

558
lej



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO

**"EL DERECHO AL SUFRAGIO DE LOS MEXICANOS
RESIDENTES EN EL EXTRANJERO"**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JOSE CARLOS VILLARREAL ROSILLO



MEXICO, D. F.

NOVIEMBRE, DE 1999.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

0274525



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
Y AMPARO

ING. LEOPOLDO SILVA
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero José Carlos Villarreal Rosillo inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "EL DERECHO AL SUFRAGIO DE LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO", bajo la dirección del Lic. Felipe Rosas Martínez, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Felipe Rosas Martínez en oficio de fecha 2 de septiembre de 1999, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
México D.F. a 4 de Noviembre de 1999.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y AMPARO

Nota a la Secretaría General. El interesado deberá de iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquel en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedido por circunstancias graves, todo lo cual calificará a la Secretaría General de la Facultad.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.
P R E S E N T E

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido y revisado completa y satisfactoriamente la monografía intitulada "EL DERECHO AL SUFRAGIO DE LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO", elaborado por el alumno: VILLARREAL ROSILLO JOSE CARLOS.

La tesis de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades - de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., Septiembre 2 de 1999.

Felipe Rosas Martínez
Lic. Felipe Rosas Martínez
Profesor Adscrito al Seminario de
Derecho Constitucional y de Amparo.

Al Estado Mexicano, por otorgarme la oportunidad de una educación privilegiada;

a la Universidad Nacional Autónoma de México y a sus maestros por la herencia académica que se me proporcionó;

a Sonia por ser la causa de inspiración y el apoyo en mi vida;

a mis padres Arturo y Toña, por el respaldo en las decisiones más importantes de mi vida;

a mi abuelita Angela, por ser el ejemplo a seguir y;

a mis tías Rosa y María de los Angeles, por su respaldo incondicional.

INTRODUCCIÓN.

CAPÍTULO PRIMERO.

"EL SUFRAGIO EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL DE MÉXICO"

1. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES.

pág. 1

1.1 CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812.

1.2 CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DEL 22 DE OCTUBRE DE 1814.

1.3 LA CONSTITUCIÓN DEL 4 DE OCTUBRE DE 1824.

1.4 LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

1.5 BASES DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1843.

1.6 LA CONSTITUCIÓN DE 1857.

1.7 LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

2. DERECHO ELECTORAL.

pág. 66

2.1 SISTEMAS ELECTORALES.

3. LEGISLACIÓN SECUNDARIA: REGULACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO. pág. 76

3.1 LA REFORMA POLÍTICA DE 1977 Y LA LEY FEDERAL SOBRE ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y PROCESOS ELECTORALES. (LOPPE).

3.2 LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1986 Y EL CÓDIGO FEDERAL ELECTORAL.

3.3 NUEVA LEGISLACIÓN ELECTORAL DE 1990: CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.

3.4 LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1992:

NUEVOS SUJETOS ELECTORALES.

4. PARTIDOS POLÍTICOS.

pág. 93

4.1 SU "CONSTITUCIONALIZACIÓN".

4.2 SU REGLAMENTACIÓN.

CAPÍTULO SEGUNDO.

"NACIONALIDAD Y DOBLE NACIONALIDAD"

1. NACIONALIDAD.

pág. 100

1.1 CONCEPTO E IMPORTANCIA.

1.2 SUJETOS (EL ESTADO QUE LA OTORGA Y EL PARTICULAR QUE LA RECIBE).

2. PLANTEAMIENTO GENERAL.

pág. 107

2.1 IDEA GENERAL DEL CONCEPTO DE PUEBLO, PUEBLO Y ESTADO.

2.2 PUEBLO Y CIUDADANÍA.

2.3 LA CIUDADANÍA, NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA.

2.4 CIUDADANÍA Y RESIDENCIA EN EL EXTRANJERO.

3. BASE FÁCTICA. pág. 115

3.1 EL FENOMENO MIGRATORIO.

3.2 FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA: LA REFORMA AL ARTÍCULO 36

DEL 22 DE AGOSTO DE 1996, Y EL ARTÍCULO OCTAVO TRANSITORIO DEL COFIPE.

4. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1997 (Sujetos, derechos y obligaciones de los binacionales, limitaciones a sus derechos, formas de pérdida de la nacionalidad, formas de recuperación, irregularidades y deficiencias de la reforma.)

pág. 127

CAPÍTULO TERCERO.

"EL VOTO EN EL EXTRANJERO EN EL DERECHO COMPARADO"

1. SUFRAGIO pág. 142

1.1 CONCEPTO, CARACTERÍSTICAS, CLASES Y DIFERENCIA CON EL VOTO.

2. PRINCIPALES SISTEMAS DE VOTACIÓN DE NACIONALES RESIDENTES EN EL EXTRANJERO EN LOS PAÍSES DEL MUNDO.

pág. 150

2.1 EL SISTEMA DE VOTO POR PROCURACIÓN.

2.2 EL SISTEMA DE VOTO POR CORRESPONDENCIA.

3. LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL.

pág. 159

3.1 ESPAÑA.

3.2 ITALIA.

3.3 FRANCIA.

3.4 DINAMARCA.

3.5 PAÍSES IBEROAMERICANOS.

3.6 FINLANDIA Y SUECIA.

3.7 GRAN BRETAÑA.

3.8 BÉLGICA, HOLANDA Y LUXEMBURGO.

3.9 PORTUGAL.

3.10 OTROS PAÍSES.

4. LOS SISTEMAS DE NO RECONOCIMIENTO DEL DERECHO AL VOTO DE LOS

EMIGRANTES.

pág. 189

CAPÍTULO CUARTO.

"EL DERECHO AL SUFRAGIO DE LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO"

1. ARGUMENTOS EN PRO Y EN CONTRA DE LA POSIBILIDAD DE EJERCICIO DEL SUFRAGIO EN EL EXTRANJERO.

pág. 193

2. COMISIÓN QUE SEÑALA EL ARTÍCULO OCTAVO TRANSITORIO DEL COFIPE, - PARA QUE REALICE LOS ESTUDIOS CONDUCENTES Y PROCEDA A PROPONER, - EN SU CASO, A LAS INSTANCIAS COMPETENTES LAS REFORMAS LEGALES — CORRESPONDIENTES, PARA QUE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO PUEDAN EJERCER SU DERECHO AL SUFRAGIO EN LAS ELECCIONES PARA PRESIDENTE — DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	197
3. PROBLEMAS QUE EL HECHO MIGRATORIO ORIGINA PARA EL EJERCICIO DEL SUFRAGIO.	207
3.1 CÉDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA.	
3.2 EL TIPO DE VOTO Ó MODO MATERIAL DEL SUFRAGIO.	
3.3 LA CAMPAÑA ELECTORAL.	
4. REGLAS ESPECIALES PARA EL EJERCICIO DEL VOTO.	231
-Requisitos y restricciones establecidos en la norma-	
5. UNA REFLEXIÓN FINAL.	236
CONCLUSIONES.	242
BIBLIOGRAFÍA.	261

INTRODUCCIÓN

La voluntad de someter a los gobernantes al derecho se manifiesta en el establecimiento de constituciones a las que ellos deben ajustarse, sin poder ser modificadas más que mediante procedimientos especiales, solemnes y difíciles. El concepto de Constitución va más o menos unido al “pacto” o “contrato social” que aparece en el siglo XVII y se prolonga al XVIII. En lugar de una sociedad basada en la historia y las tradiciones, se extiende entonces la idea de una sociedad fundada por la voluntad de los hombres, que deciden establecer entre ellos una colectividad y definen los principios fundamentales que deberán informarla: el pacto social es, pues, la base misma del Estado. Para resolver la contradicción sobre el principio según el cual todos los hombres nacen libres e iguales y la necesidad de un poder político que asegure el funcionamiento de la sociedad, se parte de la idea de que ésta reposa sobre el consentimiento de los individuos, que habrían aceptado por contrato limitarse mutuamente sus libertades y obedecer a las autoridades establecidas por ellos mismos.

Todas o casi todas las naciones del mundo actual poseen una Constitución, todas reclaman para sí unos valores democráticos, es decir, se proclaman democráticas aún cuando no todas lo sean. La mayoría recurren al sufragio universal, a pesar de que el sufragio no sea libre en algunos de los casos y consista únicamente en la ratificación obligada de candidatos únicos.

La legitimidad es uno de los fundamentos más importantes del poder político, se obtiene de la investidura popular del sufragio universal; un gobierno que no se apoye en la elección de los ciudadanos no es un verdadero gobierno a los ojos de los

hombres de hoy. El llamado modelo democrático comprende tres elementos esenciales: la designación de los gobernantes mediante elecciones por sufragio universal, la existencia de un parlamento o congreso, y una jerarquía de normas jurídicas destinada a asegurar el control de las autoridades públicas por jueces independientes. La base del modelo democrático es la elección, el procedimiento de designación de los gobernantes opuestos a la herencia, a la cooptación o a la conquista violenta.

México de acuerdo al artículo 40 de la Constitución, se constituye en una república representativa, democrática y federal, situación que convalida con el establecimiento del ejercicio del sufragio de manera universal, libre, secreta y directa. En 1996 se reformó el artículo 36 constitucional, anterior a esa fecha determinaba que era obligación de los ciudadanos mexicanos: “votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda”, la reforma, modifica el criterio de la legislación mexicana en un proyecto para establecer el voto en el extranjero, que incluyó también la creación de una comisión de especialistas integrada por el Instituto Federal Electoral basada en el artículo octavo transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, disposición que señaló el camino a seguir involucrando a la autoridad electoral, a la Secretaría de Gobernación y al propio órgano legislativo. Con la reforma de 1996, los legisladores trazaron una ruta para explorar la pertinencia y viabilidad del voto de los mexicanos en el extranjero.

