayores de 18 años, del cual se obtendrán las listas nominales de electores, formadas por aquellos ciudadanos inscritos en el padrón y que hayan obtenido su credencial para votar.

Las dos secciones de que se integra el Registro Federal de Electores se formarán, según el caso, mediante la aplicación de la técnica censal total o parcial, de la inscripción directa y personal de los ciudadanos y de la incorporación de los datos que aporten las autoridades competentes relativas a fallecimiento o habilitaciones, inhabilitaciones y rehabilitaciones o de derechos políticos de los ciudadanos (artículo 138 del COFIPE).

Para esto, la propia ley electoral en su artículo 139 señala la obligación que tienen los ciudadanos de inscribirse en el Registro Federal de Electores y de su participación en la formación y actualización del Catálogo General de Electores y del Padrón Electoral. Esto es, el código electoral, así como la propia constitución establecen que es una obligación del ciudadano mexicano el de votar en las elecciones y para ello, deberá cumplir con los requisitos y ordenanzas que la propia ley reglamentaria del artículo 41 Constitucional establece, cumpliendo con el mandato de inscribirse en el Registro Federal de Electores, para estar en posibilidades de organizar de mejor manera la elección de que se trate

El Padrón Electoral y el Catálogo General de Electores se diferencian entre sí en cuanto que en el Catálogo se consigna la información básica de los varones y mujeres mexicanos mayores de 18 años de edad recabada a través de la técnica censal total o parcial, en tanto que el Padrón Electoral consiste en la información de los ciudadanos contenidos en el catálogo pero que hayan solicitado, en los términos del artículo 143³⁶, su credencial para votar,

³⁶ Artículo 143.

1.- Para la incorporación al Padrón Electoral se requiere solicitud individual en que consten firma, huella digital y fotografía del ciudadano, en los términos del artículo 148 del presente Código.

2.- Con base en la solicitud a que se refiere el párrafo anterior, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores expedirá la correspondiente Credencial para Votar.

documento indispensable para que los ciudadanos puedan ejercer el derecho-obligación al voto.

Al respecto se ha dicho que el padrón electoral completo, bien elaborado y actualizado constantemente, es indispensable para garantizar que los procesos electorales tengan una sólida base. Si bien es cierto que el proceso comicial no se agota en la formulación y actualización del padrón, si se inicia operativamente con él y por lo tanto viene a significarse por ser uno de los supuestos que garantizan el contenido cuantitativo de la democracia.³⁷

Ahora bien, para que el padrón sea confiable debe registrar, con la mayor exactitud posible, el universo de ciudadanos de la República, ya que el mismo sirve para medir tanto el grado de participación electoral como el grado de abstencionismo y aunque las fallas o inexactitudes del mismo no beneficien a partido político alguno, si favorecen al abstencionismo.

Sin embargo, el Catálogo General de Electores y a su vez el Padrón Electoral no cumplen en su totalidad con el registro de todos los ciudadanos mexicanos, ya que existe una cantidad importante de ciudadanos, se insiste, ciudadanos

³⁷ Patiño, o.p. cit. pág. 72.

mexicanos, que se encuentran fuera de nuestro país por diferentes circunstancias y que desean participar en la vida democrática del mismo.

Aún cuando con el fin de actualizar el catálogo general de electores y el padrón electoral, el artículo 146 del COFIPE, dispone que el IFE, a través del RFE realizará anualmente una campaña intensa convocando y orientando a la ciudadanía a cumplir con las obligaciones de la materia electoral. Para la actualización del padrón deberán acudir ante las oficinas respectivas del RFE, en los lugares que éste determine (que generalmente son módulos), para ser incorporados al catálogo general de electores, todos aquellos ciudadanos:

- a) que no hubiesen sido incorporados durante la aplicación de la técnica censal total;
- b) que hubiesen alcanzado la ciudadanía con posterioridad a la aplicación de la técnica censal total.

Durante el periodo de actualización también deberán acudir a las oficinas los ciudadanos incorporados en el catálogo general de electores y en el padrón electoral que:

- a) no hubieron notificado su cambio de domicilio;

- b) incorporados en el catálogo general de electores no estén registrados en el padrón electoral;
- c) hubieren extraviado su credencial para votar, y
- d) suspendidos en sus derechos políticos hubieren sido rehabilitados.

Para el caso de los ciudadanos que residen fuera del territorio nacional, lo anterior resultaría materialmente muy difícil de llevar a cabo, por lo costoso que resultaría trasladarse desde el lugar en el que tengan asentado su domicilio hasta nuestro país. Por lo que se hace preciso establecer mecanismos que hagan posible que aquellos mexicanos que se encuentren fuera de nuestro país puedan registrarse debidamente tanto en el Catálogo General de Electores como en el Padrón Electoral.

Al respecto, el propio Código Electoral establece en el artículo 149:

" 1.- Los ciudadanos mexicanos residentes en el territorio nacional, que se encuentren incapacitados físicamente para acudir a inscribirse ante las oficinas de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores correspondiente a su domicilio, deberán solicitar su inscripción por escrito, acompañando la documentación que acredite su incapacidad. En su caso, la Dirección Ejecutiva

dictará las medidas pertinentes para la entrega de la Credencial para votar del elector físicamente impedido."

Si bien el ordenamiento antes mencionado no establece claramente un mecanismo que hace posible que los ciudadanos mexicanos incapacitados puedan obtener su credencial, resulta orientador al presente caso, ya que podría establecerse la reforma al propio código (sin que esto sea una pretensión de ser legislador), aumentando al texto vigente la posibilidad de que ciudadanos mexicanos que radiquen en el extranjero puedan obtener su registro, ya que la incapacidad no sería física, sino material, pudiendo quedar como sigue:

1.- Los ciudadanos mexicanos residentes en el territorio nacional o fuera del mismo, que se encuentren imposibilitados física y materialmente para acudir a inscribirse ante las oficinas de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores correspondiente a su domicilio, deberán solicitar su inscripción por escrito, acompañando la documentación que acredite su imposibilidad.

Lo anterior tiene una razón de ser que es importante hacer notar, ya que son incapaces, para efecto de la legislación nacional los individuos que se encuentren en los supuestos establecidos en el artículo 450 del Código Civil antes mencionado.

De lo anterior podemos ver que el Código Civil habla de incapacidad natural y legal, mas no de incapacidad física, lo cual resulta incorrecto en su aplicación, por lo que debería corregirse el término empleado para aquellas personas que por alguna razón física, se encuentren imposibilitados para acudir a las oficinas en donde debe registrarse, ya que pueden ser personas enfermas o, como en el caso que proponemos, que se encuentran fuera de territorio nacional y se encuentran *materialmente* imposibilitadas.

Continúa diciendo el precepto legal, que los que se encuentren *imposibilitados* deberán enviar su solicitud por escrito a las oficinas del Registro Federal de Electores que les corresponda, acompañando la documentación que acredite "su incapacidad"; es el caso de que el propio código no establece que clase de documentación acredite dicha imposibilidad, por lo que también sería necesario reformar el COFIPE al respecto. Se pueden señalar como documentos que acrediten dicha incapacidad las incapacidades médicas,

expedidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, pensando en que la incapacidad para no acudir al lugar de registro sea de carácter médico. Para el caso de las personas que se encuentren fuera del territorio nacional, será necesario que acompañen a su solicitud de registro, copia de su pasaporte vigente, una credencial que los acredite como estudiantes o como empleados en una empresa, compañía o que se encuentran laborando para el gobierno mexicano fuera de nuestro país; un comprobante de domicilio adicional, ya que el sobre en el cual se contengan los documentos respectivos, deberá tener el domicilio del remitente y señalar en la misma solicitud, si obtuvo con anterioridad, credencial para votar con fotografía. En caso afirmativo, proporcionar copia fotostática de la credencial para votar con fotografía o el último domicilio que haya tenido en el país, a efecto de proceder con la investigación respectiva y cotejo de datos tendientes a dar de baja del padrón electoral nacional al ciudadano y darlo de alta en el anexo al padrón o padrón internacional

Sugerimos la idea de que se anexe copia del pasaporte ya que éste es el documento de viaje que la Secretaría de Relaciones Exteriores expide a los mexicanos para acreditar su nacionalidad e identidad y solicitar a las autoridades extranjeras permitan el libre paso, proporcionen ayuda y

protección y, en su caso, dispensen las cortesías e inmunidades que a su cargo o representación correspondan.⁹⁸

El hecho de remitir copia del pasaporte vigente, implicaría que los ciudadanos que se encuentren fuera del territorio nacional, debieron haber acreditado su ingreso, y después, estancia en otro país de manera legal.

4.4.1.2.- LA CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA.

Todas las autoridades electorales de nuestra historia independiente, desde la municipal que nombraba al empadronador de las Reglas de 1830, hasta el Instituto Federal Electoral creado en 1990, han tenido la obligación de incluir a los ciudadanos que llenen los requisitos en los registros, censos, padrones catálogos y listas electorales, así como de expedirles oportunamente el documento mediante el cual se acredita la calidad de elector: la "boleta" de los ordenamientos jurídicos expedidos de 1830 a 1917, y la "credencial" de 1918 a la fecha; documento que ha sido necesario, en general, no sólo para que el ciudadano ejerza el derecho de voto, sino también para ser elegido (reforma hecha en 1949 a la ley de 1946)⁹⁹.

⁹⁸ Artículo 1º del Reglamento de Pasaportes publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de julio de 1990.

⁹⁹ Ramos Espinosa, Ignacio y Herrera Peña, José. o.p. cit. pág. 271.

Los ciudadanos empadronados pueden y deben solicitar al RFE la entrega del documento que los acredite como viables para el ejercicio del sufragio. En México, dicho documento es la credencial para votar documento que resulta indispensable para que sus titulares puedan ejercer su derecho al voto; quiere esto decir que en las listas nominales de electores, las cuales pueden ser entendidas como el padrón electoral de cada casilla, sólo deben figurar los ciudadanos a los que se les haya entregado su respectiva credencial.

Dada la importancia que este documento reviste, los partidos políticos han hecho todo lo posible para que la celebración de comicios sea confiable y transparente, logrando algunos avances importantes tales como los elementos de control que debe de contener cada credencial entre los que destacan el nombre, domicilio, la entidad federativa, municipio y localidad que correspondan al domicilio; el distrito electoral y la sección en donde deberá votar, edad y año de registro, clave de registro, lugar para huella, firma y fotografía, así como los espacios necesarios para marcar año y elección de que se trata.

Es en el artículo 10 Transitorio del COFIPE del año de 1990, en el que se dispuso con miras a las elecciones de 1991, que el RFE, con base a una

evaluación técnica, determinaría el uso o no de la fotografía en la credencial, resolviéndose que no sería utilizada durante aquel proceso. Fue el 17 de julio de 1992, en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, un decreto de reformas al COFIPE, aprobado por el Consejo General del IFE y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio del mismo año por virtud del cual se adicionó, entre otros, el artículo decimoséptimo transitorio en el cual se precisa que para las elecciones federales de 1994, se expedirá una Nueva Credencial para Votar con Fotografía, para lo cual se desarrollaría una depuración integral del padrón electoral.

4.4.1.3.- REQUISITOS PARA OBTENER LA CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA.

El único requisito que el propio Código electoral establece para la obtención de la credencial para votar con fotografía es el de estar debidamente inscrito en el Padrón Electoral, a través de la solicitud individual que cada persona llenará y que contiene los datos ya señalados en el artículo 143 en relación al artículo 141 y 148, en donde, además de los datos ya descritos (nombre, domicilio, ocupación, edad, sexo, fecha y número del certificado de naturalización y firma o huella del solicitante), en las oficinas del RFE, el

personal encargado de la inscripción asentará en las formas individuales la entidad federativa, municipio y localidad donde se realice la inscripción; el distrito electoral federal y sección electoral correspondiente al domicilio y la fecha de la solicitud de inscripción. Así, el ciudadano que solicite su inscripción en los términos del artículo 148, se le entregará un comprobante de su solicitud, con el número de ésta, el cual devolverá al momento de recibir o recoger su credencial para votar.

Señala el artículo 151 del COFIPE que podrán solicitar la expedición de Credencial para votar con fotografía o la rectificación ante la oficina del IFE responsable de la inscripción, aquellos ciudadanos que:

- a) Habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes no hubieren obtenido oportunamente su credencial para votar con fotografía;
- b) Habiendo obtenido oportunamente su credencial para votar con fotografía, no aparezcan incluidos en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;
- c) Consideren haber sido indebidamente incluidos o excluidos de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio.

Asimismo, indica la potestad que tiene la oficina ante la que se haya solicitado la expedición de credencial de resolver en un plazo de veinte días naturales sobre la procedencia o improcedencia de la expedición, siendo recurrible ante el Tribunal Federal Electoral dicha resolución a través del Recurso de Apelación ciudadana.

Establece el COFIPE que para la entrega material de la credencial, los ciudadanos tienen la obligación de acudir a las oficinas o módulos que determine el IFE, debiéndose identificar a través de los medios o procedimientos que determine la Comisión de Vigilancia del RFE.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Informe del Comité Nacional de Supervisión y Evaluación relativo a los medios de identificación para la obtención de la credencial para votar con fotografía y a los capítulos 2. Actualización del Padrón Electoral y 8. Estrategia General de Difusión, del documento intitulado "Desarrollo del Plan General de Actividades del Registro Federal de Electores".

Acuerdo 1-EX7: 12/09/95.

Para efectos del cumplimiento del artículo 144, párrafo 2. del COFIPE, la Comisión Nacional de Vigilancia determina se acepten como medios de identificación para que los ciudadanos obtengan su credencial para votar con fotografía en los módulos y oficinas distritales del IFE, los documentos expedidos por instituciones de carácter público que a continuación se relacionan:

- Copia certificada o notariada del acta de nacimiento, con no menos de tres años de registro en el momento de su presentación en módulo;
- Copia certificada o notariada del acta de matrimonio, con no menos de tres años de registro en el momento de su presentación en módulo;
- Copia certificada o notariada del acta de divorcio, con no menos de tres años de registro en el momento de su presentación en módulo;
- Cartilla del servicio militar nacional;
- Libreta del mar expedida por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- Pasaporte;
- Cédula profesional o copia certificada de la misma;
- Licencia de manejo;
- Tarjeta de identificación postal;
- Cédula de identificación ciudadana expedida por la Secretaría de Gobernación;

Además, en todos los casos, al recibir la credencial, el interesado deberá firmarla y poner su huella digital, previa identificación que haga a satisfacción del funcionario electoral que realice la entrega. También, se conservará la constancia de entrega de la credencial, con la referencia de los medios indicadores, guardándose los que no hayan sido utilizados hasta la conclusión de la jornada electoral.

Hasta ahora, hemos visto los trámites y requisitos que deben cumplir aquellos ciudadanos que deseen obtener el documento oficial con el cual podrán ejercer su derecho inalienable de votar. Sin embargo, volvemos al punto en que no todos los ciudadanos mexicanos tienen dicha posibilidad, nos referimos a los ciudadanos mexicanos que se interesan en la vida política y democrática de nuestro país y que no se encuentran viviendo en el mismo, por diversas razones. Así, los trámites anteriormente descritos quedan fuera se sus

-
- Credenciales con fotografía expedidas por instituciones del sector salud;
 - Credenciales de los servidores públicos de los sectores Central, Descentralizado y Paraestatal a nivel Federal, Estatal y Municipal;
 - Credenciales con fotografía, expedidas por escuelas de enseñanza media superior y universidades públicas;
 - Certificados de estudios, con fotografía, expedidos por escuelas y universidades públicas, así como los del instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), de la Secretaría de Educación Pública;
 - Credenciales con fotografía expedidas por el Instituto Nacional de la Senectud (INSEN); y
 - Forma 13 expedida por la Secretaría de Gobernación.
- Estos deberán ser presentados sin tachaduras ni enmendaduras y sin signos de alteración.
- Si el ciudadano carece de alguno de estos documentos, la identificación se hará mediante dos testigos.