Pero, ¿Por qué el voto de los mexicanos en el extranjero se convirtió en una demanda? ¿Cuáles son los argumentos políticos esgrimidos por algunos grupos de nacionales residentes en EU? ¿Por qué entró este punto a la mesa del debate electoral? Mas allá de los cálculos electorales y de las suposiciones de los partidos políticos, la idea de fondo fué en ese momento que hay cada vez mas mexicanos que se desarraigan de México y que prefieren, a pesar de las enormes dificultades que supone, adquirir la nacionalidad y, en consecuencia, la ciudadanía estadounidense.

Además de ello se fortalecería el vínculo de los emigrantes con México (vínculo que trajo al país 4 685 millones de dólares en 1997, es decir, esos emigrantes mexicanos contribuyeron con el 41 por ciento de la amortización de intereses de la deuda externa del país), y por otro lado, por su propio interés electoral, los partidos políticos mexicanos pondrían la atención que merece el problema de los inmigrantes y los indocumentados.

Así pues, la reciente ley que permite la doble nacionalidad y, en otro ámbito, el proyecto del voto en el extranjero, permitiría fortalecer los vínculos sociales y políticos ante nuevas y crecientes realidades que tienden al desarraigo de los mexicanos emigrantes con su país.

¿Por qué hasta ahora? Porque no había condiciones de confianza electoral con las que ya gozamos hoy. Embarcarse en un proyecto así significa reconocer que México cuenta con una infraestructura electoral confiable, capaz de ser sometida a las pruebas más complejas y difíciles. Es un reconocimiento implícito de todos los partidos que en principio han aprobado y promovido ese proyecto hacia la arquitectura electoral mexicana y hacia sus ejecutores.

¿De dónde viene ese proyecto? El debate mundial sobre la posibilidad de ejercer el voto en el extranjero descansa en un hecho histórico sumamente doloroso y relevante: la expulsión de su país de miles de ciudadanos, partícipes de la política, al instaurarse regímenes dictatoriales. Es un instrumento que se inauguró como compensación a los éxodos políticos vividos en varios países: como España y Argentina. Este es un factor extraordinariamente importante, pues explica la fuerza y el tipo de debates que impulsaron al voto en el extranjero en otras naciones. Esta deuda política ha evolucionado en el tiempo y ha hecho desarrollar ciertos dispositivos jurídicos y ciertas tendencias de pensamiento político, sobre todo en Europa.

De hecho, el voto en el extranjero es un síntoma inequívoco de la madurez de las

democracias. En resumidas cuentas, esa tendencia del pensamiento político puede expresarse así: la democratización de un país incluye la ampliación al máximo del electorado, entre más ciudadanos están en condiciones de votar, mas democrática es una nación.

Así pues, para que los ciudadanos mexicanos que residen fuera puedan votar, hace falta una legislación secundaria que contemple los mecanismos y procedimientos correspondientes. Actualmente solo se cuenta con disposiciones legales aplicables para el ejercicio del sufragio dentro del territorio nacional, pero no existe ley que defina los mecanismos para que los mexicanos, puedan votar fuera del país. Y aún más, en el artículo 1° del COFIPE específicamente se señala que las disposiciones electorales federales sólo son “de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos”. Y éste es otro obstáculo que no ha sido removido todavía.

Es así como los legisladores en una decisión correcta, decidieron aplazar su resolución hasta que la comisión de especialistas integrada por el IFE llenara con datos ciertos y estudios rigurosos el debate, junto con la necesaria determinación del cuerpo electoral en el extranjero, mediante la creación del Registro Nacional Ciudadano y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana.

La presente tesis profesional que cumple con los lineamientos que determina el seminario de Derecho Constitucional, tiene por objeto realizar un estudio acerca del posibilidad del ejercicio del derecho a sufragar por nuestros connacionales residentes en el extranjero.

La metodología empleada comprende cuatro capítulos, el primero titulado: “El sufragio en la historia constitucional de México”, donde nos dedicamos a estudiar los antecedentes constitucionales, con el objeto de realizar un esbozo general de la evolución histórica del sistema electoral mexicano, y constituye el capítulo, un elemento esencial para todo estudio constitucional. El segundo capítulo titulado: “Nacionalidad y doble nacionalidad”, se refiere al vínculo entre el Estado y el ciudadano, y al marco normativo

vigente sobre este respecto. En el capítulo tercero: "El voto en el extranjero en el derecho comparado", utilizando el método comparativo, exponemos los sistemas utilizados por los países del mundo para que sus nacionales en el extranjero puedan sufragar, no sin antes puntualizar sobre las características del sufragio y su diferencia con el voto. Y finalmente, "El derecho al sufragio de los mexicanos residentes en el extranjero", título del capítulo cuarto, que consideramos medular de la presente tesis profesional, y que fue levantado sobre los cimientos sólidos construidos en los capítulos precedentes.

Es así, que nuestra posición expuesta en las conclusiones, se encuentra debidamente fundada, gracias a la investigación y a los razonamientos expuestos, producto de la preparación privilegiada que obtuvimos en nuestra Facultad de Derecho, de la Universidad Nacional Autónoma de México y con el asesoramiento por supuesto, de distinguidos maestros como lo es el Dr. Francisco Venegas Trejo, y como lo fue el Dr. Victor Carlos García Moreno†, sin olvidar la excelente dirección del Lic. Felipe Rosas Martínez, catedrático de Derecho Constitucional y el asesoramiento externo del Lic. Sergio Batalla Bravo, a todos ellos mi sincero agradecimiento por los conocimientos procurados.

† Finado el día 29 de diciembre de 1998.

CAPÍTULO PRIMERO

EL SUFRAGIO EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL DE MÉXICO

SUMARIO: 1. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES. 1.1 La Constitución de Cádiz de 1812. 1.2 Constitución de Apatzingán del 22 de Octubre de 1814. 1.3 La Constitución del 4 de Octubre de 1824. 1.4 Las Siete Leyes Constitucionales de 1836. 1.5 Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843. 1.6 La Constitución de 1857. 1.7 La Constitución de 1917. 2. DERECHO ELECTORAL. 2.1 Sistemas Electorales. 3. LEGISLACIÓN SECUNDARIA: Regulación del Sistema Jurídico Mexicano. 3.1 La reforma política de 1977 y la Ley Federal sobre Instituciones y Procesos Electorales. (LOPPE) 3.2 La reforma Constitucional de 1986 y El Código Federal Electoral (CFE). 3.3 Nueva Legislación Electoral de 1990: Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales. (COFIPE) 3.4 Las Reforma Constitucionales de 1992: Nuevos sujetos electorales. 4 PARTIDOS POLÍTICOS. 4.1 Su "Constitucionalización." 4.2 Su reglamentación.

1. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES.

En el derecho, nos ilustra Guillermo Cabanellas, es importante usar el método histórico, puesto en práctica, entre otros por Savigny, Puchta y Gierke. Por este método, a través de la historia y su estudio, se demuestra que "cada pueblo tiene, en cada época de su vida, leyes e instituciones adecuadas a su manera de ser, reflejo del espíritu del pueblo, el cual actúa sobre las costumbres y tradiciones hasta convertirse en normas jurídicas de aplicación coercitiva. Para la Escuela histórica no existen principios ni fórmulas universales que quepa aplicar a todos los países por igual. El derecho de cada pueblo ha de elaborarse con materiales propios, de acuerdo con sus necesidades, pensamiento y conveniencias, de raigambre y a la vez popular, histórico y nacional; y

asentado como expresiones más auténticas, en las tradiciones del pasado y en las costumbres, realidad del presente”.¹ Es así que iniciaremos nuestro estudio de el sufragio en la historia constitucional de México por la Constitución de Cadiz de 1812, a la que dedicamos el siguiente subcapítulo.

1.1 LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812.

Esta Carta estuvo vigente en dos ocasiones en México, en 1812 y en 1820, y es importante por la influencia que tuvo en el Constitucionalismo mexicano. Y conviene resaltar que de acuerdo con las Cortes reunidas en aquella ciudad, concurren diputados mexicanos a la expresada asamblea, y buena parte de la discusiones y de los decretos de la misma, fueron conocidos en México, con la natural influencia entre nosotros.

Don Lucas Alamán señala la influencia sobre Morelos y la Carta de Apatzingán, el influjo que sobre los espíritus habían ejercido las deliberaciones de las Cortes de Cádiz y la Constitución hecha por estas, cuya lectura se había generalizado, en el intervalo de tiempo corrido entre las fechas de uno y otro escrito...”².

El mismo historiador aclara: “por el breve análisis de esta Constitución se echa de ver que los principios y definiciones generales en que comienza, son tomados de los escritores franceses del tiempo de la revolución, la división de poderes, sus facultades, y el sistema de elecciones en tres grados de sufragios, es una imitación o copia de la Constitución de las Cortes de Cádiz...”³

Daniel Moreno señala los aspectos fundamentales de esa transformación, que tuvo inmediatas repercusiones en los virreinos de ultramar y que fueron: “dos hechos que subrayan la

¹ Cabanellas, Guillermo. *“Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual”*. 2a Edición. Ed. Heliasta, S.R.L. Buenos Aires, Argentina 1979. Tomo IV. p. 406.

² Alamán, Lucas. *“Historia de México”*, Tomo III, Ed. Jus, México, 1942.

³ *Ibid.*

trascendencia política de esa hora: la monarquía absoluta, que ha alcanzado su cenit a fines del siglo XVIII, sufriendo una transformación, dando paso a la monarquía constitucional de tendencia liberal y democrática; la revolución social y económica, iniciada en el siglo XVIII, se precipita y consolida mediante la revolución política. Como consecuencias de estos dos hechos es válida también para España la distinción entre un antiguo y nuevo régimen, que quiebra en estas fechas la continuidad de la historia política europea".⁴

El rey español Fernando VII es obligado abdicar a favor de Bonaparte, produciendo que el pueblo español se levantara en contra de las tropas francesas y se va a lanzar la convocatoria a Cortes, que habrá de producir la Constitución española de 1812 en el puerto de Cádiz. Uno de los diputados mas distinguidos, Diego Muñoz Torrero, representante de Extremadura, va a justificar la reunión extraordinaria de las Cortes. Según el cronista Conde de Toreno, Muñoz Torrero se apoyo "en luminosas razones", fortalecidas con diversos autores y con la cita de las leyes antiguas, hablando de la situación imperiosa en que se encontraba el rey. Expresó que traía una minuta extendida en forma de decreto. Dicha minuta tuvo singular repercusión en aquel proceso legislativo y por su importancia reproducimos sus caracteres más significativos:

" 1º Que los diputados que componían el Congreso y representaban la nación española se declaraban legitimamente constituidos en Cortes generales extraordinarias, en las que residía la soberanía nacional. 2º Que conforme en todo con la voluntad general, pronunciada del modo más enérgico y patente, reconocían , proclamaban y juraban de nuevo por su único y legítimo rey don Fernando de Borbón, y declaraban nula, de ningún valor ni efecto la cesión de la corona que se decía hecha en favor de Napoleón, no solo por la violencia que había intervenido en aquellos actos injustos e ilegales, sino principalmente por haberle faltado el consentimiento de la

⁴ Moreno Daniel, " Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812". en "Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán" Unam 1964. p 82.

nación. 3º Que no conviniendo quedasen reunidas las tres potestades, legislativa, ejecutiva y judicial de las Cortes se reservan sólo el ejercicio de la primera en toda su extensión.”⁵

Es por el avance de las tropas francesas que el Gobierno español “se instala primero en Sevilla y posteriormente como regencia en Cádiz”, donde y con el objeto de modificar la organización política de España y mantener la unidad, “los miembros peninsulares de la Junta llamaron a representantes de los virreinos y capitanías generales con quienes compartieron el poder político que condujo a dar forma a la Constitución de Cádiz.”⁶ y que contó con 16 diputados que representaron a la Nueva España.

El 18 de Marzo de 1812 se expidió por estas Cortes Generales y Extraordinarias la llamada “Constitución Política de la Monarquía Española” y fue proclamada en México el 30 de Septiembre de 1812, aun cuando fue abolida por Fernando VII a su regreso al trono Español en 1814. Es conveniente citar la influencia de los pensadores revolucionarios franceses en la creación de esta norma, Rosseau y Montesquieu, fueron de los invocados por los diputados en los debates precursores al nacimiento de la Constitución, y de importancia mencionar que una vez expedida, revolucionó el régimen jurídico español, al contravenir el estado monárquico absolutista español, en que el rey concentraba en su persona las tres funciones estatales supremas, considerándosele como titular de la soberanía⁷ y consagrar en esta Carta de Cádiz “los principios torales sobre los que se levantó el edificio constitucional moderno, tales como el de la soberanía popular, el de división o separación de poderes (aun cuando expresamente no menciona la división de poderes en su estructura, se desprende que sí existían y que eran detentados por las Cortes, por el Rey y por el Supremo Tribunal de Justicia) y el de limitación normativa de la actuación de las autoridades estatales”⁸ (como se desprende de la lectura del artículo 172 que se refiere a las restricciones de la autoridad del Rey, como la décima: que impedía al Rey tomar la propiedad de

⁵ Torneo, Conde de, “Historia del levantamiento, guerra y revolución en España”, Biblioteca de autores Españoles, Madrid, 1953 (reimpresión).

⁶ Castellanos Hernandez, Eduardo. “Formas de Gobierno y Sistemas Electorales en México”, México 1995, tomo I, Centro de Investigación Científica Ing. L. Tamayo A.C. p.55

⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio, “Derecho Constitucional Mexicano”, México 1990, Ed. Porrúa, p. 71

⁸ Ibid. p.75

algún particular, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella; a excepción de utilidad pública por medio de indemnización) y por consiguiente al Rey se le despoja del carácter soberano ungido por la voluntad divina, para considerarlo como mero depositario del poder estatal cuyo titular es el pueblo”.⁹

La Constitución de Cádiz considera en su artículo 1º, la nación española, como la reunión de todos los españoles en ambos hemisferios, la cual es libre e independiente, y como ya lo mencionamos, en el numeral 3º reconoce que la soberanía residía en la nación. En su artículo 5º se estableció la distinción entre españoles y ciudadanos españoles, los primeros eran todos los hombres libres, nacidos y vecindados en los dominios españoles y sus hijos; los extranjeros que hubiesen obtenido de las Cortes carta de naturalización; los que sin tenerla llevaran diez años de vecindad (en cualquier pueblo de la monarquía), y los libertos, desde que hubiesen adquirido su libertad.

Los ciudadanos eran aquellos españoles (artículo. 18) “que por ambas líneas traen su origen de los dominios españoles de ambos hemisferios, y están vecindados en cualquier pueblo de los mismos dominios”; es también ciudadano(artículo.19), el extranjero que, gozando ya de los derechos de español obtuviere de las cortes carta especial de ciudadano”. “Son asimismo ciudadanos (artículo 21) los hijos legítimos de los extranjeros domiciliados en las Españas que, habiendo nacido en los dominios españoles, no hayan salido nunca fuera sin licencia del gobierno, y teniendo 21 años cumplidos, se hayan vecindado en un pueblo de los mismos dominios, ejerciendo en él alguna profesión, oficio o industria útil”. Sólo los ciudadanos españoles podían participar en el nombramiento de diputados a las Cortes, obtener empleos municipales y elegir para ellos.

“El gobierno de la nación española era una monarquía moderada hereditaria, en la que la potestad de hacer las leyes residía en las Cortes; la potestad de hacer ejecutar las leyes residía en el Rey y la de aplicarlas en las causas civiles y criminales residía en los tribunales

⁹ Ibid p.75

establecidos por la ley¹⁰; al Rey y su autoridad se le consideraba inviolable, el capítulo I del título IV es decir del artículo 186 al 221, se encargaban de ello, y es importante mencionar las coincidencias que existen entre las facultades que otorgaba este capítulo al Soberano, con las que otorgaron las Constituciones mexicanas siguientes, que incluso han llegado hasta nuestros días, ejemplo lo es la “expedición de decretos, reglamentos e instrucciones para la ejecución de leyes; declarar la guerra y la paz, dando después cuenta documentada a las cortes; mandar los ejércitos y armadas, y nombrar los generales; nombrar embajadores ministros y cónsules; y nombrar y separar libremente a los secretarios de Estado y del despacho”. El Rey era sucedido en el trono en “el orden regular de progeneratura y representación entre los descendientes legítimos, habidos en constante y legítimo matrimonio”¹¹, en el mismo grado y línea los herederos varones tenían preferencia sobre las mujeres, y siempre el mayor al menor, pero las mujeres de mejor línea y de mejor grado en la misma línea tenían preferencia sobre los varones de línea o grado posterior. Las Cortes tenían facultades para “excluir de la sucesión a la persona incapaz para gobernar o que en su caso realizara acciones que merecieran perder la corona, para el caso de ser menor de dieciocho años el sucesor, se formaba una regencia nombrada por las Cortes, que en su caso, sería presidida por la Reina Madre; si llegare a reinar una mujer, el marido no tendría autoridad alguna sobre el reino.”

El título VI “Del Gobierno interior de las provincias y de los pueblos” determinaba en dos capítulos que comprendían desde el artículo 309 al 337, la organización política en las llamadas provincias que se ejercía por un Jefe Superior de nombramiento directo por el Soberano, función sustentada por el numeral 324, existía conjuntamente una diputación provincial como lo previó el artículo 325 del mismo título, presidida por aquel, compuesta también del intendente y siete miembros electos por los electores de partido cada dos años (electores provenientes de las

¹⁰ Castellanos, Eduardo, Op. cit p 63

¹¹ Ibid. p.65

elecciones parroquiales, quienes elegían diputados a las Cortes; sistema que se explicará líneas adelante).¹²

De acuerdo al artículo 328, era necesario para sustentar la función de diputado provincial, ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años, natural o vecino de la provincia con residencia no menor a siete años, tener “lo suficiente para mantenerse con decencia”, y no tener empleo que tenga nombramiento directo con el Rey.¹³

El periodo de sesiones podía ser de hasta noventa días (artículo 106); en la Península deberían de estar reunidas para el primero de marzo y en las posesiones de ultramar para el primero de Junio; entre sus facultades determinadas por el artículo 131, se encontraban: intervenir y aprobar contribuciones, vigilar la buena inversión de los fondos públicos y examinar sus cuentas; establecer ayuntamientos; formar el censo y la estadística de las provincias; promover la educación; fomentar la agricultura, la industria y el comercio; dar cuenta al gobierno de los abusos en la administración de las rentas públicas; y en ultramar, velar sobre la economía y progresos de las misiones para la conversión de los indios infieles.