Acuerdo de la Comisión Nacional de Vigilancia, sesión EX7. de fecha 12 de septiembre de 1995.

posibilidades, ya que como lo hemos mencionado resultaría muy costoso trasladarse del país en donde se encuentren residiendo, a México (ya que no solamente hablamos de los mexicanos que se encuentren en Estados Unidos); y además, al sitio en donde posiblemente tengan asentado un domicilio.

Resultaría muy costoso el elaborar un programa de fotocredencialización especial para los ciudadanos que se encuentren en el extranjero en virtud de que se necesita la creación de módulos del Registro Federal de Electores fuera de nuestro país, en un territorio que no es el nuestro, sin embargo, es posible hablar de que estos módulos sean establecidos dentro de los consulados o embajadas de México en los diferentes países donde existan comunidades mexicanas, pero esto sigue implicando un gasto en razón de que se tendría que enviar todo el equipo necesario para el funcionamiento del módulo correspondiente y además, el personal capacitado para el mismo, teniendo que pagar, en consecuencia, salarios extras que el gobierno federal tendrá que erogar y en estos tiempos en que la situación del país no es muy buena económicamente, no podemos llevar a cabo tales gastos. Ahora bien, si se contratan en el extranjero los servicios de fotografía e incluso el personal para llevar a cabo la inscripción, también resultaría costoso, ya que el pago se tendría que hacer, si no en moneda extranjera, si en su equivalente en moneda nacional, lo cual resultaría muy caro también.

Surge también la posibilidad de que sea el personal de las embajadas o consulados los que operen los módulos del Registro Federal de Electores; además de las inconveniencias antes señaladas, se hace notar que tendría que reformarse las leyes que rigen el funcionamiento de dichas representaciones internacionales, atribuyéndoseles entre otras funciones, las de oficinas del Registro Federal de Electores. Sin embargo, consideramos que esta no sería una opción viable en razón de que el funcionamiento de una oficina del RFE necesita de constante comunicación e intercambio de información con las oficinas centrales del RFE, para poder así llevar a cabo plenamente su trabajo, cuestión que resultaría muy difícil de lograr, tomando en cuenta que si en el mismo territorio nacional existen problemas para poder expedir la credencial para votar con fotografía en tiempo y forma, considero que si la documentación necesaria fuera manejada a tan grandes distancias, esto representaría mayor problema. Además, de que la ubicación de las embajadas o consulados no siempre estaría cercana al lugar de residencia de los ciudadanos mexicanos; y las que considero más importante, en caso de que se presentaran impugnaciones por parte de los ciudadanos o de los partidos políticos, se restaría autoridad, seriedad y credibilidad al personal del Servicio Exterior Mexicano y consecuentemente produciría la desconfianza acerca de su solvencia moral.

Es por eso, que mediante este trabajo, se proponen los mecanismos que ayuden a que éstos ciudadanos mexicanos puedan ejercer ese derecho, esa acción política concreta que tiene por finalidad coadyuvar en la creación del orden jurídico del Estado.

En virtud de que resultaría muy difícil, por diversos aspectos tales como el económico, logístico e incluso de cooperación internacional, el hacer que los ciudadanos mexicanos que se encuentran fuera de nuestro territorio y que hayan solicitado su inscripción al padrón electoral, de conformidad con el artículo 149 del COFIPE, obtengan su credencial para votar con fotografía, proponemos que éstos ciudadanos hagan valer su derecho de votar omitiendo el requisito de la credencial para votar con fotografía, en virtud de que, como antes se mencionó, resultaría muy difícil crear un programa de fotocredencialización fuera de nuestras fronteras, abarcando con esto, todos aquellos países del mundo en donde exista un ciudadano mexicano que desee participar en la función electoral. Pero, para garantizar la legalidad y transparencia de la participación ciudadana, será necesario que la Secretaría de Relaciones Exteriores, en colaboración con el Instituto Federal Electoral, firmara un convenio de colaboración que contenga las disposiciones necesarias para hacer ver, tanto a los partidos políticos, como a la comisión de vigilancia del RFE, las personas que se encuentren fuera de nuestro país de

manera legal, en donde se encuentra asentado su domicilio y las razones por las cuales se encuentran fuera de nuestro territorio. Teniendo así la certeza y el control de las posibles personas que estando fuera de nuestras fronteras, deseen ejercer su derecho de votar.¹⁰¹ Por lo que, se tomará como credencial para votar con fotografía, la solicitud de inscripción al Padrón Electoral, acompañada de los documentos que acrediten la personalidad del ciudadano tales como el pasaporte, un comprobante de domicilio, para el caso de un estudiante, su credencial escolar o la de trabajo para los civiles que se encuentren en este supuesto y la confirmación que haga la Secretaría de Relaciones Exteriores de que efectivamente esa persona se encuentra fuera de nuestro país.

Esta figura no es nueva dentro del sistema electoral mexicano, ya que el Tribunal Federal Electoral, al dictar resolución dentro de los procedimientos de apelación ciudadana, determina que la copia certificada de los puntos resolutivos de la resolución será utilizada como credencial para votar con fotografía si es que debido a los tiempos, ya no es posible expedir dicha credencial al ciudadano que interpuso el recurso correspondiente. La resolución será tomada como el documento que acredite que el ciudadano se

¹⁰¹ El inciso 6 del artículo 162 del COFIPE, señala la atribución del Director General del Instituto para realizar convenios de cooperación tendientes a que la información necesaria para la actualización del Padrón Electoral sea proporcionada puntualmente.

encuentra en posibilidad de ejercer su derecho al voto, siempre y cuando acredite, de acuerdo a los medios establecidos por la comisión de vigilancia, que es la persona a que se refiere dicha resolución. Tal y como se describe en el criterio de jurisprudencia de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral.

Segunda Epoca

"55.- CIUDADANOS, RECURSO DE APELACION DE LOS. EL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL DEBE PROVEER LOS MECANISMOS QUE SEAN NECESARIOS PARA ASEGURAR EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLITICOS.- Conforme a lo dispuesto por el artículo 41 párrafo decimotercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Federal Electoral, en su carácter de órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, debe garantizar que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad y, al estar investido de plena jurisdicción, también debe prever los mecanismos necesarios que aseguren el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, de tal manera que se salvaguarden en forma integral los mismos. Por ello, con motivo de los recursos de apelación interpuestos por los ciudadanos, ha sido criterio reiterado del órgano jurisdiccional que, en caso de que por razón de los plazos legales o por imposibilidad

técnica o material, la autoridad electoral responsable no pueda expedir las correspondientes credenciales para votar con fotografía o incluir a los ciudadanos en las listas nominales de electores, la copia certificada de los puntos resolutivos de la resolución emitida por el Tribunal, conjuntamente con una identificación, debe permitir a los ciudadanos el ejercicio del derecho del voto en la jornada electoral, haciendo dicho documento las veces de Credencial para Votar con fotografía y de listado nominal de electores, y precisándose además en que en caso de que se presente a votar algún ciudadano con la copia certificada de referencia, el Presidente de la mesa directiva de casilla de la sección correspondiente debe acatar la resolución respectiva y permitirle sufragar, reteniendo dicho documento y anotando esta circunstancia en el apartado de incidentes del acta de la jornada electoral "

SC-I-RAP-009/94. Juana Zamora Galván. 26-IV-94. Unanimidad de votos.

SC-I-RAP-029/94. Rodolfo Franco López. 4-V-94. Unanimidad de votos.

SC-I-RAP-034/94. María Eugenia Álvarez Chavarrín. 4-V-94. Unanimidad de votos

SC-I-RAP-004/94 Arturo Palacios Ramirez 6-V-94 Unanimidad de votos.

SC-I-RAP-032/94. Aurora Alvarez Flores 6-V-94. Unanimidad de votos.

SC-I-RAP-037/94. Pedro Garcia Sánchez 6-V-94 Unanimidad de votos.

SC-I-RAP-070/94. Matilde Zamorano Espino. 11-V-94 Unanimidad de votos.

SC-I-RAP-040/94. Jorge Trejo León. 13-V-94 Unanimidad de votos

SC-I-RAP-205/94. Trinidad Elías Ponce Cruz. 27-V-94 Unanimidad de votos.

SC-I-RAP-175/94. Rosa Ortiz Melgoza 31-V-94. Unanimidad de votos.

SC-I-RAP-355/94. Verónica Garcia Espinosa. 3-VI-94 Unanimidad de votos.

SC-I-RAP-415/94. Eloy Garrido Cornelio. 3-VI-94. Unanimidad de votos.

SC-I-RAP-616/94. José Lidio Garcia Garrido. 10-VI-94. Unanimidad de votos.

SC-I-RAP-796/94. María Teresa Ponce Venegas. 10-VI-94. Unanimidad de votos.

SC-I-RAP-485/94. Rosa Josefina Contreras Espinosa 17-VI-94

Unanimidad de votos

SC-I-RAP-1329/94 y Acumulados Sixto Luna Mata y otros 01-VII-

94 Unanimidad de votos

SC-I-RAP-6737/94 Silvia López Rodríguez 22-VII-94 Unanimidad

de votos

De lo anterior, podemos ver que no resultaría nuevo el empleo del sistema propuesto y que resulta factible el uso de la solicitud de inscripción como inscripción al Padrón Electoral, a las listas nominales de electores y como credencial para votar con fotografía.

Posteriormente, veremos el mecanismo a seguir para completar el trámite del ejercicio del derecho de votar

CAPITULO QUINTO: FORMAS PARA HACER QUE LOS NACIONALES EN EL EXTRANJERO PUEDAN SUFRAGAR.

5.1.- ALGUNOS SISTEMAS ADOPTADOS EN EL MUNDO.

En el camino que México recorre rumbo a la democracia, poco a poco se han venido librando obstáculos que se encuentran dentro del mismo. Sin embargo, para poder alcanzar los objetivos que permitan el desarrollo político y social de nuestro país, es necesario que nuestra cultura política crezca en conjunto con la democracia mexicana. Así, es que pretendemos que con este trabajo se pueda avanzar, aunque de manera lenta, pero segura, hacia la consecución de todas las metas democráticas.

Hemos podido observar que en diversos países se encuentra reglamentado el voto de sus ciudadanos que se encuentren residiendo por alguna razón en el extranjero, sin importar si su régimen de gobierno es parlamentario (caso de Gran Bretaña, Canadá, España) o presidencialista (como Estados Unidos, Francia o Perú).

En dichos sistemas se encuentra regulada la actividad o función de votar, con sus procedimientos y en su caso, con las penas que ameriten los que cometan el ilícito en el desarrollo de la función Electoral

A continuación, veremos algunos de los sistemas que nos parecen más ilustrativos para el tema que nos ocupa y de los cuales, una vez analizados, tomaremos lo que consideramos más propio y adecuado para poder crear un sistema que vaya de acuerdo a la realidad política y democrática mexicana

5.1.1.- EL SISTEMA CANADIENSE.

Canadá es una monarquía constitucional, un estado federal y una democracia parlamentaria con dos idiomas oficiales y dos sistemas de derecho: Derecho Civil y Derecho Consuetudinario. En 1982, la Carta de Derechos y Libertades (*Charter of Rights and Freedoms*) fue elevada a rango constitucional e inscrita en la Constitución. Esta carta garantiza el derecho a todos los ciudadanos canadienses a votar en las elecciones.

La constitución de Canadá fue inicialmente un Estatuto Británico: El Acta de Norte América Británica de 1867, misma en la que hasta 1982, las enmiendas a la misma, requerían la acción del Parlamento Británico. Desde 1982, cuando la constitución fue 'patriada', es decir, los canadienses obtuvieron derecho a enmendar la Constitución en Canadá, a este estatuto de fundamentación se le conoce como el Acta de Constitución de 1867.

Desde los días de la colonización hasta el autogobierno de hoy en día, los canadienses han vivido bajo una monarquía. Aún con un gobierno propio en el territorio, en el seno del Imperio Británico desde 1867, la total independencia fue establecida en Canadá, como en el resto de las colonias británicas, hasta 1931 con el Estatuto de Westminster. Isabel II, Reina de Inglaterra es también la Reina de Canadá y soberana en varios reinos. En su capacidad de Reina, ella delega sus poderes al Gobernador General, por tanto, Canadá es una monarquía constitucional: la Reina rige pero no gobierna.

Los 33 *Fathers of Confederation* (Padres de la Confederación) de Canadá adoptaron una forma federal de gobierno en 1867. Un estado Federal es aquel que conjuga una cantidad de comunidades políticas diferentes bajo un gobierno común para propósitos comunes con gobiernos separados a nivel regional o local para las necesidades específicas de cada región.

En Canadá las responsabilidades del Parlamento central o federal incluyen la defensa nacional, el comercio interprovincial, el internacional, la inmigración, el sistema bancario y monetario, el derecho penal y la pesca. Las cortes le han otorgado al Parlamento Federal facultades sobre la aeronáutica, el transporte marítimo y terrestre (ferrocarril), la difusión por radio y televisión, y la energía atómica

Las legislaturas regionales o provinciales tienen bajo su responsabilidad los ámbitos de la educación, los derechos civiles y de propiedad, la administración de la justicia, el sistema de hospitales, los recursos naturales dentro de sus fronteras, la seguridad social, la salud y las instituciones municipales. El sistema Electoral canadiense está basado en el usado en el Reino Unido. El Parlamento Federal Canadiense está compuesto por una Cámara Alta (El Senado), cuyos miembros son designados por el Gobernador General con la recomendación del Primer Ministro y una parte elegida o la Cámara Baja (*the House of Commons*).¹⁰²

¹⁰² *Canada's Electoral System. How it evolved and how it works.* Folleto publicado por Elections Canada, Canadá, 1987, pág. 5.

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

La cámara de los Comunes o Cámara Baja es el principal cuerpo legislativo. Tiene 295 miembros, uno por cada una de las 295 circunscripciones o distritos electorales. La Constitución Canadiense requiere que se elija a una nueva Cámara Baja al menos cada 5 años. Como en el Reino Unido y los Estados Unidos, los canadienses simplemente eligen un solo miembro por cada distrito electoral en una sola ronda de votación por boleta electoral.

En cada circunscripción, el candidato que obtiene la mayor cantidad de votos es elegido, aún si obtuvo menos de la mitad del total de votos. Los candidatos casi siempre representan a un partido político reconocido, aunque en algunos casos se postulan como independientes, y el partido que gana el mayor número de escaños normalmente forma el gobierno. Acto seguido, el Gobernador General le pide al líder de ese partido que sea el Primer Ministro.

La verdadera autoridad ejecutiva está en manos del Gabinete, bajo la dirección del Primer Ministro. Generalmente, el Primer Ministro es el líder del partido con mayor número de escaños en la legislatura y posee extensos poderes. Asimismo, el Primer Ministro es quien elige a los miembros del Parlamento del Partido en el poder.