Las provincias se componían a su vez de Ayuntamientos, asentados en pueblos que “por si o por su comarca lleguen a mil almas”¹⁴; compuestos del alcalde o alcaldes que dependía del número de pobladores, los regidores y el procurador síndico, presididos por el jefe político donde lo hubiere o en su defecto, por el alcalde (o el primer nombrado en el supuesto de ser dos). A partir de la Constitución de Cádiz los funcionarios señalados fueron designados por elección, suprimiendo así los puestos perpetuos. La elección era indirecta a una vuelta; en Diciembre de cada año los pobladores se concentraban y elegían una cantidad de electores proporcional a ellos (por mayoría relativa) y en ejercicio de sus derechos; estos a su vez, y en el mismo mes de diciembre de manera directa (por mayoría absoluta) nombraban a los alcaldes, regidores y procuradores síndicos que entrarían a ejercer sus cargos el primero de Enero del año siguiente, es

¹² Consideradas como tales las posesiones de España en ultramar, como lo son las islas adyacentes a la Península y los territorios en América.

¹³ Castellanos Hernández, Eduardo, Op. cit. p.66

¹⁴ Ibid. p.67

el caso de que los alcaldes y procuradores síndicos eran electos para un año y los regidores eran cambiados por mitad en ese mismo periodo. La reelección la permitía el numeral 110, pero siempre y cuando hubiere pasado un término de dos años de por medio; al igual que para las diputaciones provincias era necesario no detentar puesto público designado por el Rey para ser electo, y siguiendo el mismo criterio era posible ser elegible si se contare con veinticinco años de edad; y, una vecindad o residencia de por lo menos cinco.

De trascendencia es mencionar que era función de los ayuntamientos, formar las ordenanzas municipales y por medio de la diputación provincial presentarlas para su aprobación en las Cortes.¹⁵

Como ya lo indicamos, la Constitución de Cádiz, tácitamente, divide el ejercicio poder en legislativo, que detentarían las Cortes; el ejecutivo, que recae en el Rey y el Judicial que le corresponde al Supremo Tribunal de Justicia; el primero contaba con un periodo anual de sesiones que duraba tres meses consecutivos a partir del primero de marzo; los diputados integrantes eran renovados en su totalidad cada dos años (artículo 108) y siguiendo el criterio de no reelección inmediata, estos tendrían que esperar una diputación para volver a ser elegibles. Los diputados elegidos llegaban a la capital del reino, se presentaban ante la diputación permanente, (figura que nace con esta Constitución y que corresponde al antecedente directo de la comisión permanente del Congreso de la Unión en México) y ante esta se registraban mediante los poderes que recibían de las elecciones provinciales. En la primera junta a razón de votación de pluralidad de votos se integraban dos comisiones para examinar los poderes de todos los diputados, comisiones que presentaban un informe sobre la legitimidad de estos instrumentos en la segunda junta; procedimiento que sería antecedente de los colegios electorales de las cámaras legislativas de nuestro país, vigente hasta la elección federal de 1991.¹⁶

¹⁵ Ibid. p.68

¹⁶ A partir de la reforma Constitucional de 1991, se adiciona el artículo 41, creando el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que da origen al Instituto Federal Electoral como organismo regulador tanto del proceso electoral como de jurisdicción especial.

En la tercer junta, para la cual ya se deberían de haber resuelto las controversias sobre la legitimidad de los poderes de los diputados, se procedía a jurar poniendo la mano en los santos evangelios; realizado este, mediante escrutinio secreto y a pluralidad absoluta de votos se elegía al presidente, vicepresidente y cuatro secretarios, quedando constituidas las Cortes que posteriormente eran inauguradas por el Rey en ceremonia solemne, para la cual formulaba discurso que era contestado por el presidente.

Las sesiones de las Cortes eran públicas, salvo en los casos que se requerían sesiones secretas; en las discusiones se observaba el reglamento interno formado por las Cortes para su gobierno y orden interior, los secretarios de despacho podían asistir a la discusiones sobre los asuntos acerca de los cuales presentaban propuestas, y podían hablar de ellas, pero no podían estar presentes en la votación. Los diputados eran inviolables en sus opiniones y en ningún tiempo ni caso, ni por ninguna autoridad podían ser reconvenidos por ellas.¹⁷ En las causas criminales que se siguieran contra ellos solo podían ser juzgados por el Tribunal de las Cortes; durante el periodo de sesiones y un mes después, los diputados no podían ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas.

Las Cortes facultadas por el artículo 131 podían proponer, decretar, interpretar y derogar las leyes; recibir el juramento al Rey, al Príncipe de Asturias y a la Regencia; resolver dudas sobre el orden a la sucesión de la corona; elegir Regencia o regente y señalar sus limitaciones; hacer el reconocimiento público del Príncipe de Asturias; nombrar tutor al Rey menor; aprobar antes de su ratificación los tratados de alianza ofensiva, los de subsidios y los especiales de comercio; fijar los gastos de la administración pública; establecer anualmente las contribuciones e impuestos; aprobar el repartimiento de las contribuciones entre las provincias; determinar el valor, peso, ley, tipo y denominación de las monedas; adoptar el sistema de pesas y medidas; promover y fomentar la industria; establecer el plan general de enseñanza pública; aprobar los reglamentos generales de policía y sanidad; entre otras.

¹⁷ Castellanos Hernández, Eduardo, Op. cit. p.70

Cada diputado integrante de las Cortes de conformidad con el correlativo 132, tenía la facultad de proponer proyectos de ley, con la formalidad de ser presentados por escrito y estar debidamente fundamentados, leída ante las Cortes, estas determinaban si se admitía o no a discusión y dependiendo de la importancia del asunto evaluaban sobre su estudio por una comisión, suficientemente discutida se resolvía si se admitía a votación o no. La votación era a mayoría absoluta de votos, debiendo ser el cuorum de la mitad mas uno de los diputados; los proyectos rechazados no podían presentarse nuevamente en el mismo año. Adoptado, pasaba al Rey para ser sancionado, el cual contaba con un plazo de treinta días para su resolución, pasados estos sin respuesta se consideraba otorgado y se le daba efecto.

Como ya se indicó, la Constitución de Cádiz en su capítulo X, Título III, artículo 157, prevé una diputación permanente, antecesor directo de la comisión permanente en nuestra legislación vigente, compuesta en esa Carta con siete miembros, tres de los cuales eran provenientes de las provincias de Europa y tres de las de ultramar, el séptimo era elegido a suerte entre diputados de los dos grupos, estas diputaciones duraban -al igual que como nuestra norma fundamental señala- de unas Cortes Ordinarias a otras y detentaba las facultades siguientes: Primera: velar sobre la observancia de la Constitución y de las Leyes, dando cuenta de ello a las próximas Cortes; convocar a Cortes Extraordinarias (solo en tres casos: cuando estuviere vacante la corona; cuando el rey estuviere imposibilitado para gobernar o quisiere abdicar, y cuando "circunstancias críticas y por negocios arduos tuviere el rey por conveniente que se congreguen"); desempeñar las funciones inherentes a la integración de las nuevas Cortes; y dar aviso a los diputados suplentes para que concurriesen en lugar de los propietarios ó formular los términos para una nueva elección.

Para encuadrar el poder ejecutivo considerado por la Constitución de Cádiz, con la figura del Rey, es necesario mencionar a los secretarios de despacho, que según determinaba el artículo 223, debían ser ciudadanos en ejercicio de sus derechos (excluidos los extranjeros aún cuando contaren con carta de naturalización); cada uno de ellos tenía diversa competencia y requisito esencial para ejecución de las ordenes del Rey era la firma del secretario competente, sin

ella, no debería de darse cumplimiento a la orden, (figura del refrendo, artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Los secretarios de despacho eran responsables ante las Cortes de los actos que autorizaren en contra de la Constitución o las Leyes, sin que fuese excusa haberlo mandado el Rey, dicha responsabilidad se hacía efectiva remitiéndose al Tribunal Supremo de Justicia cuando se considerara por las Cortes que había lugar al procedimiento, suspendiéndose al secretario en el encargo.(artículo 226)

El numeral 122 determinaba que eran siete los secretarios de despacho; el de Estado; el de Gobernación del Reino para la Península e islas adyacentes; de Gobernación del Reino para ultramar; de Gracia y Justicia; de Hacienda; de Guerra y de Marina. El sueldo de los secretarios del despacho era fijado por las Cortes y estos a su vez determinaban el presupuesto en su respectivos ramos de los gastos de la administración pública anual.

En el sistema Constitucional de Cádiz existía un Consejo de Estado (artículo 231 232 y 236), compuesto de cuarenta individuos, ciudadanos en ejercicio de sus derechos, integrado por cuatro eclesiásticos, de los cuales dos deberían ser obispos; cuatro grandes de España, y los restantes deberían ser elegidos entre quienes se hayan distinguido por su ilustración, conocimiento y señalados servicios en la administración y gobierno del estado; nombrados por el Rey, era su único consejo, quien oía sus dictámenes en los asuntos graves gubernativos, particularmente para dar o negar la sanción de leyes, declarar la guerra y hacer los tratados.¹⁸

Los artículos 242 a 308 señalaban la integración del Poder Judicial estaba detentado por El Supremo Tribunal de Justicia, el cual aplicaba las leyes en las causas civiles y criminales; ni las Cortes, ni el rey podían “ejercer en ningún caso las funciones judiciales, abocar causas pendientes, ni mandar abrir los juicios fenecidos”.¹⁹ La Constitución de Cádiz estableció que ningún español podía ser juzgado en causas civiles o criminales mas que por el tribunal competente, determinado con anterioridad por la ley (artículo 247 y 14 de nuestra Constitución

¹⁸ Ibid. p.74

¹⁹ Ibid. p.74

vigente); se determinaba un único fuero para toda clase de personas, pero se mantuvo el eclesiástico y el militar; el código civil, criminal y de comercio eran los mismos para toda la monarquía, sin perjuicio de que las Cortes pudiesen adecuarlas a las circunstancias particulares.

Una vez que señalamos a grandes rasgos las características principales del sistema Constitucional de Cádiz, en cuanto a su forma de gobierno y vinculación del estado con sus gobernados, es momento de apuntar el procedimiento de elección de los diputados a las Cortes; fin primordial de la elaboración del presente subcapítulo:

El Título III de la Constitución de Cádiz abarca 11 capítulos y 140 artículos, y está dedicado a regular la integración, estructura y funcionamiento de las Cortes. Si consideramos que el ordenamiento consta en total de 384 artículos, es fácil advertir la importancia concedida a la representación de la soberanía de la nación, a través de las diputaciones que eran nombradas por los ciudadanos. *

El numeral 31 especificaba que: "Por cada 70 mil ciudadanos había un diputado en las Cortes, pero si había en las provincias un excedente de 35 mil se elegía un diputado mas. En el caso en que la población de la provincia no llegase a setenta mil, pero sin ser menos de sesenta mil, elegía a un diputado; pero si su población fuese menor se uniría a la provincia inmediata para completar el numero requerido de setenta mil ciudadanos. La isla de Santo Domingo nombraba un diputado independientemente de su población."²⁰

El sistema de elección de los diputados a las Cortes, de acuerdo al artículo 34, era indirecto y en tres grados, es decir para que un diputado llegare a las Cortes era necesario se realizaran juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia.

Las juntas electorales de parroquia se integraban con los ciudadanos vecindados en su territorio parroquial, con objeto de designar un elector parroquial, si la cifra de ciudadanos vecindados era de doscientos o menor a ella; superior a trescientos sin llegar a los cuatrocientos esta junta podía elegir dos electores, etc., y así bajo esta regla aumentaban el número de electores;

²⁰ Ibid. p.76

siguiendo las reglas de la elección en cuanto a la cantidad de ciudadanos, si estos no alcanzaren la cifra de doscientos se unirían a la parroquia inmediata para elegir los respectivos.

La junta parroquial elegía a pluralidad de votos (mayoría simple), once compromisarios que nombraban al elector parroquial, y se realizaban el primer domingo de octubre del año anterior a la instalación de las Cortes, en la Península e islas adyacentes. En los territorios de ultramar se realizaban en Diciembre, es decir quince meses antes de la instalación de ellas, tiempo necesario por el atraso de los medios de comunicación para realizarse el procedimiento siguiente y los resultados fueran oportunos.

Los requisitos necesarios para ser votado como elector parroquial, eran: ser ciudadano, como ya se señaló; mayor de veinticinco años y ser vecino o residente en la parroquia.

Reunidos los ciudadanos en la parroquia, presididos por el jefe político y con la asistencia del cura, se llevaba a cabo una misa solemne acompañada de un discurso formulado por el cura refiriéndose a la ocasión; finalizado se realizaba la junta en un lugar separado de la parroquia, que en todo caso era pública, y comenzaba con la designación de dos escrutadores y un secretario de entre los concurrentes. En seguida, el presidente preguntaba si existía queja que implicara cohecho o soborno que impidiera que la elección recayese sobre determinado ciudadano, para la cual se debatía sobre su certidumbre, y siempre que se tuviere la convicción de ser cierto, los señalados perdían el ejercicio del voto pasivo y activo; la ley consignaba la misma suerte a los calumniadores, contra esta resolución no cabía recurso alguno.

Una vez desahogado el impedimento del ejercicio del derecho, se procedía al nombramiento de los compromisarios, y cada ciudadano presente, fijaba un número de ciudadanos igual al de compromisarios requeridos (ningún ciudadano podía votar por sí mismo), los más votados eran investidos por la mesa directiva como compromisarios, los cuales se retiraban de la junta y deliberaban entre sí para nombrar el elector o electores parroquiales, a los que se entregaba una copia del acta levantada por el secretario, signada por el presidente y los compromisarios que legitimaba su nombramiento y servía como instrumento para probar su distinción. Consumada la elección, la junta se trasladaba nuevamente a la parroquia "donde se

cantaba un solemne Te deum, llevando al elector, entre el presidente, los escrutadores y el secretario”²¹; quedando de esta manera disuelta la junta y siendo nulo cualquier otro acto posterior.

Las juntas electorales de partido se componían de los electores parroquiales reunidos en la cabecera de cada partido (unidad de división política de las provincias), con el objeto de nombrar al elector o electores que asistirían a la capital de la provincia y elegir los diputados a las Cortes, en la Península e islas adyacentes se practicaban el primer domingo del mes de noviembre del año anterior a la composición de las Cortes, y en las posesiones de ultramar se verificaban el primer domingo del mes de enero siguiente, al de diciembre en que se celebraran las de parroquia. Siguiendo la organización del sistema electoral de Cádiz, las juntas electorales de partido, eran presididas por el jefe político o alcalde de la población cabecera de partido, ante quien se presentaban los electores parroquiales legitimándose con el acta levantada en la elección parroquial, y por lo tanto eran anotados en el libro de actas de la junta.

El día señalado para que tuviera verificativo la junta, también de manera pública se reunían los electores con el presidente, con el propósito de designar de entre los presentes, a un secretario y dos escrutadores, quienes tenían la responsabilidad de examinar los nombramientos de los electores parroquiales, (para verificar los de estos se integraban una comisión de otros tres miembros) y rendir informe respectivo que se presentaba el día siguiente. En el segundo día de reunión de la junta, se determinaba sobre el estudio de los nombramientos y las calidades de los miembros; de igual manera a las elecciones de parroquia el fallo era irrevocable. Concluido este acto, los miembros de la junta pasaban a la Iglesia mayor donde se cantaba una misa solemne de Espíritu Santo, por el eclesiástico de mayor dignidad, el que hacía un discurso propio de las circunstancias.²² Terminada la ceremonia religiosa, nuevamente se congregaban en las salas consistoriales (lugar donde se reunía el ayuntamiento), y acto seguido se consultaba a los presentes sobre las quejas de cohecho o soborno, sobre las que se resolvía, en su caso, la

²¹ Ibid. p 78

²² Ibid. p.79

suspensión del voto pasivo y activo de algunos miembros; idénticamente a las juntas electorales parroquiales la resolución no admitía recurso alguno. Desahogado el asunto se procedía a la elección de elector o electores de partido, cada uno de los miembros de manera secreta escribía el nombre de la persona que seleccionaba, una vez terminada la votación, los votos eran contados por la mesa directiva, quedando designado quien obtuviere mayoría absoluta ("lo menos la mitad de los votos y uno más"), si no existiera esta mayoría, los dos miembros con mayor número de votos eran votados en una segunda ronda para designar de entre ellos al elector de partido.

Los requisitos para ser elector de partido eran: ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años, vecino y residente del partido, y cabe precisar que en esta ocasión podía o no ser miembro de la junta. Copia del acta levantada era entregada a la persona o personas designadas para hacer constar su nombramiento y otra era enviada al presidente de la junta de provincia; al final de la elección se efectuaba el *Te deum* solemne quedando disuelta y sin posibilidad de ejercer otro acto válido.

Las juntas de provincia se integraban con los electores designados en las juntas electorales de partido; congregados en la capital de la provincia y con el propósito de elegir los diputados a las Cortes, se reunían el día señalado en las salas consistoriales o el lugar designado para ello, previamente acreditaban ante el presidente de la junta su mandato, mediante la copia del acta levantada en la elección de partido. Al igual que en las elecciones de parroquia y de partido la función de presidente era detenida por el jefe político de la provincia.

Las juntas eran celebradas en la Península e islas adyacentes el primer domingo del mes de diciembre del año anterior a la instalación de las Cortes, y en las provincias de ultramar el segundo día domingo del mes de marzo del mismo año en que se celebraran las juntas de partido. Siguiendo la mecánica de las elecciones anteriores, a puerta abierta, en el primer día de trabajos se elegían a pluralidad de votos un secretario y dos escrutadores de entre los mismos electores, posteriormente se daba lectura de los capítulos de la Constitución referentes a las elecciones, dando pie a calificar la elección y calidad de los electores, mediante el análisis de las actas que presentaron, comparadas a las recibidas por el presidente, dictaminándose por la mesa directiva al

día siguiente sobre su procedencia; y nuevamente, no existía recurso alguno en contra de la resolución de la junta sobre este asunto.