En un sentido estricto, el Primer Ministro y el Gabinete son asesores de la Reina. Pero, de facto, el poder está establecido en el Gabinete, y el Jefe de Estado (El Gobernador General) actúa siguiendo sus recomendaciones. El Gabinete desarrolla la política gubernamental y es responsable ante la Cámara de los Comunes. El Gobierno de Canadá, encabezado por unos 25 ministros, desarrolla sus obligaciones mediante la intervención de departamentos federales, consejos o juntas especiales, comisiones o corporaciones estatales.

De esta manera, la función de organizar las elecciones en Canadá queda en manos del organismo denominado *Elections Canada*, o el equivalente al IFE en México, mismo que se encuentra dirigido por *The Chief Electoral Officer of Canada* (Oficial Electoral en Jefe de Canadá), persona designada por la Cámara Baja para vigilar el proceso electoral y verificar que todas aquellas personas que se encuentran calificadas para votar lo hagan. El Oficial

Electoral en Jefe de Canadá y el personal de Elecciones Canadá no tiene ningún vínculo con partido político alguno o con el gobierno que se encuentre en el poder. Para cada Distrito Electoral, el Consejo de Gobierno señala un *returning officer*, es decir, un oficial que organiza y supervisa la administración de la elección a nivel local, bajo las órdenes del Oficial Electoral en Jefe ¹⁰³

El sistema electoral canadiense permite acceso a todos los votantes, entre las medidas que se toman para que esto sea posible, existen las que permiten a los militares y a los civiles que trabajan en servicios públicos fuera de su país que voten por correo. Asimismo, a partir de 1993, es posible que cualquier canadiense que se encuentre fuera su territorio, pueda votar mediante el sistema de correo.

La legislación electoral canadiense establece que las personas que se encuentren fuera de su país, podrán votar en elecciones federales, siempre y cuando cumplan con los requisitos de elegibilidad, llenar la forma de registro en tiempo y forma y hacer llegar a tiempo a Canadá su voto.

¹⁰³ *ibidem* pág. 4.

Se califica para votar en elecciones federales si se es un ciudadano canadiense que vive fuera del país de la hoja de maple si se ha alcanzado la mayoría de edad (18 años) para el día de la elección y si ha residido fuera de Canadá por menos de 5 años consecutivos y se pretende regresar y establecer domicilio en Canadá

Ahora bien, se está exento del requisito de la residencia de 5 años consecutivos si se es un empleado del servicio público canadiense o de una provincia, si se es un empleado de una organización internacional de la cual Canadá sea miembro o con la que Canadá contribuye o si se es esposo o dependiente económico de un elector de los antes mencionados o con un canadiense militar o maestro, personal administrativo dentro de las fuerzas armadas de Canadá

El registro puede ser llevado a cabo en cualquier momento, no necesariamente cuando sea tiempo de una elección.

Es responsabilidad de cada elector el hacer llegar en tiempo y forma, el formato de registro a la oficina de Elecciones Canadá, es decir, antes de las

18 00 horas del miércoles anterior a la elección. Ahora bien, la boleta electoral deberá de hacerse llegar antes de las 16 00 horas del viernes anterior al día de la elección, ya que si ésta no llega a tiempo, la boleta, por ley, no podrá ser tomada en cuenta. Algo novedoso en el sistema, representa el uso del fax, esto implica que la documentación o la solicitud deberá ser enviada directamente a la oficina de Elecciones Canadá, al número de fax que esta a disposición del público en general.

Las solicitudes de registro se encuentran disponibles en cualquier embajada o consulado canadiense alrededor del mundo o se pueden solicitar por teléfono o via fax a la Oficina de Elecciones Canadá y las mismas deben contener:

- Nombre;
- Sexo;
- Dirección en la cual se desea recibir la documentación electoral;
- El idioma oficial;
- Número telefónico, incluyendo el código del país o del área, en donde se pueda ser localizado (cuando se tenga);
- Número de fax, si se tiene;
- Último domicilio en Canadá o el actual si es el del cónyuge o pariente si se es dependiente, mismo que deberá ser señalado con calle y número, no

apartados postales. Este domicilio determinará el distrito en el cual será contado el voto,

- La fecha en que se abandonó Canadá, ya que si abandonó Canadá por más de 5 años, le serán aplicables los criterios de los dependientes económicos o del trabajo fuera de Canadá que anteriormente vimos, y
- Declaración completa de la edad, fecha en que se desea regresar a Canadá, fecha y firma.

Además, será necesario que se acompañe la documentación correspondiente, en fotocopias, tales como la página 2 y 3 del pasaporte o el certificado de ciudadanía canadiense y si no es posible, el acta de nacimiento o acta bautismal que prueben su nacimiento en Canadá.

Ahora bien, si se encuentra en los casos del servicio público o las fuerzas armadas fuera de Canadá, deberá enviar copia fotostática de la identificación de empleado y si esta no está disponible, una carta que acredite a la organización en la que trabaja, firmada por una autoridad oficial en la que se muestre el nombre del elector.

Si el registro es aprobado, el nombre del elector será adicionado a la *International Registry of Electors* (Registro Internacional de Electores), misma información que será confidencial y será usada únicamente para propósitos electorales. Cuando la elección federal sea "llamada", la documentación electoral será enviada al lugar designado en la solicitud de inscripción.¹⁰⁴

La documentación electoral consta de una boleta, un sobre interior, un sobre exterior y un sobre postal, además de la guía instructiva. El procedimiento a seguir es sencillo.

Primero se marca la boleta por el candidato selecto, ya sea el nombre del mismo o la inicial del nombre del candidato. Si hay dos o más candidatos con el mismo nombre, se agrega el nombre del partido político al que pertenezca o la palabra "independiente".

Segundo, se inserta la boleta en el sobre interior y se sella.

¹⁰⁴ *Elections Canada. Voting by Canadians residing outside Canada. Registration form and guide.* (Guía y Forma de registro para votar de los canadienses que residen fuera de Canadá).

Tercero, se pone el sobre interior dentro del sobre exterior y se sella, firmándolo y fechándolo, y

Cuarto, Se introduce el sobre exterior en el sobre postal con porte pagado el cual se envía a la Oficina de Elecciones Canadá en Ottawa

De este modo es completado el proceso para la emisión del voto del ciudadano canadiense que reside en el extranjero, para lo cual cuenta mucho, la gran participación ciudadana y la conciencia política de los oriundos de la tierra de la hoja de maple.

8.1.2.- EL SISTEMA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.

El artículo II, sección 1 da a los estados la autoridad de determinar la manera que consideren más apropiada para la organización de las elecciones. EL artículo I, sección 4 garantiza a las legislaturas de los estados el poder de determinar los tiempos, lugares y maneras de realizar las elecciones para senadores y representantes. El artículo I y la 17a. enmienda (la cual provee la

elección directa de los senadores de los Estados Unidos), señalan los requisitos para los votantes. De tal modo, la diversa legislación estadounidense permite a los estados establecer sus propios requisitos para determinar la idoneidad de los votantes, por lo que cada estado queda dotado de decisiones propias para ejercer el control sobre sus propias elecciones

La primera enmienda de la Constitución de los Estados Unidos específicamente rechaza que el Congreso haga una ley que prohíba el libre ejercicio de una religión o que limite la libertad de expresión o de prensa o el derecho a la libre asociación. En ninguna parte en el texto de la Primera Enmienda se encuentra una referencia al derecho fundamental de votar en elecciones libres y en consecuencia, no se define quien tiene el derecho de votar. Sin embargo, la falta de una declaración afirmativa no redundará en desprotección a los individuos o a los votantes. En virtud de que los "Padres Fundadores" nunca se pusieron de acuerdo en quienes podían votar, dejaron esta tarea a los gobiernos de cada uno de los estados. El artículo 1, sección 2, cláusula 1 de la Constitución de los estados señala que la *House of Representatives* o la Cámara de diputados deberá estar compuesta por miembros elegidos cada dos años por la gente de los diferentes estados y los electores en cada estado deberán reunir los requisitos necesarios de calificación señalados en la ley.

El votante deberá ser ciudadano de los Estados Unidos, ser residente de un estado, y tener cierta edad (ahora 18 años).

Sin embargo, como hemos visto anteriormente, las limitaciones al voto han cambiado de acuerdo a la época en que le corresponda su aplicación. Es el caso que en Estados Unidos también han existido las limitaciones a los votantes, por ejemplo, la Décima Cuarta Enmienda de 1868 negaba el voto a aquellos que hubieren participado en rebelión o en otros crímenes; la 19a Enmienda en 1919 establecía el derecho de votar de las mujeres o la 26a Enmienda en 1971 que daba el derecho a votar a los jóvenes de 18 años.

Así, la Suprema Corte de Estados Unidos se ha involucrado más en estas cuestiones durante los últimos 25 años. En 1964, la Corte señaló "Ningún derecho es más precioso en un país libre que aquel de tener voz en la elección de aquellos quienes hacen las leyes bajo las cuales... debemos vivir. Otros derechos son ilusorios si el derecho de votar es socavado".¹⁰⁵ En varios estados de la Unión Americana han dado específicamente el derecho

¹⁰⁵ "No right is more precious in a free country than that of having a voice in the election of those who make the laws under which... we must live. Others rights are illusionary if the right to vote is undetermined". Bott, Alexander J. Handbook of United States Elections Laws and Practices. Library of Congress Cataloging-in-Publication Data., Greenwood Press, Unites States of America, 1980, pág. 2.

fundamental del voto a sus ciudadanos, apareciendo en sus constituciones como el "derecho de votar" o como la garantía de "elecciones libres y abiertas". De igual forma, algunos otros estados garantizan el ejercicio del derecho al voto de manera secreta.

Dentro de los requisitos que deben ser cumplidos para poder hacer ejercicio del derecho al voto se encuentra el de la ciudadanía, que es un requisito que en todos los estados del país de las barras y las estrellas se debe tener. En adición a la 14a enmienda, en que un ciudadano es aquél que nace o se naturaliza norteamericano, hay numerosas leyes que manejan casos específicos para la adquisición de la ciudadanía. Cualquiera que desee votar y que su ciudadanía sea incierta, es decir, que no tenga aún la certeza de haber adquirido la nacionalidad norteamericana, deberá verificar su situación legal en la oficina del Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos, para establecer su situación real y poder obtener su registro en la comunidad en donde se encuentre residiendo.

Durante el siglo pasado, los extranjeros o *aliens* tenían el derecho a votar en varios estados. En el año de 1848 en que Winsconsin se integra a los Estados Unidos, dentro de su territorio se permitía el voto a los extranjeros cuando

declaraban su intención de volverse ciudadanos americanos. Durante la Guerra Civil, los extranjeros podían votar en elecciones federales y en elecciones locales en los estados de Indiana, Kansas, Michigan, Oregon y Washington. Para el fin del siglo XIX la mitad de los estados y territorios ya habían tenido experiencia respecto al ejercicio del voto de los extranjeros.

En 1976 un residente extranjero permanente llevó a juicio al estado de Colorado, el cual le negaba el derecho del voto. La Corte sostuvo que el estado tenía un interés racional en la limitación de la participación en el gobierno para aquellas personas que están dentro de la comunidad política y los extranjeros no son parte de esta comunidad política, por lo que la Corte no encontró motivos para declarar violación alguna.

Debido al hecho de que muchos residentes extranjeros sirven a las fuerzas armadas de los Estados Unidos y tienen los mismos derechos y obligaciones (pagan impuestos, no disfrutan inmunidad alguna de las leyes penales o federales), sería válido argumentar que tienen los mismos derechos que los propios ciudadanos norteamericanos en la comunidad y por consiguiente debían tener el derecho a voto.

Sin embargo, la legislación norteamericana no permite el voto a los extranjeros en la actualidad.

Otro requisito importante es la residencia. Cada estado requiere en su constitución o en sus estatutos que el votante deberá de tener residencia para poder así votar en las elecciones locales. Votar en más de un estado implicaría un delito. De este modo, y para propósitos electorales, cada persona deberá tener un domicilio o residencia.

El hecho de que una persona establezca un domicilio de buena fe (y aunque en la legislación norteamericana no establece con claridad una definición de residente de buena fe), implica que deberá votar en la elección del estado en el que se establece. Muchos estados requieren que la persona deberá ser residente del lugar por un periodo específico de tiempo, generalmente 30 días, antes de ser autorizados para votar o que se registren 30 días antes de la elección.

Debido a que las legislaciones de los estados son diferentes, algunas establecen que el elector para su registro debe residir 30 o 60 días antes de la

elección. Anteriormente fue sugerido el lapso de 1 año de residencia en el lugar en que se pretende votar, por lo que la Corte ha establecido que el hecho de que un estado requiera el registro de los votantes con 30 días de anticipación a la elección, para que pueda investigar y determinar si el nuevo votante es un residente de buena fe, simplemente se trata de una medida para poder verificar la antigua residencia de los votantes, para el caso de que exista un problema.

Un estado no puede negar el derecho al voto a los nuevos residentes por el hecho de que no les pueda gustar su forma de votar. La enmienda de 1970 a la Ley de Derechos Electorales (*Voting Rights Act*) requieren que los ciudadanos deben de votar para presidente y vicepresidente aún cuando no hayan cumplido con los requisitos de residencia. La ley establece para todo el país de manera uniforme regulaciones respecto del registro para ausentes y boletas de ausentes en las elecciones presidenciales.

Debido a las diferentes legislaciones que se dan en los Estados de la Unión Americana, se generan diversos problemas tales como el establecimiento de una residencia de buena fe, lo cual resultaría muy difícil de cumplir, por ejemplo, para los militares que se encuentren asignados en bases militares en

los Estados Unidos o alrededor del mundo. Asimismo, muchos estudiantes¹⁰⁶ que por razones de escuela, se encuentran fuera de su domicilio, y que por consecuencia, no tienen establecido un nuevo domicilio o domicilio de buena fe

Para efectos de registro y votación ninguna persona podrá ser juzgada por haber ganado o perdido una residencia en razón de su presencia o ausencia mientras se encontraba trabajando para el servicio de los Estados Unidos, o cuando se encontrase en alta mar o cuando se encontrase estudiando fuera de su residencia original.

De lo anterior podemos observar de que el hecho de que no exista una residencia de buena fe, no implica que no se pueda ejercer el derecho del voto, sin embargo, en algunos estados son requeridas pruebas para lograr la residencia de buena fe o de otros requisitos que tienen como finalidad el establecimiento de una residencia en el lugar de la elección para evitar algún posible fraude.

¹⁰⁶ Cabe recordar que los estudiantes norteamericanos se alejan de sus domicilios originales para asistir a las diferentes universidades del país, por lo que viven en los dormitorios de la Universidad o en casas rentadas, pero no tienen precisamente una residencia.

Un detalle peculiar que encontramos es que en el vecino país del norte se permite votar a las personas que no tienen hogar, es decir, que no tienen un domicilio definido, una residencia legal. En 1985, una corte de California ordenó a los oficiales encargados del registro de los ciudadanos que permitiera a las personas sin hogar el registro para votar. De este modo, la corte de California permitió a las personas sin hogar que dieran como su domicilio el parque en donde normalmente se encontraban, para efectos de registro.

Aparte de los requisitos de residencia que hemos establecido, la capacidad para votar de la gente puede ser afectada por la definición real de residencia utilizada para efectos electorales. Muchas legislaciones definen cuidadosamente esta cuestión, señalando que la residencia se refiere al domicilio permanente del votante, al lugar al cual tiene la intención de regresar después de una ausencia temporal. Por ejemplo, para una persona casada, el lugar donde la familia reside es usualmente considerado como su domicilio a menos que se encuentre separada de su cónyuge o que vivan en diversas casas. Para una persona soltera, el lugar en donde duerme es normalmente considerado su domicilio. Dos domicilios no pueden estar registrados. Para los militares y sus familias, *the Federal Voting Assistance Act* (Ley Federal de Asistencia Electoral) del año de 1955, establece que el

domicilio o residencia legal es generalmente considerada de acuerdo al estado en el cual el miembro de las fuerzas se enlistó, aún cuando se encuentre asignado en bases militares dentro y fuera de los Estados Unidos, en cuerpos de paz o grupos religiosos.

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

8.1.2.1.-DEL REGISTRO DE VOTANTES.

Existen básicamente dos formas de registro operando actualmente en el proceso electoral: periódico o permanente, mismos que dependen de que si el elector se tiene que "re-registrar" en determinados intervalos de tiempo o no. Dentro de estas clasificaciones, el registro puede ser personal o no personal, es decir, se puede registrar personalmente el elector o lo puede hacer por correo, según lo determine la legislación electoral de su estado.

Ambos sistemas de registro tienen sus ventajas y desventajas, desde el punto de vista, tanto del votante como de los encargados del registro. Para el votante, la necesidad de "re-registro" es incómoda, ya que requiere tiempo y atención al conocer la fecha límite. En algunas áreas en donde el "re-registro" o la registración debe de hacerse cada determinado periodo de tiempo, las oficinas de registro se encuentran abiertas únicamente algunos días cada mes o esporádicamente en el curso del año y no se encuentra forma alguna de registro por correo, por lo que los ciudadanos que se encuentren viajando o que se encuentren enfermos, no podrán cumplir con el registro correspondiente, o les resultaría muy difícil llevar a cabo el trámite. Para el registrados (*registrar*), rehacer una lista completa de registro cada año implica una carga de trabajo mayor, tanto administrativa como económica mayor a la que se origina en la revisión de las listas de un sistema permanente. Ahora bien, algunos analistas del proceso sostienen que bajo el sistema permanente, el nombre del votante que haya cambiado de distrito o se encuentre descalificado para votar, puede no ser removido de las lista por años, pero el sistema periódico, sería la única forma de mantener una "lista limpia", una lista con mayor credibilidad, más precisa.

A pesar de las críticas, se ha comprobado que resulta más económico y de mejores resultados el uso de un sistema permanente de registro, y si éste se

encuentra en manos de un organismo con un personal profesional supervisado por integrantes o enviados de los partidos políticos, el programa de registro sería más preciso y trabajaría de mejor manera, evitando así, cualquier tipo de fraude.

La mayoría de los estados cuentan con un sistema de registro único, en el cual el votante se tiene que registrar una sola vez. Si el elector vota con la regularidad requerida y no cambia de domicilio o de nombre¹⁰⁷, no hay necesidad de registrarse de nueva cuenta. Existen ciertas variantes respecto a este método. En algunas áreas rurales como en los estados de Illinois, Iowa, Kansas, Missouri, Minnesota, Nebraska y Ohio, se permite votar sin registro debido a que los vecinos se conocen cada uno y no hay preocupación por un posible fraude.

En algunos Estados como en Arizona o South Carolina, se sigue con el lineamiento de que cada elector debe registrarse cada diez años. Pero en 22 estados, los electores se presentan solamente una vez para el registro, solo en algunos estados se permite el registro de ausentes temporales que se

¹⁰⁷ Las mujeres al casarse, cambian su apellido por el de su cónyuge.

encuentren trabajando fuera de los Estados Unidos (Washington, Alabama, Georgia y Massachusetts). La regla general prohíbe a los ausentes votar

Sin embargo, en virtud de que la población norteamericana se extiende cada vez más alrededor del mundo, y debido al crecimiento y dinámica de la sociedad actual, se hizo necesario establecer los debidos procedimientos de registro de ausentes. Son ya 27 estados los que permiten el registro de civiles ausentes como si fueran electores calificados regulares. También se prevee que los que se encuentran discapacitados físicamente puedan realizarlo por medio del registro de ausentes (para tales efectos deberán acompañar un certificado que ampare dicha discapacidad). Tennessee y New York garantizan este privilegio sólo a aquellos que se encuentren ausentes debido a su trabajo regular. Winsconsin permite este derecho sólo a los electores que se encuentren temporalmente fuera y que estén localizados a mas de 50 millas de su domicilio.

Todos los estados permiten registro de ausentes del personal, cónyuges y dependientes que sirven a las fuerzas armadas, la marina mercante, civiles que trabajen para el gobierno fuera de los Estados Unidos (embajadas, consulados) y de personas que se encuentren en grupos religiosos o de ayuda

en conjunto con el ejército tales como la Cruz Roja Americana. Una innovación que ayudó al registro de dichos ciudadanos es el "*Federal Post Card Application*" (FPCA), sistema que ayuda a que el personal militar lleve a cabo con más facilidad sus trámites. En 13 estados es necesario recibir el registro por esta vía. En 9 estados, van más allá y permiten el voto del personal militar sin haber sido registrados. Este registro para los civiles podrá ser efectuado por correo, solicitando a la oficina electoral que le corresponda su registro o solicitando a la embajada o consulado de su país las formas correspondientes.

6.1.2.2.- LOS DETALLES ADMINISTRATIVOS DEL REGISTRO.

El oficial del estado encargado de la responsabilidad legal de todo el sistema electoral es el Secretario de Estado. La Secretaría usualmente tiene a su cargo una organización que supervisa las políticas a seguir y que supervisa paso a paso la elección. A nivel municipal o condal (en Estados Unidos se denominan *counties* o condados), el registro puede recaer en organismos tales como el *Board of Elections Supervisors* (Junta de Supervisores de Elección), *County Board of Registrars* (Junta de Registro del Condado); *County Election Commission* (Comisión Electoral del Condado) o *Board of Civil Authority* (Junta de Autoridad Civil). En pequeñas comunidades el registrador puede un juez de

paz o el clérigo del pueblo. La mayoría de estos organismos y comisiones se encuentran supervisados por los partidos políticos o representantes de los candidatos involucrados en la elección correspondiente.

Los tiempos para el registro varían considerablemente. En un gran número de estados los días y horas en que un elector puede ser registrado puede terminar semanas antes de la elección, por lo que los encargados del registro se encuentran obligados por ley a hacer del conocimiento de los ciudadanos las fechas límites para el registro.

6.1.2.3.- EL VOTO DE LOS AUSENTES.

Primeramente es necesario entender quienes son los ausentes (*absentees*). Son ausentes todas aquellas personas que se encuentran fuera de su domicilio o residencia. Esto incluye a todos los ciudadanos norteamericanos que se encuentren fuera su domicilio, que se encuentren tanto dentro como fuera de los Estados Unidos. Por tanto, son considerados como ausentes para efectos electorales, todas aquellas personas que no estén en su domicilio, estando dentro o fuera de Estados Unidos.

Ahora bien, el mecanismo establecido es el de una boleta especial para los ausentes, que durante muchos años ha sido empleada. El aumento de los electores ausentes ha afectado, en algunas ocasiones en forma definitiva el resultado en algunas elecciones, como en el caso de la elección de 1960 entre Nixon y Kennedy en California, en la que Kennedy tenía un margen de ventaja de 20,000 votos, hasta antes de ser contadas las boletas de los ausentes, las cuales eran de 243,000. Después de computadas dichas boletas, Nixon terminó ganando la elección por cerca de 35,000 votos.

Desde Vermont, en el año de 1896, en que fue el primer estado que utilizó el voto de los civiles ausentes, los estados de la Unión Americana ha experimentado con diversos sistemas. Uno de ellos es el de dejar su voto en la oficina de registro si es que saben con certeza de su ausencia al momento de la elección.

Sin embargo, existen serias dificultades que se relacionan o que tienen que ver con el voto de los ausentes. Los arreglos alternativos requieren también de grandes gastos y de más trabajo para los oficiales encargados de la elección o de registro, los cuales deben de proveer las boletas especiales para el voto de los ausentes, ponerlas a fácil disposición de los electores, distribuir las y establecer un agente encargado de la recepción de dichas boletas, así como de tomarlas en consideración al momento de los conteos finales.

Ahora bien, no todos los ausentes encuentran facilidades para ejercer su derecho al voto. Algunos ciudadanos norteamericanos que residen fuera de su país, encuentran problemas específicos cuando no se les extiende o envía la boleta electoral correcta o no son registrados debidamente, por lo que el Congreso tomó en consideración éste problema y en 1968, cuando pasó a discusión la Ley Pública 90-343, que corregía la *Federal Voting Assistance Act* de 1955, se incluyeron recomendaciones para los estados que tenían como finalidad a incluir a los ciudadanos que se encontraran fuera del país y que fueran elegible para votar. Desde entonces, 14 estados han cumplido estos requerimientos incluyendo a los electores civiles y no civiles y dando aprobación a la *Federal Post Card Application*.

6.1.2.4.- DETALLES DEL PROCEDIMIENTO.

Todos los estados siguen en esencia el mismo procedimiento para obtener y marcar las boletas de los ausentes, aunque en cuanto a los tiempos, varían de estado a estado.

El primer requisito para el voto de los ausentes es que exista un elector o en algunos estados, su representante (un amigo o pariente) para poder obtener del oficial encargado, la boleta correspondiente (caso de los discapacitados que no pueden asistir al lugar en donde se expiden dichas boletas). Treinta y dos estados refuerzan la precaución mediante la implementación de formas oficiales que se encuentran a disposición de los electores en la junta de la elección local. Esto es, que solamente se aceptarán boletas de ausentes si éstas se encuentran acompañadas de la forma oficial. Otros estados no son tan especiales y solamente harán uso de la forma especial si ésta contiene información muy importante. Usualmente, una simple carta, postal o una llamada telefónica es más que suficiente. Para estar seguros, los electores ausentes que vayan a votar en los estados donde se utilice la forma especial, deberán consultar a los oficiales locales para poder determinar el procedimiento a seguir.

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

que se encuentra en posibilidades reales de votar, es decir, que se encuentra calificado para ello.

Una vez que la forma especial, que ha sido revisada y cotejada por los oficiales encargados de la elección, con las firmas y datos que se contienen en el registro permanente de votantes y si el registro está de acuerdo a la ley, el oficial electoral, en el tiempo apropiado (el cual varía de estado en estado), enviará a los electores todas las boletas necesarias junto con las instrucciones para enviar de nueva cuenta las boletas. Los electores recibe la documentación en un sobre oficial, en algunas ocasiones denominado "sobre certificado" (*voucher envelope*). El sobre certificado se encuentra dentro de una funda exterior en la cual la boleta y el sobre deberán ser devueltos.

El material electoral contiene normalmente las instrucciones a seguir para completar el procedimiento de la declaración jurada que establece que el elector realizó su voto en presencia de un notario público o en presencia de un oficial administrador de juramentos. En presencia de cualquiera de las mencionadas autoridades, el elector marcará su boleta, sin divulgar por quien lo hizo. La boleta es depositada en el sobre especial que será sellado. En algunos estados es necesario que la autoridad ante la cual se llevó a cabo el

trámite, ponga su sello en el sobre interno o en la funda. El sobre es enviado por correo, de preferencia certificado o registrado a la oficina del oficial encargado de la elección.

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

En muchos estados, las fundas electorales, así como los sobres contenidos dentro de ellas, son numeradas, esto con la finalidad de verificar la autenticidad de la boleta electoral que es marcada y también el regreso de dicha documentación.

En algunos estados, como en Nevada, si el elector que recibió documentación electoral no la devuelve, su registro es cancelado y tendrá que registrarse de nueva cuenta.

Cualquier elector ausente será responsable por el delito de perjurio si la información proporcionada en el *voucher envelope* resulta falsa, aya que se garantiza con la declaración jurada que los datos contenidos en la solicitud o en la documentación electoral.

Si una boleta electoral de ausente es impugnada, no podrá ser verificada por el elector en mismo día de la elección, aunque esto no resultaría importante, a menos de que el resultado de la votación dependiera de ella.

Algunos estados permiten que los civiles depositen su voto en las oficinas encargadas de la elección con cierto tiempo de anticipación a la elección. En algunos estados en donde esto es posible, los electores depositarían su voto tan pronto como las boletas electorales hayan sido impresas. Dichas boletas son resguardadas hasta el día de la elección.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Reitman, Alan y Davidson, Robert B. *The Election process: Law of Public Elections and Elections Campaigns* 2a ed. Oceana Publications, Inc. U.S.A. 1980, págs. 1-59.

5.1.3.- EL SISTEMA FRANCES.

"La Libertad política se encuentra sólo en los gobiernos moderados. No la hay más que cuando so se abusa del poder, pero la experiencia eterna demuestra que todo hombre con poder se inclina a abusar de éste último. Solo se detiene hasta que encuentra los límites. ¿Quién lo diría? La Virtud misma requiere de límites. Para que no se pueda abusar del poder, es necesario que por la disposición de las cosas, el poder detenga al poder".

Montesquieu.- El espíritu de las Leyes.

Las actuales Instituciones Políticas de Francia se rigen por la Constitución de 1958 que dio origen a lo que es llamado la Quinta República y que fue desde sus inicios marcada por su doble sujeción al régimen parlamentario y al presidencial.

El régimen político francés es el de una República compuesta por 96 Departamentos metropolitanos, 4 Departamentos de Ultramar: Guadalupe, Martinica, Guyana y La Reunión, 2 Colectividades territoriales con estatus

particular: Mayotte y Saint-Pierre y Miquelon. 4 territorios de Ultramar: Nueva Caledonia, Polinesia, Wallis y Futura, Tierras australes y antárticas.

El régimen instaurado en 1958 es mixto y se presenta ante todo como un régimen parlamentario racionalizado, pero con un Poder Ejecutivo fuerte de tipo dualista. Descarta a la vez el régimen presidencial y el régimen de asamblea y se presenta como un sistema intermedio e híbrido susceptible de evolucionar según la práctica política.

El Presidente de la República ocupa dentro de las Instituciones Políticas Francesas, un lugar preeminente, ya sea que se trate de su legitimidad popular resultante de la elección, de la duración de su mandato (7 años) o debido a sus poderes que le permiten controlar al Ejecutivo, actuar sobre los distintos Poderes Públicos. Dichos poderes son:

1 - Una función general de arbitraje, mediante la cual el Presidente de la República es el árbitro entre los Poderes Públicos, a la vez que es el garante del respeto a la Constitución y del fundamento regular de las instituciones.

2.- La dirección del Poder Ejecutivo, para lo cual el ejecutivo ejerce cuatro tipos de competencias:

- Nombra y revoca al Primer Ministro y a los miembros del Gobierno.
- Posee un poder reglamentario individual. El Presidente nombra un Consejo de Ministros para puestos Civiles y Militares y, en la práctica, directamente a ciertos altos funcionarios (prefectos, embajadores, directores de ministerios, magistrados superiores, presidentes de empresas públicas..., es decir, a cerca de 500 personas), y nombra a otras mediante simples decretos sin pasar por el Consejo de Ministros (para promociones de magistrados o de oficiales). Firma las ordenanzas y decretos tomados en el Consejo de Ministros.
- Detenta el poder de orientación en materia diplomática y militar.
- Preside el Consejo de Ministros.

3.- La intervención en el funcionamiento de los Poderes Públicos, para lo cual interviene en el proceso de revisión constitucional al disponer de la iniciativa y, luego, al escoger el modo de ratificación. Asimismo, detenta ciertos poderes con respecto al Parlamento, como son, el promulgar las leyes votadas por el Parlamento, la intervención en la convocación de sesiones parlamentarias extraordinarias; así como la de comunicación con las dos Asambleas del Parlamento mediante mensajes leídos por el presidente de cada una de las asambleas, ya que ña tradición le prohíbe presentarse durante las sesiones.