Decidido el asunto, se celebraba la misa solemne acostumbrada, finalizada esta se trasladaban nuevamente al lugar designado para la junta, desahogando si existiere alguna acusación de soborno o cohecho y resolviendo en el mismo momento lo conducente. En seguida, cada uno de los electores se acercaba a la mesa directiva, escribiendo en su presencia el nombre de la persona que prefería para la función de diputado y una vez terminado el turno del último elector se procedía al conteo del cual era favorecido el elegido por mayoría absoluta, para el evento de que no existiere los contendientes de mayor preferencia pasaban a una segunda vuelta que ganaba el que obtuviera la mayoría. El nombramiento era dado a conocer por el presidente y se procedía a la elección de suplente o suplentes.

Para ser diputado de la Cortes era indispensable ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años, nacido en la provincia o avecindado en ella con una residencia de por lo menos siete años, pudiendo ser además parte o no de los miembros de la junta que lo eligiese; conveniente es apuntar que además de los requisitos enunciados era necesario tener una renta anual proporcionada, procedente de bienes propios y que para el suceso de que una misma persona fuera designada por dos provincias como diputado por su nacimiento y su vecindad, prevalecía la elección por razón de su vecindad siendo llamado el suplente por la provincia de su nacimiento²³. Excluidos del encargo se encontraban los secretarios del despacho, los consejeros de Estado, los empleados de la casa real, los extranjeros aun cuando tuvieran carta de ciudadano y los empleados nombrados por el gobierno.

La vigencia de esta Carta fue muy breve en México, primero desde 30 de septiembre de 1812, luego suspendida por el virrey Venegas. Más tarde el virrey Calleja la restableció en parte; en 1814 fue derogada, cuando Fernando VII, por decreto del 4 de Mayo, restableció el absolutismo. Nuevamente en 1820 estuvo en vigor en Nueva España, cuando el

²³ Ibid. p.81

virrey Apodaca la juró el 31 de Mayo. Mas al siguiente año, como reacción al triunfo liberal en España, los grupos conservadores provocan la independencia política, en los comienzos de la cual estuvo vigente dicha carta.

1.2. LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DEL 22 DE OCTUBRE DE 1814.

La Constitución de Apatzingán se llamó así por haber sido en esta población donde se sancionó, pero originalmente se le llamó “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana.” Es de trascendencia por el hecho de que en él se encuentran plasmados los fundamentales principios de la ideología insurgente y de que, si en varios aspectos sigue los lineamientos demarcados por la Constitución española de 1812, diverge radicalmente de ésta en cuanto que pretendió dotar a México de un gobierno propio independiente de España.²⁴

Creación del Congreso de Anáhuac y en los albores de la Independencia de México, este documento jurídico político tiene como antecedentes inmediatos los “Elementos Constitucionales de Rayón y los Sentimientos de la Nación” de Morelos; pero hay que recordar que fueron producto también de las bases ideológicas del movimiento revolucionario. El movimiento independentista iniciado en la madrugada del 16 de Septiembre de 1810 por Don Miguel Hidalgo y Costilla, parecía en un principio “dirigirse contra el mal gobierno, proclamando a Fernando VII como gobernante legítimo”²⁵, pero la exclusión de los criollos en el Gobierno de la Colonia, las enormes desigualdades sociales, la esclavitud y la miseria de indios y mestizos, conjugadas con las ideas de los revolucionarios franceses que influyeron incluso, en la Constitución Española, sin olvidar la Declaración de los Derechos del Hombre y la Constitución Francesa de 1791 como antecedentes directos de la primera, son las causas de fondo que empujaron a los habitantes de la Nueva España a conquistar la independencia.

²⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio, Op.cit. p.78

²⁵ Ibid. p.77

A medida que se fue extendiendo el movimiento de emancipación, “adquirió impulsos legislativos”, aún cuando “no se haya traducido en un documento unitario y sistemático, tuvieron como resultado la expedición de diferentes decretos o bandos que denotaron una manifestación clara de las tendencias ideológicas de los insurgentes”.²⁶ La propuesta inicial de una Constitución Mexicana y de un Congreso nacional que expidiese leyes diferentes de las de la metrópoli española es adjudicada por los historiadores a Fray Melchor de Talamantes, quien participó en 1808 al lado de Primo de Verdad, Juan Francisco Azcárate y otros, en el intento de levantamiento del cabildo municipal de la ciudad de México.²⁷ El Cura de Dolores también propuso: “la convocatoria de un Congreso que se componga de representantes de todas las ciudades, villas y lugares de este reino, que teniendo por objeto principal mantener nuestra santa religión, dicte leyes suaves, benéficas y acomodadas a las circunstancias de cada pueblo”²⁸, “claramente señaló Hidalgo la bastardía de la dominación y usurpación de los derechos de los mexicanos, proclamando, además, una organización constitucional, lo que fundaba en que los insurgentes eran los representantes de la nación mexicana, (unidos) para defender sus derechos, al mismo tiempo que lograr la independencia de España y gobernarnos por nosotros mismos”²⁹. El bando de Guadalajara promulgado el 6 de diciembre de 1810, aboliendo la esclavitud, combatiendo los monopolios y apuntando la necesidad de una reforma social, conforma el primer paso para establecer las garantías individuales como límite de las facultades de los gobernantes; garantías que Hidalgo creía concedidas por dios o por la naturaleza y por lo tanto válidas, de igual manera consideraba que el estado debía de tener una ley fundamental, según la cual se organice y que en ella deben figurar esas garantías individuales.³⁰ Precisamente al referirnos al aspecto de las garantías, estamos de acuerdo con De la Torre Villar en ser el aspecto mas adelantado de esta carta, al establecer la inviolabilidad del domicilio, la obligación de que todo hombre sea juzgado

²⁶ Ibid. p.77

²⁷ Castellanos Hernández, Eduardo, Op. cit p.94

²⁸ “*Cartas de Hidalgo al Intendente Riaño*, incluidas en *Colección de Documentos para la Historia de la Guerra de Independencia de México*, de 1810 a 1821, México, 1881. en *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa México 1993, p. 72

²⁹ Ibid p.73

³⁰ García Ruiz, Alfonso “*Ideario de Hidalgo*” Prologo de José Angel Ceniceros, 1955 p. 77

por leyes anteriormente establecidas, aboliendo torturas y dando derecho a todo ciudadano de dirigirse a los poderes, que en todo tiempo tendrán obligación de atenderlo.³¹

Los Sentimientos de la Nación es un documento de 23 artículos que reflejan la calidad humana y capacidad política de Morelos, son los cimientos de la futura constitución, en su primer artículo declara a la América libre e independiente de España, conveniente es hacer notar, que al contrario de Hidalgo desvincula tajantemente las posesiones en América con el rey español, siguiendo las ideas de los revolucionarios franceses y adoptadas ya por la Constitución de Cádiz, en el artículo quinto señala que la “soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en el Supremo Congreso Nacional Americano, compuesto de representantes de las provincias de números.” Morelos no sólo continuó la lucha emancipadora que dejó trunca el cura de Dolores, sino que pretendió hacerla culminar en una verdadera organización constitucional; para ello, convocó primero a un Congreso que debía reunirse en el pueblo de Chilpancingo, para el cual preparó un Reglamento del Congreso que vislumbraba un verdadero proyecto de Constitución, ya que para ese momento había creado los célebres Sentimientos de la Nación.

Fue entonces, que el Congreso de Chilpancingo inició labores el 14 de septiembre de 1813, que llevarían a la proclamación de la Independencia nacional el 6 de Noviembre del mismo año, trasladándose el Congreso a Apatzingán, éste se convirtió en la asamblea constituyente también denominada “Congreso de Anáhuac” que, el 22 de octubre de 1814, expidió el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana conocido comúnmente con el nombre de Constitución de Apatzingán, documento en el que como ya lo mencionamos se encuentran plasmados los fundamentales principios de la ideología insurgente. Esta carta política tuvo escasa vigencia y sus creadores advertían su aspecto provisional ya que este congreso que la creó, como ya se mencionó, estuvo perseguido por las tropas virreinales y fue concebido después de un azaroso recorrido a través de las montañas de Guerrero y Michoacán; como se refleja en su

³¹ De la Torre Villar, Ernesto. “*La Constitución de Apatzingán y los Creadores del Estado Mexicano*” II- Unam México 1964 p.410.

artículo 237 que preveía la convocatoria de una asamblea representativa que redactara el documento definitivo.

La Constitución de Apatzingán de 1814 consta de 242 artículos, divididos en 22 capítulos y “en sus líneas generales se puede apreciar que contaba con una parte dogmática y una orgánica, como exigieron los doctrinarios del siglo XIX sobre la estructura de las constituciones; una parte que establece los principios y la finalidad del estado, con la situación del hombre con sus deberes y derechos; y otra relativa a la estructura y forma gubernativa.”³² Siguiendo a los Sentimientos de la Nación, en el artículo 1º decretaba la religión católica como la única profesable por el pueblo, la soberanía, que se consideraba imprescriptible, inenajenable e indivisible; era concebida como la facultad de dictar, ejecutar y aplicar las leyes (Artículo 11º); establecer la forma de gobierno que mas convenga a los intereses de la sociedad (artículo 2º); ésta residía originariamente en el pueblo y era ejercida por la representación nacional, compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos en base a la población que para el numeral 7º estaba compuesta de los naturales del país y de los extranjeros que se reputen ciudadanos. La función legislativa, ejecutiva y judicial no podían ejercerse por una sola persona o corporación; mandaba el artículo 12.³³

La ley, considerada en el numeral 18, como expresión de la voluntad general, tenía como obligación la felicidad común, debiendo ser igual para todos. Eran considerados ciudadanos de la América mexicana todos los nacidos en ella y los extranjeros que obtuvieren carta de naturaleza, que ahí residieran, profesando la religión católica y que no se hubieren opuesto a la libertad de la nación (artículos 14 y 15). El artículo 41 citaba las obligaciones de los ciudadanos, que eran, la entera sumisión a las leyes, obediencia absoluta a la autoridad, y la pronta disposición a contribuir a los gastos públicos; calificando, “el ejercicio de estas virtudes forman el verdadero patriotismo”.