4.- La consulta del pueblo.

- La Constitución permite al Presidente hacer directamente un llamado al pueblo por vía de referéndum, descartando la intervención del Parlamento, con el propósito de hacer adoptar disposiciones de carácter legislativo. Sin embargo, esta prerrogativa está mayor reglamentada. También, el Presidente puede disolver la Asamblea Nacional por cualquier motivo y en cualquier momento, a reserva de hacerlo observando un lapso de un año entre dos disoluciones sucesivas.

5.- Los poderes especiales en caso de crisis grave. Para que este se dé, las instituciones de la República, la Independencia de la Nación, la integridad del territorio o la ejecución de sus compromisos internacionales se vean amenazados de manera grave o inmediata y que estas circunstancias tengan como consecuencia la interrupción del funcionamiento regular de los poderes públicos constitucionales, el Presidente dispondrá de plenos poderes. Este poder pretoriano sólo ha sido utilizado en abril de 1961, tras la tentativa de golpe de estado militar en Argelia.

El Primer Ministro es nombrado por el Presidente de la República. Conduce la acción del gobierno, es responsable de la Defensa Nacional, asegura la ejecución de las leyes, ejerce el poder reglamentario. Tiene el control de la actuación gubernamental y administrativa, a la vez que está a cargo, en el plan político, de la conducción de la mayoría parlamentaria.

Para asegurar su actividad, propone el nombramiento y la revocación de los miembros del gobierno; hace los nombramientos para los cargos civiles y militares. Fija las directivas de acción a los distintos Ministros, coordina las políticas emprendidas, realiza el arbitraje presupuestario, armoniza los proyectos de textos legislativos y reglamentarios, da el impulso general a la acción administrativa y refrenda todos los textos.

La estructura gubernamental es colegial y jerarquizada. Sus miembros deben privilegiar la solidaridad y la cohesión gubernamental con respecto a los intereses de los partidos de los cuales provienen. La segunda característica es la jerarquía: a la cabeza se encuentra el Primer Ministro; enseguida se establece cierto orden protocolario. Primero figura el Ministro de Estado (preeminencia honorífica), le sigue el Ministro "Clásico" (Jefe de su Ministerio), después el Ministro "Delegado" (rango jerárquico de Ministro con cierta

autonomía funcional pero dependiente del Ministro o del Primer Ministro para la definición de sus misiones) y finalmente el "Secretario de Estado" (de menor rango y autonomía).

8.1.3.1.- LA ESTRUCTURA DEL PARLAMENTO.

En materia política, este sistema bicameral es desigual y favorece a la Asamblea Nacional (Cámara de Diputados). En materia legislativa, el sistema bicameral es igualitario, pero en caso de oposición entre las dos cámaras, es la Asamblea Nacional quien tiene la última palabra. Finalmente, en materia de revisión constitucional, los poderes de ambas cámaras son estrictamente iguales.

Los diputados son electos por 5 años en sufragio universal directo y por escrutinio uninominal mayoritario de dos vueltas, lo cual implica la creación de circunscripciones electorales que en la actualidad llegan a 577.

El modo de escrutinio obedece a dos reglas simples

a) En la primera vuelta se consigue la victoria sólo si el candidato obtuvo, por un lado, la mayoría absoluta de los sufragios expresados (la mitad de los votos más uno), y por otra parte, si recibió los votos de por lo menos la cuarta parte de los electores inscritos. En caso negativo, se procede el domingo siguiente a una segunda vuelta, en la cual basta con ganar la mayoría relativa (el mayor número de votos).

b) La participación en la segunda vuelta está reglamentada: únicamente pueden participar los candidatos que hayan conseguido en la primera vuelta un mínimo de votos igual al 12.5% del total de electores inscritos

El control de la regularidad de las elecciones es confiado al Consejo Constitucional, único habilitado para pronunciar eventuales invalidaciones (menos de 40 desde 1958).

El Senado representa principalmente a las entidades territoriales. Las elecciones senatoriales se organizan a nivel de Departamento o de Territorio de Ultramar. Se eligen de la misma manera que a los diputados.

El Presidente de la Asamblea Nacional y el del Senado son elegidos en escrutinio secreto, el primero por la duración de la legislatura (5 años) y el segundo después de cada renovación parcial del Senado. El Presidente del Senado es la segunda figura del Estado: en caso de deceso, de dimisión o de impedimento del Presidente de la República, es él quien asegura el interinato.

Aparte de los órganos ya mencionados, hay 6 comisiones parlamentarias permanentes que son las de Finanzas, economía y planificación, asuntos exteriores, defensa nacional, leyes constitucionales, legislación y administración general, asuntos culturales, de la familia y sociales y, producción e intercambios.¹⁰⁹

5.1.3.2.- EL SISTEMA ELECTORAL.

En Francia, como en todos los países democráticos, las elecciones justifican y fundamentan la autoridad de los gobernantes. La Constitución de 1958 plantea los grandes principios como el sufragio universal directo o indirecto (Art. 33),

¹⁰⁹ Servicio Regional de Información de la Embajada de Francia en México. Las Instituciones Políticas de Francia. En : Francia. Hechos y cifras. México, mayo de 1991, número 7, págs. 1-9.

pero para las modalidades prácticas hacer referencia a leyes electorales, complementadas si es preciso, por textos reglamentarios.

Las condiciones necesarias para votar que debe reunir un ciudadano francés son las siguientes:

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

La inscripción en las listas electorales depende del hecho de estar domiciliado en una comuna (o al menos de residir por más de 6 meses en un mismo domicilio). Las solicitudes de inscripción son recibidas todo el año. La inscripción, obligatoria (art. L.9 del Código Electoral), está subordinada a la solicitud del ciudadano.

Para los franceses residentes en el extranjero, pueden ser organizados centros de votación en los consulados o las embajadas; sin embargo la inscripción en estos centros permite el ejercer el derecho de voto solamente para las elecciones presidenciales, los referéndum o las elecciones para la Asamblea de las Comunidades Europeas. Para otras elecciones políticas, deben estar inscritos en la lista electoral de una comuna. La tasa de inscripción en las listas electorales, en marzo de 1986, era del 91%.

5.1.3.3.- VOTO POR PROCURACION.

Definición: consiste en elegir a alguien que votará en representación de uno. El que elige es el mandante, el elegido es el mandatario.

Dentro de Francia, el voto por procuración, posible para todos los tipos de elecciones, se asienta ante un magistrado o un oficial de policía judicial; en el extranjero, se lleva a cabo en los consulados; solamente se establecen procuraciones para las elecciones presidenciales y los referéndums. Su vigencia puede ser limitada a un solo escrutinio o a un año; para los franceses establecidos en el extranjero, puede durar el tiempo de la imatriculación, con un máximo de tres años.

El mandatario debe gozar de sus derechos electorales y ser inscrito en la misma comuna que su mandante. No puede disponer de más de dos procuraciones, y una sola establecida en Francia.

El mandante debe justificar su pertenencia a una de las categorías siguientes de elector alejado de su comuna: marineros, militares, funcionarios, agentes de ferrocarriles, franceses en el extranjero, mujeres a punto de dar a luz, enfermos, discapacitados, periodistas profesionales, agentes comerciales, artistas en gira, miembros de las asociaciones deportivas, ministros de cultos religiosos, ciudadanos alejados de su comuna por razones familiares o por vacaciones.

El mandante siempre tiene derecho a cancelar su procuración ante la misma autoridad que asentó dicha procuración; puede votar personalmente, si se presenta en la sala de votación antes que el mandatario.

En relación a las boletas electorales, a diferencia de otros países en donde generalmente se acostumbra marcar con una cruz el nombre del candidato que aparece en una única lista para todos los contendientes, en Francia se

escoge, en secreto, una boleta que lleva un solo nombre o una sola lista de entre las boletas disponibles. Por lo mismo, las boletas están proporcionadas por los mismos candidatos, y no por el gobierno, quien establece una lista de los impresores autorizados a quienes pueden acudir los candidatos.

El número de boletas proporcionado por cada candidato puede alcanzar el doble del número de electores inscrito, más hasta un 20%. Es usual enviar por correo una boleta a cada elector antes de las elecciones y proporcionar a las casillas electorales otra vez una boleta por elector; los 20% adicionales son utilizables para errores o retrasos en la entrega, y para los archivos de los poderes públicos y los mismos partidos. El tamaño está reglamentado según el número de nombres inscritos en la boleta. Cada candidato puede mandar imprimir un emblema en sus boletas.

Participan en la votación, para la primera vuelta, los electores que se encuentren inscritos en la lista electoral; los que presenten una orden legal que les reconoce el derecho de figurar en la lista; que llevan una "procuración" regularmente establecida o que dieron una "procuración" pero se presentan antes que el mandatario en la casilla electoral.

Para la segunda vuelta participan los electores inscritos en la lista y que se usó (y completó) en la primera vuelta y los que cuya inscripción fue ordenada entre las dos vueltas por vía judicial.

6.2.- PROBLEMAS QUE REPRESENTARIA EL ADECUAR UN SISTEMA PARA TALES FINES.

Al paso de los años hemos venido observando grandes fracasos o poco progreso en la aplicación de sistemas o modelos copiados de otros países dentro de cualquier ámbito en la sociedad mexicana, sea en el ámbito económico, político, ambiental e incluso, en lo social.

Todo esto se debe a que se pretende imponer a una sociedad con características propias y muy bien definidas, que la distinguen de cualquier otra sociedad en el mundo, sistemas o modelos aplicables a otro tipo de idiosincrasia, tal vez más desarrollada o con costumbres e ideología diferente a la mexicana. Solamente para señalar un ejemplo de lo que pasa cuando un sistema o modelo extranjero es aplicado dentro de nuestro ámbito social, actualmente podemos observar el de los "Centros de Verificación" de

automóviles, que tiene ha originado diversas críticas al gobierno de la Ciudad de México, en virtud de que se pretende que con máquinas de medición extranjeras, que tienen ciertas especificaciones propias de dichos países (Estados Unidos), se midan las emisiones de contaminantes que los autos del Distrito Federal emanan. Esto resulta un tanto ilógico en virtud de que como es sabido, los vehículos automotores que circulan en el Distrito Federal, circulan en condiciones muy diversas de altura, presión, consumo de oxígeno y combustible diferentes a las de los Estados Unidos, por lo que, sus mediciones resultan desfavorables para los propietarios de los vehículos, quienes tienen que hacer las modificaciones necesarias para que su automóvil pueda obtener la aprobación de circular, lo cual en las más de las ocasiones, perjudica el funcionamiento normal del vehículo y por consiguiente, gastos para el propietario, lo que a la larga conlleva a que el vehículo contamine de nueva cuenta, cerrando con esto, el círculo vicioso.

Lo que queremos hacer notar es que no está mal el uso de instrumentos de medición para que verifiquen la emisión de contaminantes, sino que dichos mecanismos, tienen que estar adaptados a una realidad propia de los vehículos que circulan en el Valle de México.

De igual manera, para efectos de esta tesis, y una vez que hemos analizado algunos sistemas electorales empleados en el mundo para hacer que los ciudadanos originarios de un país que se encuentren fuera del mismo puedan votar, proponemos que sea creado un mecanismo que se encuentre de acuerdo a la realidad mexicana, tomando en consideración ideas tomadas de otros países, pero conjuntadas en un sistema adecuado y propio para nuestro país

El sistema que creemos debe ser el adecuado para que los mexicanos en el extranjero puedan ejercer su voto en un mecanismo híbrido que deba ajustarse a las condiciones y requisitos propios del sistema electoral y de la ideología mexicana, ya que es de todos sabido que la inclusión de un modelo extranjero completo, siempre ha traído consecuencias negativas, en virtud de que la ideología de los países de los cuales se importan estos sistemas es muy diferente al medio al que se pretenden aplicar.

Hemos analizado aunque en forma breve, algunos sistemas que permiten a los oriundos de diversos países que sus nacionales emitan su derecho estando fuera de su territorio y de lo anterior, es necesario precisar que hemos tomado lo más conveniente de cada sistema para que pueda ser aplicado a nuestro medio, tratando de superar toda clase de barreras legales, políticas y de seguridad.

Ya analizamos la manera en que debe ser registrado en el Padrón Electoral e incluidos en las listas nominales aquellos ciudadanos mexicanos que se encuentran fuera de nuestro territorio. Sobre el particular, sería necesario agregar que para que los ciudadanos que se encuentren en el extranjero tengan un mejor conocimiento de los tiempos para poder ejercer su derecho a votar, la participación activa de las embajadas y consulados resulta importantísima, ya que son las embajadas y consulados los lugares en que los mexicanos fuera de nuestro país, acuden para cualquier ayuda e información relacionada con México, por lo que su colaboración sería de gran valía en la difusión y auxilio de este mecanismo. Por lo que el IFE, habrá de extender su campaña de divulgación electoral enviando toda clase de folletos y carteles tendientes a crear el interés político de los ciudadanos que se encuentran fuera de nuestro país.

Ahora bien, para que puedan ejercer su derecho de votar, será necesario crear una comisión especializada dentro del Instituto Federal Electoral, dependiente de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, que se encargue de la tarea de recepción de solicitudes, de inscripción y de la conformación de un anexo al Padrón Electoral, el cual contenga únicamente los nombres de los ciudadanos que de acuerdo al mecanismo propuesto, estén debidamente inacritos. Lo cual sería logrado, llevando a cabo la investigación de campo

correspondiente con los datos proporcionados por el ciudadano solicitante del registro.¹¹⁰

El plazo para el cierre del registro o de la recepción de las solicitudes de registro tendría que ser aquél que permita que todos los trámites necesarios para el envío de la documentación electoral se lleve a cabo sin premura, por lo que consideramos que el cierre de registros deberá ser 50 días naturales anteriores al día de la elección.

Dicha comisión compuesta por personal del Instituto Federal Electoral y representantes de los partidos políticos nacionales, se encargará, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, del cotejo de los datos y documentos que sean aportados para la identificación del ciudadano que se encuentra fuera del territorio nacional. Es por esto que se solicitaría como requisito indispensable para el registro, la copia fotostática del pasaporte del ciudadano y una credencial que acredite que se encuentra laborando o estudiando en territorio extranjero, lo cual acredita su estancia legal fuera del país.

¹¹⁰ *vid supra*, pág. 166.

Asimismo, se encargará de la realización de la investigación que hará posible el dar de baja del Padrón Nacional a los ciudadanos que ahora se encuentren residiendo en el extranjero, con la finalidad de habilitarlos o anexarlos al padrón internacional.

En caso de que exista alguna irregularidad, la Comisión negará el registro al ciudadano, devolviéndole toda la documentación enviada al domicilio señalado, indicándole las razones por las cuales fue rechazada su solicitud, indicándole también que el hecho de haber sido rechazada su solicitud, no implica que no pueda volver a hacer el trámite correspondiente de registro dentro de los tiempos señalados para ello. En caso de que el ciudadano no cumpla con los requisitos señalados, no será registrado en el anexo al padrón, tal y como lo señala el párrafo 6 del artículo 151 del COFIPE.

Una vez que ha sido cotejada la información, la Comisión enviará a la Secretaría de Relaciones Exteriores los sobres que contengan la documentación que integrará el paquete electoral para cada ciudadano, consistente en:

-Sobre externo - En el cual irán asentados los datos del ciudadano solicitante

-Sobre interno - Mismo que será el que contenga la boleta electoral, sin marca alguna, (solamente una identificación del sobre que sugerimos sea, a través de un holograma, para que éste no pueda ser falsificado) y que será depositado en una urna o será tomado en cuenta en un conteo aparte, dejando a salvo el principio de que el sufragio es secreto ya que el contenido del sobre no puede ser conocido por terceros. Además de que así, a la hora de contar el voto, no se sabrá que persona lo emitió.

-Boleta electoral.- En la cual se hará el ejercicio del sufragio, y

-Instructivo que contendrá las indicaciones necesarias a seguir para poder llevar a cabo correctamente el trámite.

A su vez, la Secretaría por medio de valija diplomática, hará llegar a la embajada o consulado más cercano al domicilio del solicitante dichos sobres.

De la embajada o consulado más cercano al domicilio del ciudadano que solicitó la inscripción, ésta se hará llegar mediante correo certificado con acuse de recibo, el cual se conservará para ser enviado junto con el sobre que remita el votante con los documentos electorales.

A partir de la fecha del cierre del registro, los ciudadanos deberán recibir la documentación electoral entre 30 y 20 días antes de la elección. De este modo, los ciudadanos tendrán en su poder la documentación electoral 10 días. Así, el ciudadano que ha hecho el ejercicio del sufragio en la papeleta y que la ha insertado en el sobre interno y éste a su vez en el sobre externo, deberá enviarla a la embajada o consulado que se la hizo llegar, mediante correo certificado con acuse de recibo, para cerciorarse de que el documento llegó a la misión diplomática correspondiente. Para que la embajada o consulado estén en posibilidades de enviar la documentación electoral con tiempo, será necesario que los ciudadanos la remitan a éstas misiones diplomáticas antes de la fecha que ésta considere necesaria para enviar la documentación.

Una vez ahí, la embajada o consulado remitirá a la Comisión encargada de la recepción de esta votación del Instituto Federal Electoral, mediante valija diplomática, la documentación que haya recibido, para lo cual tendrá un plazo

que no podrá ser mayor a 5 días antes del señalado para la recepción de documentación en el seno del IFE, mismo que será el sábado anterior al día de la elección, a las 12 de la noche.

La Comisión, que dependerá directamente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, llevará a cabo la apertura de los sobres que contienen los documentos electorales. En dicha sesión, se procederá a abrir los sobres exteriores que contienen los sobres interiores que albergan las boletas con la votación, separando del sobre exterior el sobre interior y colocándolo en una urna especial para ello (protegiendo así el principio del voto secreto). Dichos sobres, deberán ser los que el propio IFE envió, es decir, aquellos que tienen el holograma oficial, los cuales deberán contener solamente una boleta electoral. Para el caso de que no sea el sobre oficial, de que el mencionado sobre no contenga boleta alguna o de que existan varias, esta votación será declarada nula y por consiguiente, no se tomará en cuenta, evitando así la emisión múltiple de votos. Todos aquellos sobres que lleguen extemporáneos a la fecha fijada por el propio Consejo General, no serán tomados en cuenta. Todo esto, ante la presencia de los representantes de los partidos políticos y de un notario público, que dará fe de que el procedimiento ha sido llevado a cabo con legalidad. Posteriormente se procederá a la elaboración de las actas de resultados. Una que contendrá el total de la votación y la otra la votación

total para cada partido. Los resultados serán presentados ante el Consejo General del Instituto una semana después de haber recibido la votación, es decir, el sábado siguiente a la elección. Posteriormente, los resultados de ésta votación serán incluidos en los resultados finales para la elección de Presidente de la República.

8.2.1.- ECONÓMICOS.

Económicamente resulta de mayor eficacia el sistema propuesto en virtud de que la primera parte del mecanismo sería costado por los propios ciudadanos (hacer llegar al IFE su solicitud de inscripción por correo). Cuestión que consideramos adecuada, ya que si el ciudadano mexicano que reside allende nuestras fronteras tiene un interés real en votar, no escatimará en el gasto que representaría su inscripción al padrón electoral.

Ahora bien, por lo que hace a los gastos que pudiera erogar el Instituto, serían mínimos, y quizá lo único que se consideraría como importante sería la contratación del personal que laboraría en la comisión encargada del registro,

recapitación y envío de la documentación electoral. Así como del personal que realice las investigaciones de campo correspondientes a la verificación de los datos de cada cuidando que reside en el extranjero.

Como consecuencia del aumento del número de personas que votarían para la elección presidencial, aumentaría, desde luego, la impresión en el número de boletas electorales, de los sobres que las contendrán, ya que se hará la impresión del holograma oficial, para que el sobre interno no sea falsificado, y de papelería diversa relacionada con la función electoral.

Se propone el uso de valija diplomática por dos razones principales: la seguridad que implica el uso de dicho mecanismo, ya que como es sabido, existen diversas inmunidades para la correspondencia en materia diplomática, estipuladas en la Convención de Viena de 1969, tales como la inviolabilidad de los locales de la Misión Diplomática (art. 22); inviolabilidad de los archivos y documentos dondequiera que se hallen (art. 24); la inviolabilidad de la correspondencia oficial de la Misión. La valija diplomática no podrá ser abierta ni retenida y además gozará de inviolabilidad personal quien ejerza las funciones de correo diplomático, que no podrá ser sujeto de ninguna detención

o *arresto* (art. 27, nn. 2.3 y 5)¹¹¹ Por otro lado, consideramos mejor el uso de la valija que el del Servicio Postal Mexicano, ya que el uso de este sistema deja mucho que desear en nuestro país, y para efectos electorales, es necesario que todos los servicios que trabajen en colaboración con el Instituto Federal Electoral, funcionen de manera muy eficaz y no con fallas, que ocasionarían problemas y falta de credibilidad en los procesos electorales, cuestión ésta que se ha tratado de evitar a toda costa.

En todo caso, lo que resultaría un gasto, serían las erogaciones que haga la embajada o consulado para hacer llegar al ciudadano la documentación electoral, empleando el sistema postal local.

6.2.2.- DE SEGURIDAD Y LEGALIDAD.

Este tópico es el que resulta de mayor importancia, ya que una de las preocupaciones principales tanto de la ciudadanía como del gobierno mexicano es el de la seguridad y la legalidad que deben existir en todos los procesos electorales. Si bien es cierto que existen fallas en el sistema electoral

¹¹¹ Díez de Velasco Vallejo, Manuel. *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Tomo I. 2a ed. Editorial Tecnos, España, 1990, Pág. 347.

mexicano, resulta igual de cierto que se ha trabajado mucho para poder corregirlas, buscando siempre que cada elección sea transparente y con menos posibilidades de fraude, preocupación principal de todos los partidos políticos y en general del pueblo mexicano

El empleo del sistema que se propone, incluye entre otras, algunas medidas importantes de seguridad, destacando en primer término, el manejo de la documentación electoral, es decir, los documentos en los cuales el ciudadano solicitante deberá ejercer su derecho al voto, mediante valija diplomática, garantizando así, la transparencia del proceso, ya que las Instituciones Diplomáticas gozan de prestigio y credibilidad ante los ojos de la ciudadanía, y son los organismos que representan a nuestro país ante el mundo. No consideramos factible que se consiga una credibilidad absoluta si el proceso electoral se desarrollara fuera de nuestras fronteras o utilizando un sistema postal que debido a su ineficiencia, se prestaría a muchas suspicacias o a malos manejos. Es por esto que se deja a una institución respetable y que goza de ciertos privilegios propios de su función, la colaboración con el IFE en el manejo de documentación tan importante.

La creación de una comisión especializada dentro del seno del IFE es también una medida importante de seguridad, ya que esta comisión quedaría integrada por personal del Instituto y por representantes de los partidos políticos, los cuales se encargarían de supervisar su debido funcionamiento. Esta comisión funcionaría bajo la tutela del Consejo General del IFE de acuerdo con artículo 82 del COFIPE.

Es posible que estas medidas de seguridad se encuentren expuestas a críticas o que no sean aprobadas en su totalidad, más creemos que las críticas que se puedan hacer a lo anterior, sean constructivas y que tiendan a hacer grande el proyecto que proponemos, ya que no pretendemos que este trabajo sea tomado como legislación positiva, ya que para eso, se necesita que sean los propios legisladores, Senadores y Diputados, los que a través del proyecto de reforma o adición a la ley, lo discutan y en su caso, lo aprueben.

Para poder hablar de legalidad, primero sería necesario que este proyecto se encuentre plasmado en la ley electoral o en un reglamento que expida el Ejecutivo de la Unión.

CAPITULO SEXTO: MEDIOS DE IMPUGNACION.

La Ley Electoral de 1911 estableció por primera vez un sistema de medios de impugnación en contra de las resoluciones de los órganos electorales, integrado fundamentalmente por:

- 1.- Las reclamaciones de los ciudadanos ante dichos órganos sobre inclusión o exclusión indebida del padrón electoral;
- 2.- Por las recusaciones de los partidos políticos registrados en un distrito electoral, a los nombramientos de instaladores de casilla de ese mismo distrito;
- 3.- Por las observaciones que tenían derecho a hacer los representantes acerca de los procedimientos del instalador y de los escrutadores, a fin de que se hicieran constar en el acta final y fueran tomadas en consideración por los Colegios Electorales, al calificar las elecciones, y
- 4.- Por las reclamaciones o protestas que, por escrito, podían presentar estos mismos representantes o cualquier ciudadano empadronado sobre diversas irregularidades sucedidas durante la jornada electoral, para los efectos de que fueran apreciadas por los Colegios Electorales encargados de la revisión y la calificación.

Estas mismas disposiciones fueron repetidas en las diversas leyes hasta la Ley Electoral Federal de 1951, en la que por primera vez se estableció un capítulo llamado "Garantías y Recursos". En 1977, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales fue la primera que sistematizó el sistema de recursos que podían interponerse contra los actos de los organismos electorales y sus dependencias, ante ellos mismos o sus superiores. Estableció al efecto cinco: inconformidad, protesta, queja, revocación y revisión. También creó el recurso de reclamación, que procedía ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra las resoluciones dictadas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados sobre la calificación de la elección de sus miembros.¹¹²

El Código Federal Electoral de 1987 suprimió el sistema de recurrencia por la ley anterior, al haberse reformado la Ley Suprema, el de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia, y creó un sistema nuevo, en el que se incluyeron los recursos de revisión, revocación y apelación durante la etapa preparatoria de la elección, y el de queja, para impugnar los cómputos distritales, así como la validez de cualquier elección. Definió los recursos como aquellos medios de impugnación tendientes a revocar o modificar las resoluciones de los órganos electorales, interpuestos ante ellos mismos, para ser substanciados, unos, por

¹¹² Ramos Espinosa, Ignacio y Herrera Peña, José. o. p. cit. pág. 494.

los receptores de los recursos otros por sus superiores y los de queja y apelación, por el Tribunal de lo Contenciosos Electoral

El actual Código suprimió las estructuras jurisdiccionales establecidas con anterioridad e introduce un nuevo sistema procedimental. omite la definición de los recursos y clasifica éstos no sólo en función de los derechos o intereses afectados, sino también del tiempo en que son interpuestos. Se originó la supresión del de revocación y la pertinencia de privilegiar a los partidos políticos para interponer los recursos

6.1.- RECURSO DE APELACION.

Dispone el párrafo 1 del artículo 294 del COFIPE

** 1 - Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales ordinarios, los ciudadanos, los partidos políticos y las organizaciones o agrupaciones políticas contarán en los términos señalados en este Título, con los siguientes medios de impugnación:*

a) El recurso de revisión, que los partidos políticos podrán interponer en contra de los actos o resoluciones de los órganos distritales o locales del Instituto

b) El recurso de apelación, que los ciudadanos podrán interponer en contra de los actos o resoluciones de las oficinas del Registro Federal de Electores, una vez que hayan agotado la instancia administrativa a que se refiere el artículo 151 de este Código.

El mencionado artículo 151 señala que se podrá solicitar la expedición de la Credencial para Votar con fotografía o la rectificación ante la oficina del IFE, responsable de la inscripción, aquellos ciudadanos que hayan cumplido con los requisitos correspondientes y que non hubieran obtenido oportunamente su credencial. A partir de este punto se derivan otros tendientes a ver la debida obtención del registro y la aparición en las listas nominales. Debemos tomar en cuenta, como anteriormente se ha mencionado, que los ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero se encontrarían imposibilitados para realizar este trámite, por lo que el ordenamiento legal tendría que ser reformado, abriendo la posibilidad de que aquellos mexicanos en el extranjero puedan impugnar también dicha decisión de la oficina del Registro, por lo que quedaria como sigue

"a) Habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes no hubieren obtenido oportunamente su Credencial para Votar con fotografía o su registro en el padrón electoral internacional".

De esta manera, aún los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero se encuentran en posibilidades de agotar las instancias administrativas señaladas en éste artículo y que son requeridas para la debida interposición del recurso de apelación.

Cabe recordar, que en líneas anteriores, señalamos que el hecho de que el IFE a través de la Comisión encargada para la recepción y envío de la documentación electoral a los ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero, niegue el registro al ciudadano por no haber cumplido con los requisitos señalados por el propio IFE, no implicaba que el ciudadano no pudiera solicitar su registro de nueva cuenta, siempre y cuando envíe la documentación requerida para tales efectos.

Para el caso de que el ciudadano considere que ha hecho todos los trámites necesarios y que aún así, la Comisión encargada del registro de los

ciudadanos que residen en el extranjero le niegue el registro, queda abierta la posibilidad de impugnarla a través de este recurso

Sera necesario para tal efecto reformar también la fracción 6 del artículo 151 ya que en la misma se señala que en caso de que se declare improcedente la solicitud de expedición de credencial o rectificación o la falta de respuesta en tiempo, serán recurribles ante el Tribunal Federal Electoral. Para tales efectos, los ciudadanos interesados tendrán a su disposición en las oficinas del RFE los formatos necesarios para esto. Sin embargo, como no habrá oficinas del RFE en el extranjero, los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero lo podrán hacer a través de un escrito dirigido al Tribunal Federal Electoral.

6.1.2.- ¿A TRAVES DE QUIEN PUEDE SER INTERPUESTO EL RECURSO?

El recurso de apelación ciudadana a que nos hemos venido refiriendo, puede ser interpuesto por el ciudadano a través de los formatos que se encuentra su disposición en las oficinas del RFE. Para el ciudadano mexicano residente en el extranjero, se propone que sea el propio ciudadano a través de un escrito dirigido al Tribunal Federal Electoral, haciendo valer en el los agravios que considere afecten su situación con respecto a la obtención del registro en el anexo al padrón electoral o padrón internacional.

Ahora bien, podrá el ciudadano que reside en el extranjero nombrar en dicho escrito, si lo desea, a un representante o apoderado legal, que tenga la función de representarlo durante el trámite de dicho recurso, y en su caso, para que le sea notificada la resolución correspondiente. Para tales efectos, será necesario exhibir carta poder o testimonio notarial que acredite al representante legal del ciudadano que reside en el extranjero.

Para la interposición del recurso de apelación, señala el artículo 302 párrafo 4, que el recurso deberá ser interpuesto dentro de los 3 días siguientes al en que se notifique la determinación de la oficina del RFE respectiva. Para el caso de los ciudadanos que se encuentren en el extranjero, creemos prudente la reforma y anexar al respectivo párrafo, lo siguiente:

"4.- El recurso de apelación deberá interponerse por los ciudadanos dentro de los tres días siguientes al en que se les notifique la determinación de la oficina del Registro Federal de Electores respectiva cuando la impugnación sea dentro del territorio nacional, y de 15 días para el caso del ciudadano mexicano residente en el extranjero o al en que venza el plazo a que se refiere el párrafo 5 del artículo 151 de este Código". El plazo señalado es el de 20 días que tiene la oficina del RFE para determinar sobre la procedencia de la expedición de la credencial o de la rectificación.