³² Moreno, Daniel Op. cit. p. 77

³³ Castellanos Hernández, Eduardo. Op. cit. p.99

En su artículo 24 del capítulo V, manifestaba que “la felicidad del pueblo y cada uno de los ciudadanos, consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La integra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas”. Para evitar los actos tiránicos y arbitrarios la ley fijaría los límites de los poderes estatales y la responsabilidad de los funcionarios públicos. En este mismo capítulo se reconocían una serie de derechos ciudadanos en materia de procedimientos civiles y penales, ante los funcionarios de la autoridad pública, como los son el consagrado en el artículo 30 que a la letra dice: “Todo ciudadano se reputa inocente, mientras no se declara culpado”, o el determinado en correlativo 32, “La casa de cualquier ciudad es un asilo inviolable”; se establecía en los artículos 38 y 40, el principio constitucional de las obligaciones fiscales; las libertades de expresión y de imprenta, y la libertad de dedicarse a cualquier “cultura, industria o comercio”.³⁴

La forma de gobierno de la Constitución de Apatzingán toma, como ya lo dijimos, el principio de la división de poderes (artículo 44), estos estaban sustentados por. El Supremo Gobierno (Ejecutivo), Supremo Tribunal de Justicia (Judicial), y por el Supremo Congreso Mexicano (legislativo), este último integrado por diputados elegidos por cada provincia, uno por cada una, que de acuerdo al artículo 52, deberían ser ciudadanos en ejercicio de sus derechos, con treinta años de edad, “buena reputación, patriotismo acreditado con servicios positivos, y tener luces no vulgares para desempeñar las augustas funciones de este empleo”. Se excluía en el numeral 53, del cargo de diputado, a los miembros de los otros dos poderes, si no hubiere pasado dos años desde que cesaron sus funciones. El periodo de una diputación era de dos años y no podía haber reelección inmediata, ni excusa para ocupar el cargo.

Los diputados eran inviolables en sus opiniones, pero podían ser sometidos a juicio de residencia por responsabilidades en la administración pública o acusados por los delitos de herejía, apostasía y de Estado, especialmente los de influencia, concusión y dilapidación de caudales públicos. (artículo 59)

³⁴ Ibid. p.99

El Supremo Gobierno creado por el artículo 132, estaba compuesto por tres miembros que deberían de poseer las mismas calidades exigidas a los diputados; tenían igual autoridad entre sí y se turnaban cada cuatro meses en la presidencia, con base al sorteo efectuado desde su primera sesión, debiendo salir cada año uno de ellos en virtud del sorteo realizado al efecto por el Supremo Congreso. Este órgano, de acuerdo al numeral 140 tenía tratamiento de Alteza, sus miembros el de Excelencia y los secretarios el de Señoría. Esta característica, de que el ejecutivo residiera en un grupo, denota la buena fe y el entusiasmo democrático de los representantes del Congreso, que creyó demasiado en la eficacia de las asambleas. Tal vez influiría el odio a los monarcas y el temor a las dictaduras despóticas, y por eso determinaron que el poder ejecutivo, no lo ejerciera una sola persona.³⁵

Sólo podían formar parte del Supremo Gobierno los diputados propietarios e interinos del Supremo Congreso Mexicano y serían electos “en sesión secreta por escrutinio en que hay examen de tachas y a pluralidad absoluta de votos (mediante) un número triple de los individuos que han de componer el Supremo Gobierno”. Quedaban excluidos determinadamente por los artículos 54 y 55, los diputados del Supremo Tribunal de Justicia, y los parientes en primer grado de los generales en jefe. Había tres secretarios: de Guerra, de Hacienda y de Gobierno, que junto con los integrantes del Supremo Gobierno no podían ser reelegidos para un periodo inmediato, tendrían que esperar cuatro años desde que dejaron el cargo los primeros, y tres años los segundos.

Una vez realizada la primera elección, en sesión pública se daba a conocer el nombre de las personas elegidas; en seguida, mediante votación por cédulas y mayoría absoluta de votos se procedía a la elección de los tres miembros, en votaciones sucesivas en caso necesario y decidiendo la suerte en el evento de empatarse. Para cubrir las vacantes de los miembros que por suerte deberían de salir cada año o por fallecimiento, se llevaba a cabo el mismo procedimiento cuatro meses antes de que se verificara la salida correspondiente.³⁶

³⁵ De la Torre Villar, Ernesto. Op. cit. p. 411

³⁶ Castellanos Hernández, Eduardo Op. cit. p. 101

Dentro de las facultades exclusivas del Supremo Gobierno, mencionadas en el artículo 159, se encontraban: publicar la guerra y ajustar la paz, celebrar tratados de alianza y comercio con las naciones extranjeras, dando cuenta oportuna al Congreso; organizar los ejércitos y milicias nacionales; atender y fomentar los talleres y maestranzas para la construcción de toda especie de armas, útiles y municiones de guerra; proveer los empleos políticos, militares y de hacienda, excepto los reservados al Congreso, y suspenderlos con causa justificada; cuidar de que los pueblos estuviesen proveídos suficientemente de eclesiásticos dignos, cuidar la observancia de los reglamentos de policía; mantener expedita la comunicación interior y exterior, así como proteger los derechos de libertad, propiedad, igualdad y seguridad de los ciudadanos.

El Poder Judicial, propio del Supremo Tribunal de Justicia, era integrado por cinco miembros, turnándose cada tres meses en la presidencia. Iguales en autoridad y electos también de entre los miembros del Supremo Congreso y bajo las mismas directrices que los integrantes del Supremo Gobierno, se renovaba cada tres años y podía contar además con dos fiscales letrados, uno para lo civil y otro para lo criminal.

Por la conciencia de los constituyentes de Anáhuac sobre la transitoriedad de la Constitución de Apatzingán, la integración del Supremo Congreso estuvo planeada una vez concluidos los enfrentamientos militares, constituido el nuevo estado y en funciones el Supremo Gobierno; esta representación sería convocada, textualmente del numeral 232, “bajo la base de la población y con arreglo a los demás principios de derecho público, que variadas las circunstancias deben regir en la materia”; mientras cesaban las circunstancias bélicas “el Supremo Congreso nombrará por escrutinio y a pluralidad absoluta de votos, diputados interinos por las provincias que se hallen dominadas en toda su extensión por el enemigo”.³⁷

Mediante los tres niveles de elección que consideraba la Constitución en una copia del procedimiento de la de Cádiz, es decir las de parroquia, de partido y de provincia. Conveniente es, referirnos a las pequeñas diferencias entre una carta y la otra en cuanto al

³⁷Ibid. p. 103

procedimiento de elección de diputados, y una de ellas, sin trascendencia alguna consiste en que si un diputado fuese elegido por dos provincias, la que representaría se decidiría por suerte, no por su nacimiento y vecindad, como en la de Cádiz.

Las juntas electorales de parroquia se componían de los ciudadanos, de acuerdo al correlativo 64, los domiciliados y residentes “en el territorio de la respectiva feligresía”. Y de acuerdo al artículo 65, era necesario para ejercer el sufragio, ser mayor de dieciocho años o menor si fuese casado, que hubiesen acreditado su adhesión a la causa de la independencia, con empleo o modo honesto de vivir, que no hayan cometido alguna infamia pública, ni hayan sido procesados criminalmente “por nuestro gobierno”.³⁸

El artículo 66 determinaba, que por parroquia sería elegido un elector, que debería ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años y que al momento de la elección residiese “en la feligresía”. Conviene advertir que existe discrepancia entre la edad de los electores primarios y la edad de los diputados, diferencia que no se advertía en la Carta de Cádiz.

Cada ciudadano se acercaba a la mesa directiva y con voz clara e inteligible el nombre de los tres individuos que juzgaba más convenientes para ser electores, mientras el secretario se encargaba de anotar los nombres. Los escrutadores contaban los votos a la vista de todos los concurrentes, pudiendo cualquiera de estos revisar los resultados. Era nombrado elector de parroquia quien hubiese obtenido el mayor número de votos o quien decidiese la suerte en caso de empate. Hacemos notar que la elección parroquial que planteaba la Constitución de Cádiz primero eran nombrados compromisarios, ciudadanos que a su vez elegían al elector parroquial.³⁹

Idénticamente al procedimiento de Cádiz, el secretario extendía el acta, un testimonio de la cual se entregaba al elector nombrado para acreditarlo. La Carta de Cádiz planteaba que esta junta debería ser presidida por el jefe político; en cambio la de Apatzingán preveía ya la intervención del representante jurisdiccional.