6.2.- DE LOS DEMAS MEDIOS DE IMPUGNACION.

En general, se habla de que los demás medios de impugnación serán interpuestos contra actos o resoluciones del Instituto Federal Electoral, en concreto, de las Juntas Locales o Distritales, oficinas del Registro Federal de Electores o en contra de actos o resoluciones de los órganos centrales del Instituto. Sin embargo, la Comisión que proponemos sea creada para efectos del funcionamiento del sistema que tiene como fin el que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan votar, será una comisión que funcione de forma diversa a los organismos que ya existen en la estructura propia del Instituto Federal Electoral, por lo que

- a) Será una comisión dependiente del RFE, para efectos del registro de los ciudadanos y la investigación de campo que se haga a fin de obtener los datos que permitan el registro único de cada persona;
- b) Tendrá en su estructura, representantes de los partidos políticos que vigilarán el debido funcionamiento de dicha comisión y
- c) Que se encargará del conteo de la votación que reciba, así como de la publicación de los resultados.

Por lo anterior, y en virtud de que es un organismo *sui generis*, que realizará funciones de módulo electoral y de Junta Distrital, resulta necesario que sea considerada o equiparada como una Junta Distrital, para efectos de los demás medios de impugnación, contemplados en el COFIPE.

En el caso concreto, y a efecto de que quede claramente establecido, deberá ser modificada la fracción I del inciso c) del artículo 295, la cual establece que el recurso de inconformidad, que los partidos políticos podrán interponer para impugnar: *"I. Por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas, los resultados consignados en las actas de cómputo distrital de la elección presidencial, equiparándose como acta distrital, la que sea levantada por la Comisión del Registro Federal de Electores con respecto al Padrón Internacional"*.¹¹³

De esta manera, los partidos políticos, podrán impugnar, en caso de que consideren necesario hacerlo, el conteo que lleve a cabo la Comisión encargada de la recepción de solicitudes, envío y recepción de documentación electoral y del conteo que se haga de los votos emitidos por los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero.

¹¹³ El nombre de la Comisión que se propone será determinado por el Congreso de la Unión para el caso de que sea puesto en marcha el procedimiento propuesto.

CONCLUSIONES

De lo que hemos podido desarrollar en el presente trabajo, se desprenden cuestiones que consideramos de mayor importancia y sobre las cuales habremos de realizar las siguientes conclusiones.

1.- Es nacional de un país, la persona que tiene el atributo que señala a los individuos como integrantes, dentro del Estado, del elemento social denominado pueblo.

La nacionalidad implica un concepto estrictamente jurídico y denota una relación política entre un individuo y un Estado determinado.

- El Estado que la otorga.
- El individuo que la recibe.
- El nexo jurídico entre ambos.

La nacionalidad solo puede otorgarla un Estado soberano, de acuerdo a lo establecido en el Derecho Internacional de esta manera, las personas físicas o individuos tienen derecho a tener una nacionalidad, aunque en ocasiones se llegue a los extremos de múltiple nacionalidad o de apatridia. Por lo que es necesario que el individuo, en el caso de múltiple nacionalidad, escoja una al momento de adquirir el derecho para ello (en México, la mayoría de edad a los 18 años), a fin de que no se originen problemas al respecto, ejercitando el *ius optandi*, o sea, el derecho de escoger una nacionalidad entre varias a que puede tener derecho, para así poder ejercer los derechos y cumplir con las obligaciones que el Estado al que pertenezca le impongan.

Así, el Estado es en la medida que realiza los fines de las personas que lo forman y, por consiguiente, para que haya Estado debe de haber individuos que lo compongan, de lo que se deriva que el vínculo o nexo que une a estos dos factores es indisoluble y, por consiguiente, igualmente necesario para ambos.

Este nexo se encuentra regulado dentro del Derecho Constitucional o Administrativo de cada país, pues es aquí donde se encuentran los lineamientos necesarios para su aplicación.

Dentro de las normas de cada Estado, se establecen las formas en que cada individuo puede adquirir la nacionalidad de ese Estado, dentro de las principales se encuentran las regidas por el principio *ius soli* y *ius sanguinis*. El *ius soli* implica que es nacional de un Estado todo aquel individuo que haya nacido dentro de su territorio. El *ius sanguinis* señala que será nacional de un Estado el descendiente de un nacional del propio Estado. Estos dos principios en ocasiones se contradicen por lo que últimamente se ha implementado el sistema del *ius optandi* mismo que crea la posibilidad de escoger entre los otros dos principios, es decir, se puede elegir si se es ciudadano de un Estado por consanguinidad, o por haber nacido dentro del territorio de dichos Estado.

En nuestro país, se siguen éstos principios, sin embargo, en la Constitución, se señala que son formas para adquirir la nacionalidad mexicana el nacimiento y la naturalización. Son nacionales de México, los individuos que se encuentren señalados en los supuestos del artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, aquellos individuos que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres; los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos, de padre o madre mexicana; los que nazcan a bordo de aeronaves o embarcaciones mexicanas, sean de guerra o mercantes o los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores la carta de Naturalización o los que contraigan nupcias con un nacional mexicano y que establezcan su domicilio dentro del territorio nacional.

La nacionalidad puede ser: a) originaria, b) adquirida o, c) impuesta o colectiva. La nacionalidad originaria es la que se adquiere por la aplicación de las leyes de un país, sea aplicando el principio *ius soli* o el *ius sanguinis*. Será adquirida cuando se derive de la naturalización o del matrimonio y será impuesta o colectiva cuando resulte de una anexión de territorio.

El Estado decide soberanamente en su territorio sobre la nacionalidad de origen y también decide soberanamente en su territorio de la pérdida de la nacionalidad. El principio racional en esta materia es que toda persona tiene derecho a cambiar de nacionalidad para ligarse con el Estado con el que tenga afinidad por sus sentimientos o intereses.

El derecho a cambiar la nacionalidad se introduce en el derecho internacional por obra de la Convención Panamericana sobre Nacionalidad, de Montevideo de 1933, en su artículo 1º, y de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, en su artículo 15 y Panamericana en su artículo 19.

2.- Cada Estado establece los pasos a seguir para que un individuo pertenezca a su población, por lo que es el mismo Estado el que determina la forma en que terminará el vínculo que o une con el individuo, su nacionalidad. Generalmente, la forma de pérdida de la nacionalidad es la renuncia voluntaria para poder adquirir otra nacionalidad.

Los derechos y obligaciones que se adquieren para cada nacional son variados y entre otros son.

- **Derecho de una nacionalidad.**- Consagrado en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre expedida en París el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de la O.N.U., en donde se estipula que cada individuo debe tener una nacionalidad.
- **Derecho de protección.**- Por virtud de éste, el nacional de un Estado recibirá protección o ayuda dentro o fuera del territorio del Estado del que es nacional para el caso de que se encuentre en problemas.
- **Derechos políticos.**- Esto es, la oportunidad de los nacionales de intervenir de manera directa o indirecta en la forma de gobierno de su país. La facultad de participar en el ejercicio del poder y de petición en los asuntos políticos, así como de formar organizaciones y partidos políticos, así como de ejercer el *ius suffragi*, de manera activa o pasiva que es el derecho que tienen los nacionales de cada Estado de votar y ser votados para el desempeño de cargos públicos de elección.

El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos firmado en Nueva York el 19 de diciembre de 1969, ilustra más claramente lo anteriormente mencionado.

Artículo 25.- Todos los ciudadanos gozarán sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2º, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos políticos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

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

c) Tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país."

Entre las obligaciones se pueden considerar la de sumisión o sometimiento a las leyes e instituciones del Estado al que pertenecen, en virtud de que es éste quien los brindará protección dentro y fuera de su territorio para que puedan desarrollar libre y tranquilamente sus actividades. También en la mayoría de los Estados y derivado de lo anterior, prestar un servicio militar.

La manera que en nuestro país se tiene para poder comprobar la nacionalidad se encuentra establecido en la Ley de Nacionalidad, en su artículo 10 que señala:

Artículo 10.- Son documentos probatorios de la nacionalidad mexicana

- I - El acta de nacimiento expedida observando lo previsto en la legislación civil.*
- II - El certificado de nacionalidad que la Secretaría expedirá a petición de parte.*
- III - La carta de naturalización.*
- IV - El pasaporte vigente.*
- V - La cédula de identidad ciudadana. y*
- VI - Las demás que señale el Reglamento de esta Ley **

El reglamento hace mención a que en caso de algún conflicto, se aceptarán las pruebas testimonial y documental que el titular de la carta de naturalización crea convenientes aportar, en caso de una nulidad.

4 - En nuestra legislación, se establecen los medios a través de los cuales se pierde la nacionalidad mexicana, esto es, el artículo 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

**Artículo 37-*

A) La nacionalidad mexicana se pierde:

- I - Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera.*

II - Por aceptar o usar títulos nobilíacos 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,

5 - Los términos nacionalidad y ciudadanía son frecuentemente empleados como sinónimos e, incluso, en el texto de tratados internacionales se refieren a la ciudadanía cuando en realidad se pretende mencionar la nacionalidad. En los países latinoamericanos, entre ellos México, la ciudadanía se refiere al goce de los derechos políticos cuando el nacional (requisito para ser ciudadano) reúne ciertos presupuestos accesorios.

En el artículo 34 de la Constitución se establecen los requisitos necesarios para ser ciudadanos mexicanos:

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

I - Haber cumplido 18 años, y

II. - Tener un modo honesto de vivir "

Sin embargo, no se establece una distinción clara entre la ciudadanía y la nacionalidad, lo cual puede acarrear confusión para determinar quienes son ciudadanos mexicanos, es decir, quienes son aquellas personas que de acuerdo a la Constitución, puedan ejercer determinados derechos y cumplir con las obligaciones que la misma impone, ya que se debe tomar en cuenta que *todo ciudadano es nacional pero no todo nacional es ciudadano.*

De lo expuesto, podemos observar que cualquier persona que desee adquirir la nacionalidad mexicana podrá hacerlo siguiendo los trámites que las leyes e instituciones determinen, pero no observamos mayor trámite para poder ser ciudadano, ya que los requisitos que se establecen para ello no son determinantes para distinguir a un nacional de otro.

Se distingue a un nacional de un ciudadano en virtud de que un ciudadano goza de todos los derechos políticos que establezca el Estado respectivo. En México, son ciudadanos, aquellos nacionales que se cumplen con los requisitos señalados en el artículo 37 y que no se encuentran imposibilitados para ejercer sus derechos políticos, entre los cuales se encuentran el de votar y ser votado.

Desde luego existen otras tantas obligaciones de los mexicanos y de los ciudadanos mexicanos tales como el de alistarse en la guardia nacional, el de inscribirse en el catastro de la municipalidad, hacer que los hijos o pupilos de los mexicanos asistan a las escuelas públicas o privadas para obtener la educación primaria y secundaria, contribuir a los gastos públicos, etc., las cuales se encuentran mezcladas en la propia Constitución, tanto en los artículos 31 y 36, señalándose en la fracción III del artículo 36 la obligación del ciudadano mexicano de votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda.

6.- Es prerrogativa del ciudadano el de votar en las elecciones populares tal y como lo señala la fracción I del artículo 35 de la Constitución.

El sufragio es universal en virtud de que exige que cada persona, independientemente de su raza, sexo, idioma, ingreso, propiedad, profesión, estrato o clase, formación, religión o convicción política tiene el derecho de votar y de poder ser elegido para desempeñar un cargo de elección, siempre y cuando sean cumplidos determinados requisitos que los propios ordenamientos legales establezcan, tales como una determinada edad, nacionalidad, residencia, plena posesión de derechos ciudadanos

La igualdad del sufragio es el principio que exige que el peso de cada voto de las personas habilitadas para votar sea el mismo y que éste no se encuentre diferenciado de acuerdo a la renta, propiedad, ingreso, etc. Esto es, que cada voto emitido sea tomado en cuenta por sí mismo, por la expresión de voluntad que contiene y no por las características particulares de la persona que lo emite, por lo que es exactamente igual el voto de la persona más humilde al de la más adinerada persona o el de una persona de raza negra a uno de raza aria

El sufragio es secreto ya que el contenido del mismo no puede ser conocido por terceros. Esta condición se encuentra supeditada a la forma de organización de las elecciones al suministrar los lugares secretos en donde emitir dicha manifestación de voluntad (casetas, cabinas, urnas, etc.)

Es directo en razón de que el votante determina directamente a sus representantes. No hay organismos intermedios entre electores y representantes

En nuestro país, para que las personas puedan desarrollar esa función política de interés general, es necesario que reúnan ciertos requisitos determinados en la ley de la materia, los cuales tienen como finalidad que exista certeza, legalidad y seguridad en la organización de la importantísima tarea de organizar las elecciones y por consiguiente que la función electoral se lleve con honestidad y transparencia

7 - El organismo encargado de la organización de las elecciones es el Instituto Federal Electoral, mismo organismo que tiene su fundamento legal en el artículo 41 párrafo 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ordenamiento que regula el funcionamiento del IFE y de sus organismos desconcentrados (Juntas Locales y Distritales); las maneras en que los ciudadanos se registran, obtienen su credencial para votar con fotografía y ejercen su derecho al voto, así como los medios de impugnación en caso de que los actos del IFE o de sus órganos locales o distritales

Los requisitos que toda persona que desee desarrollar esa función electoral debe de reunir, se encuentran plasmados en el Libro Cuarto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que *grosso modo* señala los trámites que cada ciudadano mexicano deberá efectuar para poder emitir su voto

8.- Algunos trámites que los ciudadanos deben realizar para poder obtener el documento que los faculte para emitir su voto o sufragio, se encuentran fuera del alcance de los mexicanos que se encuentran fuera del territorio nacional, es por esto que se proponen algunos cambios a la legislación nacional a efecto de que ésta, admita la posibilidad de que los ciudadanos mexicanos que se encuentren en el extranjero, sean habilitados para el ejercicio del sufragio, ya que se ha venido

manifestando que si bien es cierto que el sistema electoral actual, no contempla el derecho de los mexicanos que se encuentran en el extranjero de votar, se dice que la legislación de la materia, coarta el derecho de dichos ciudadanos que residen fuera de nuestro país, argumentando que si se permite a los ciudadanos que se encuentran en tránsito dentro del territorio nacional, votar fuera de su distrito electoral para Presidente de la República, situación en la que se encuentran también los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero. Con esto no queremos decir que la legislación electoral esté elaborada en forma errónea, sin embargo, proponemos que dicha legislación cambie a fin de ampliar y de que no tenga limitaciones ningún mexicano, aún cuando se encuentre fuera de nuestro país.

9.- Podemos observar que si existe interés de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero de votar ya que se han venido reiterando algunas quejas basadas en la Convención Americana de Derechos Humanos que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha resuelto, en las cuales se esgrime que como si es posible que los ciudadanos mexicanos que se encuentren en tránsito dentro del territorio de la República puedan ejercer su derecho de votar en casillas especiales, argumentando que ellos, los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, tampoco votarían en el distrito electoral que les corresponde, que también se encuentran en tránsito y que por lo tanto, tendrían el derecho de votar, de la misma manera que los que votan dentro de México, por lo cual, se les discrimina al no permitir ejercer su derecho

universal al voto. Así, la Comisión determinó que no se han configurado violaciones a la Convención Interamericana de Derechos Humanos, razonando que no se trata de una discriminación para aquellos mexicanos que se encuentran residiendo en el extranjero ya que no todo tratamiento jurídico diferente es propiamente discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse como ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana. La Corte Interamericana ha señalado que no habrá discriminación si una distinción de tratamiento está orientada legítimamente, si no conduce a situaciones contrarias a la justicia, a la razón o a la naturaleza de las cosas

Por lo que, la Comisión en la resolución al caso que nos ocupa consideró que la distinción establecida entre los nacionales residentes en México que se encuentran en tránsito y aquellos residentes en el exterior, tiene una justificación objetiva y razonable en tanto los primeros, si bien fuera de su distrito, participan del mismo proceso electoral celebrado en el territorio nacional. Así, no es necesario al Estado dispensar fondos adicionales para constituir nuevas mesas electorales ni de disponer personal *ad hoc* que controle el desarrollo normal de la votación.

Si bien es cierto que los lineamientos electorales que actualmente se encuentran en vigor no violan los derechos humanos de aquellos ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero, si creemos factible que se permita emitir su voto a dichas personas a

fin de ampliar el universo de opiniones que los mexicanos tienen derecho a expresar a través del ejercicio del derecho al voto, uniendo al país a la tendencia del mundo moderno, la cual se dirige a incluir al mayor número de personas posible en el ejercicio del sufragio, lo cual significaría una completa participación de todos los mexicanos en la democracia de nuestro país

Ahora bien, para que esta actividad a la que todos los mexicanos tienen derecho sea llevada a cabo, es preciso reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en consecuencia la legislación electoral

10 - A efecto de hacer posible que los ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero puedan hacer ejercicio de su derecho de votar, el Poder Legislativo tendría que reformar el artículo 36 de la Constitución para establecer dentro de las obligaciones del ciudadano de la República la de ***"votar en las elecciones populares en la sección electoral que le corresponda o fuera de ella, aún cuando no se encuentre dentro del territorio mexicano, en los casos y términos que establezca la ley de la materia"***.

Dentro de la ley de la materia, es decir, el COFIPE sería necesario también el establecer una reforma en el artículo 223 que anteriormente señalamos, el cual se refiere al establecimiento de las casillas especiales para recibir la votación de los electores que transitoriamente se encuentran fuera de su sección electoral, quedando la fracción d) del párrafo 2 de la siguiente manera

"d) Si el elector se encuentra fuera de su distrito, de su entidad, de su circunscripción y del territorio nacional, únicamente podrá votar por Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."

En la propuesta de reforma al artículo 36 Constitucional se habla de la obligación de **votar en la sección electoral que le corresponda** en virtud de que la sección electoral es la fracción territorial de los distritos electorales uninominales para la inscripción de los ciudadanos en el Padrón Electoral y en las listas nominales de electores, en la cual se **instalarán una o varias casillas por receptoras de votación** de acuerdo al número de habitantes de la propia sección. La **sección** es la unidad de medida de los procesos electorales.

Asimismo, en la propuesta de reforma del artículo 223, vemos que se incluye a los ciudadanos que se encuentran fuera del territorio nacional y que solamente podrán votar para Presidente de la República.

11 - Partiendo de este supuesto es que podemos establecer que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero pueden hacer ejercicio del derecho del sufragio si se implementa un sistema apropiado para ello, el cual puede ser llevado a cabo con la colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores y el cuerpo diplomático y consular alrededor del mundo, ya que resulta de vital importancia que dicha Institución trabaje de manera conjunta con el Instituto Federal Electoral a efecto de difundir en primer término la nueva posibilidad que tienen los oriundos de nuestro país para poder participar en la vida política de México y en segundo lugar, para poder verificar que la información proporcionada por los ciudadanos sea la correcta, a efecto de evitar a toda costa, un mal funcionamiento del sistema y por consecuencia, un fraude.

Después de haber analizado algunos sistemas que hacen posible que los nacionales de dichos países que se encuentren residiendo en el extranjero puedan votar, (Canadá, Estados Unidos y Francia), se propone la creación de un sistema híbrido, con características propias y que se encuentren adecuadas a la realidad social de nuestro país, por lo que se toman algunos elementos del sistema canadiense, otros del sistema americano y en cierta medida algunas disposiciones del sistema francés, por lo que los

ciudadanos mexicanos que se encuentren residiendo en el extranjero, podrán solicitar por correo a la Comisión Internacional del Instituto Federal Electoral, su inscripción y registro en un anexo al Padrón Electoral. Dicha Comisión, dependerá del Registro Federal de Electores (que es la Dirección Ejecutiva del IFE que se encarga de la integración del Padrón Electoral) y por consiguiente supervisada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, órgano máximo del Instituto. Tendrá en su seno, representación de los partidos políticos a efecto de que su funcionamiento sea debidamente supervisado.

Para ello, será necesario reformar en algunos preceptos la regulación contenida en el COFIPE, en cuanto al registro de los ciudadanos, ya que no podrán cumplir con todos los requisitos previstos para los ciudadanos que se encuentran residiendo en nuestro territorio, tales como la obtención de la credencial para votar con fotografía, por lo que con el solo registro al anexo al padrón o Padrón Internacional, podrán hacer ejercicio del derecho a votar.

A fin de que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ser registrados, será necesario que envíen en su solicitud, documentos que tienen la finalidad de comprobar su estancia legal en otro país, tales como la copia de su pasaporte, de una credencial que los acredite como estudiantes o como personas que

se encuentran trabajando en el extranjero y, si es que ya habían tramitado su credencial para votar con fotografía, copia de la misma o el último domicilio que hayan tenido dentro del territorio nacional, esto para estar en posibilidades de poder darlo de baja en el padrón electoral nacional y registrarlo en el anexo al padrón o padrón internacional.

El sobre irá dirigido a la Comisión Internacional del IFE, la cual se encargará de recibir dicha documentación y previo el cotejo que se haga de los documentos que se han mandado con los registros que se tienen en la Secretaría de Relaciones Exteriores, es decir, con la copia del pasaporte se verificará que el ciudadano mexicano si se encuentra en otro país y que si existe el pasaporte, y en consecuencia el ciudadano.

Con la copia de la credencial que lo acredite como trabajador o estudiante, se comprueba que se encuentra realizando actualmente cualquiera de dichas actividades de manera legal.

Con la copia de la credencial o el último domicilio que tuvo en México, se podrá llevar a cabo una investigación que tiene como finalidad el estar seguros de eliminar del padrón nacional al ciudadano que se encuentra en el extranjero y que desea ser registrado o inscrito en el padrón internacional o anexo al padrón.

Si alguno de estos documentos no es enviado, la Comisión procederá a enviar de nueva cuenta al ciudadano dichos papeles negándole el registro, en virtud de que no se ha cumplido con los requisitos señalados, sin que esto quiera decir que el ciudadano no podrá solicitar su registro de nueva cuenta, siempre y cuando, envíe la documentación correspondiente antes de la fecha límite señalada para el registro. Sin embargo, también se deja abierta la puerta para la interposición del recurso de apelación ciudadana que podrá hacer el interesado a través de un escrito dirigido al Tribunal Federal Electoral en la Ciudad de México, en el cual, si desea, podrá nombrar a un representante legal, a efecto de que pueda notificarse con tiempo de la resolución emitida por el Tribunal Federal Electoral.

Si la Comisión determina que es procedente el registro, procederá a enviar al ciudadano, la documentación electoral consistente en la boleta en cual deberá plasmar su voto, un sobre interno sin marcas debidamente identificado a través de un holograma del IFE para evitar su falsificación, el cual deberá contener la boleta electoral, un instructivo que señale los pasos a seguir para completar el trámite y un sobre externo en el cual deberá de ir toda la documentación, y el domicilio del ciudadano.

Este sobre será enviado al consulado o embajada más cercano al domicilio del ciudadano por medio de valija diplomática, con el fin de evitar cualquier posibilidad de violación al contenido de la valija y estar completamente seguros de que llegará a su destino. Una vez en la embajada o consulado, se hará llegar al ciudadano el sobre que contiene la documentación electoral, a través de correo certificado. El ciudadano mexicano procederá al ejercicio del voto y depositará la boleta en el sobre interno, éste a su vez en el externo y lo devolverá a la embajada o consulado que se lo hizo llegar con la anticipación necesaria para que la documentación sea devuelta al IFE en México.

La embajada o consulado enviará a la Comisión Internacional del IFE, a través de valija diplomática con el debido tiempo de anticipación, toda la documentación electoral que haya recibido. Dicha valija, deberá llegar a la Comisión Internacional del IFE a más tardar a las 12 de la noche del sábado anterior al día de la elección. Toda aquella documentación que llegue después de la fecha señalada, no será tomada en cuenta.

12.- La comisión, convertida o equiparada a una Junta Distrital, procederá al conteo de los votos emitidos y presentará los resultados al Consejo General del IFE el sábado siguiente al día de la elección.

Para efectos de impugnación de los resultados de la Comisión Internacional, por medio de la interposición del recurso de inconformidad por parte de los partidos políticos, dicha comisión deberá ser equiparada a una Junta Distrital

BIBLIOGRAFIA

1. **Pereznielo Castro, Leonel.** Derecho Internacional Privado. 3a. ed. Colección Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Harla, México 1984.
2. **Goldschmidt, Werner,** Derecho Internacional Privado, Derecho de la Tolerancia. Basado en la Teoría del mundo jurídico. 6a ed. Ediciones Depalma. Buenos Aires, 1988.
3. **Kelsen, Hans.-** Principios de Derecho Internacional Público. Traducción al Español por Hugo Caminos y Ernesto C. Hermida. Librería El Ateneo Editorial. Argentina 1965.
4. **Podestá Costa, L.A. y Ruda José Ma.,** Derecho Internacional Privado 5a ed. Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1979.
5. **Burgoa Orihuela, Ignacio.** Derecho Constitucional Mexicano. 1a. de. Editorial Porrúa. México 1973.
6. **Valladao Texeiro, Haroldo.** Derecho Internacional Privado. Introducción y Parte General. Tr. **Pereznielo Castro.** Editorial Trillas. México 1987.
7. **Ursúa, Francisco A.-** Derecho Internacional Público. Editorial Cultura. México 1938.
8. **Diccionario Jurídico Mexicano,** del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editado por Porrúa.
9. **Arce, Alberto G.** Derecho Internacional Privado. 7a. ed. Editorial de la Universidad de Guadalajara. México. 1973.
10. **Gutiérrez Espada, Cesáreo y Calvo Caravaca, Alfonso-Luis.** Textos de Derecho Internacional Público. Editorial Tecnos S. A. Madrid, 1986.
11. **Trigueros, Eduardo S.** La nacionalidad Mexicana. Notas para el estudio del Derecho Internacional Privado. Prólogo de Germán Fernández del Castillo. Publicaciones de la Escuela Libre de Derecho. Serie B. Vol. 1. JUS Revista de Derecho y Ciencias Sociales, México 1940.
12. **Arellano García, Carlos.** Derecho Internacional Privado. 10 ed. Editorial Porrúa. México 1993.

13. Margadant, Guillermo Floris. *El Derecho Privado Romano como Introducción a la Cultura Jurídica Contemporánea*. 15a. ed. Editorial Esfinge S A de C.V., México, 1988.
14. Lemus García, Raúl. *Derecho Romano (Compendio)*. 5a. ed. Editorial LIMUSA. México, 1979.
15. Petit, Eugene. *Tratado Elemental de Derecho Romano*. Tr. José Fernández González. 10a. ed. Editorial Porrúa, México, 1993.
16. Bazdresch, Luis. *Garantías Constitucionales. Curso introductorio actualizado*. 4a. ed. Editorial Trillas, México, 1990.
17. Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 19a. ed. revisada y aumentada, Editorial Porrúa. México 1988.
18. *Mexicano: ésta es tu Constitución. Texto vigente 1993*, con el comentario a cada uno de los artículos de Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 8a. ed. , México 1993.
19. Borja, Rodrigo. *Derecho Político y constitucional*. 2a. ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
20. Olano V., Carlos Alberto. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. 2a. ed. aumentada y corregida. Editorial Temis S.A., Bogotá, Colombia. 1991.
21. Patiño Camarena, Javier. *Derecho Electoral Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1994.
22. Krieger, Emilio. *Derecho y Legislación Electoral, Problemas y Proyectos. Serie La Democracia en México: actualidad y perspectivas*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades U.N.A.M. 1a. ed. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, México 1993.
23. González Hernández, Juan Carlos. *Derechos y deberes políticos*, en : *Diccionario Electoral, Costa Rica*, IIDH-CAPEL, 1989.
24. *Convención Interamericana de Derechos Humanos*. Adoptada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 7 de mayo de 1981. El depósito del Instrumento de adhesión se efectuó el 24 de marzo de 1981. Entrando en vigor el 18 de julio de 1978 y para México el 24 de marzo del mismo año.

- 25 García Moreno, Víctor C. Los Derechos Político Electorales, parte integrante de los Derechos Humanos. En Lex, Difusión y Análisis, México, 3a Época, año 2, enero de 1996.
26. Caso 11 323, México, contenido en el informe No. 24/95 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos, aprobado por la Comisión en su sesión No. 1272 celebrada el 13 de septiembre de 1995.
- 27 García Moreno, Víctor Carlos. Artículo "El voto de los mexicanos en el extranjero". Inédito.
28. Cámara de Diputados. La doble nacionalidad; Memoria del Coloquio. Palacio Legislativo, 8-9 de junio, 1995.
29. Díaz de Cossío, Roger. Coloquio: La Doble Nacionalidad. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, México, junio de 1995.
30. Basáve Fernández del Valle, Agustín. Filosofía del Derecho Internacional, Jusfilosofía y Politosofía de la Sociedad Mundial. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, 1989.
31. Pereznielo Castro, Leonel. Manual Práctico del Extranjero en México, 2a. ed. Editorial Harla, México 1993.
32. Ramos Espinosa, Ignacio y Herrera Peña, José. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Comentado. Secretaría de Gobernación, México 1991.
33. Informe del Comité Nacional de Supervisión y Evaluación relativo a los medios de identificación para la obtención de la credencial para votar con fotografía y a los capítulos, 2. Actualización del Padrón Electoral y 8. Estrategia General de Difusión, del documento intitulado "Desarrollo del Plan General de Actividades del Registro Federal de Electores".
34. *Canada's Electoral System: How it evolved and how it works*. Folleto publicado por Elections Canada, Canadá, 1987.
35. *Elections Canada. Voting by Canadians residing outside Canada. Registration form and guide*. (Guía y Forma de registro para votar de los canadienses que residen fuera de Canadá).
36. Bott, Alexander J. *Handbook of United States Elections Laws and Practices*. Library of Congress Cataloging-in-Publication Data., Greenwood Press, Unites States of America, 1990.

37. Reitman, Alan y Davidson, Robert B. *The Election process. Law of Public Elections and Elections Campaigns*. 2a ed. Oceana Publications, Inc. U.S.A. 1980.
38. Servicio Regional de Información de la Embajada de Francia en México. *Las Instituciones Políticas de Francia*. En: Francia, Hechos y cifras, México, mayo de 1991.
39. Díez de Velazco Vallejo, Manuel. *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Tomo I. 8a ed. Editorial Tecnos, España, 1990.
40. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
41. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*.
42. *Ley de Nacionalidad*.
43. *Código Civil*.
44. *Reglamento para la expedición de Pasaportes*