³⁸Ibid. p.104

³⁹ Artículos 73 y 74

La composición de las juntas electorales de partido estaban determinadas por el numeral 82, que integraba a todos los electores de parroquia reunidos en la cabecera de cada subdelegación, o en otro pueblo que por justa razón hubiese sido designado por el juez que convocaba y presidía las sesiones. después de las formalidades apuntadas, la votación se llevaba a efecto “a puerta abierta por medio de cédulas”, en las que cada elector señalaba a tres candidatos idóneos. Las cédulas eran recibidas por el secretario, quien las leía en voz alta y daba a conocer al presidente.⁴⁰

Conforme al artículo 88, a quien hubiese obtenido mayoría de votos le correspondía el nombramiento de elector de partido, que de la misma manera se le extendía el testimonio enunciado del cual se enviaba copia al presidente de la junta provincial, siempre por supuesto después de los mencionados oficios religiosos.

Los electores de partido se congregaban en la capital de la provincia para nombrar ya, a los diputados al Congreso, el lugar señalado por el intendente podía ser o no la capital, por las razones expuestas, la segunda sesión comprendía la calificación de los testimonios señalados, los oficios religiosos y la elección del diputado en los mismos términos de las elecciones de partido. La mayoría absoluta determinaba el nombramiento y para el suceso de empate se sorteaba el puesto de propietario y suplente entre ellos.⁴¹

En virtud de las circunstancias de guerra, la Constitución dispuso que “en los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernadores y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos”.⁴²

Es importante destacar el hecho de que la primera Constitución Mexicana dedica un amplio espacio al sistema electoral, como ya ha quedado analizado. Sabedores de que la

⁴⁰ Castellanos Hernández, Eduardo Op. cit. p.106

⁴¹ Artículo 93

⁴² Castellanos Hernández, Eduardo Op. cit. 107

legalidad de la República que están construyendo habrá de surgir necesariamente de la voluntad popular, expresada primero con las armas y más tarde en las urnas, al lado de las decisiones políticas fundamentales -independencia nacional, soberanía de la nación, forma republicana de gobierno, federalismo, división de poderes-, expresados los constituyentes de Chilpancingo y de Apatzingán y como una de ellas, se encuentra el conjunto de Instituciones y de procedimientos electorales a efecto de encauzar la democracia representativa que acababa de ser adoptada.

Podría decirse que se trata de una imitación extralógica de la Constitución de Cádiz, la cual dedica también numerosos artículos a dicha materia representativa, sin embargo convenimos a pensar con Eduardo Castellanos que “además de esto pero con mayor importancia se trató de afirmar el concepto de soberanía popular materializada a través de sus representantes los diputados y la forma de su elección”.⁴³

Podríamos decir entonces, que se siguió el modelo de la Constitución de Cádiz, coincidiendo en la prioridad asignada a las instituciones y procesos electorales. Por razones distintas ciertamente, en Cádiz se intentaba la unidad de un imperio en fragmentación, en Apatzingán, se trataba de construir una nueva nación, pero la vía era la misma: congregar y dar sentido a la voluntad colectiva por medio de sus representantes electos. En Cádiz se propuso una monarquía parlamentaria; en Apatzingán se anunciaba una república popular.

1.3 LA CONSTITUCIÓN DEL 4 DE OCTUBRE DE 1824.

La constitución de 1824 fue creación del llamado Segundo Congreso Constituyente Mexicano y promulgada el 4 de octubre del año citado, es pues el “ordenamiento jurídico fundamental primario u originario de México, o sea, que en ella se creó el Estado

⁴³Ibid. p.108

Mexicano”,⁴⁴ estableciendo para México una organización política, finalidad que como ya se mencionó, persiguió Morelos.

Con la muerte de Morelos el movimiento insurgente parecía extinguirse y la resistencia de Don Vicente Guerrero no representaba la pujanza suficiente para lograr un triunfo definitivo, que hubiera producido como efecto inmediato la emancipación de nuestro país.⁴⁵ La intervención de Agustín de Iturbide fue decisiva para la emancipación política de la Nueva España, apoyado por el virrey Juan Ruiz de Apodaca entró en comunicación con Guerrero y otros jefes revolucionarios, así como con jefes realistas, a fin de hacer aceptar un documento preparado a partir del sentimiento de inconformidad existente en contra de la metrópoli por parte de ambos bandos en pugna.

El Plan de Iguala es el resultado del acuerdo de los jefes militares, fechado en Iguala el 24 de febrero de 1821, habiéndose resuelto la absoluta independencia del reino que tendría un gobierno monárquico “templado por una Constitución análoga al país”, y encabezado por Fernando VII, o los de su dinastía o de otra reinante.⁴⁶ El Gobierno sería sostenido y protegido por el ejército de las Tres Garantías.

En Agosto de 1821 llegó a Veracruz el sustituto del virrey Apodaca, Don Juan O’ Donojú, que al llegar fue sorprendido con los eventos sucedidos, y sin apoyo de fuerzas virreinales se entrevistó con Iturbide en Córdoba, donde se firmó el Tratado del mismo nombre y en el que se reconocía al imperio mexicano como una nación soberana e independiente, gobernada por una monarquía constitucional moderada encabezada por Fernando VII, obligado a abdicar en favor de Bonaparte.

En rigor, el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba contienen las primeras reglas que entraron efectivamente en vigor para asuntos electorales en el nuevo Estado-nación que hoy es México.⁴⁷

⁴⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio Op.cit. p.89

⁴⁵ Ibid. p.79

⁴⁶ Castellanos Hernández, Eduardo. Op. cit. p.113

⁴⁷ Ibid. p.115

Iturbide penetró triunfalmente en la capital novohispana el 27 de Septiembre de 1821, con el ejército de las Tres Garantías. En la primera sesión de la Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, presidida por Iturbide, se acordó que la Junta tendría la representación nacional en tanto se integraban las Cortes, asumiendo las facultades que la Constitución de Cádiz otorgaba a las Cortes españolas, en cuanto no se opusiesen a los Tratados de Córdoba; y la Regencia, las facultades de la Regencia de España. De acuerdo con Tena Ramírez en sesión del 10 de Noviembre fueron presentados tres proyectos sobre la elección y la organización del Constituyente; el proyecto de la comisión “proponía el sistema de la Constitución española, con elección indirecta en tres grados y una sola Cámara. El proyecto de la Regencia postulaba el bicamatismo, correspondiendo a la Cámara Alta la representación del clero, del ejército, de las provincias y de las ciudades, y a la Baja la representación de los ciudadanos, elegidos directamente a razón de uno por cada cincuenta mil habitantes. El proyecto de Iturbide, también bicamalista y de elección directa, propugnaba la elección por clases o gremios. Con elementos de los tres proyectos, la Junta formó uno solo, que en parte tomó en cuenta para la elección a las clases o gremios, la estableció indirecta y dispuso que el Congreso se dividiera en dos Cámaras iguales”.⁴⁸

El 24 de febrero de 1822 se instala el primer Congreso Constituyente, del que formaron parte Gómez Farias, Melchor Múzquiz, Carlos María Bustamante, José María Izazaga, Guadalupe Victoria, Fray Servando Teresa de Mier y Lorenzo de Zavala. En el decreto de instalación se estipuló que dicha asamblea representaba a la nación mexicana y que en este cuerpo residía la soberanía nacional; que la religión estatal debía ser la católica, apostólica, romana, con exclusión de cualquier otra; que México adoptaba para su gobierno “la monarquía moderada constitucional con la denominación de imperio mexicano”; y que se llamaría al trono imperial “conforme a la voluntad general, a las personas designadas en el Tratado de Córdoba; consagrándose, además, el principio de separación o división de poderes, radicando el ejecutivo

⁴⁸ Tena Ramírez, Felipe. *“Derecho Constitucional Mexicano”* Ed. Porrúa, México 1987. p.120 y 121

por modo interino en la regencia designada por la Junta Provisional Gubernativa, el legislativo en la propia asamblea constituyente y el judicial en los tribunales que a la sazón existían (es decir, en los coloniales) o en los que posteriormente se establecieran.⁴⁹

El gobierno imperial de Iturbide tuvo una efímera duración, pues el citado congreso se reinstala con la proclamación del Plan de Casa Mata, firmado en Veracruz por Santa Anna y Guadalupe Victoria, apoyados por Vicente Guerrero y Nicolás Bravo; documento de 11 artículos que de acuerdo con el Maestro Burgoa, dio oportunidad para que se desarrollara el germen federalista.⁵⁰ Al conocerse su proclamación, varias provincias entre ellas Oaxaca, Puebla, y Nueva Galicia, se adhirieron a él a través de sus respectivas diputaciones, no sin que éstas deliberaran ampliamente acerca de la conveniencia de su adopción. Esta circunstancia revela la conciencia que tenían las provincias sobre su autonomía, que es el supuesto político e ideológico de todo régimen federal.⁵¹ Iturbide renunció al cargo de emperador ante las dificultades imposibles de armonizar. El Congreso reinstalado continúa trabajando y después de los decretos que declaraban nulos los actos del imperio, por considerar ilegal su proclamación, el 8 de abril de 1823, anula también el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba. Se hace la designación de un nuevo ejecutivo, que es asumido por Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete.

El 11 de Junio de 1823, el Congreso reinstaurado inicia la votación artículo por artículo, de la ley de elecciones para el Soberano Congreso Constituyente, a la que se le dio el nombre de "Bases para las Elecciones del Nuevo Congreso". Esta ley contiene disposiciones relativas a los siguientes temas: Bases para las elecciones, De las juntas en general, De las Juntas secundarias o de partido, De las juntas de provincia e instrucciones para facilitar las elecciones. Pero antes de señalar las principales características de esta ley, de pasada diremos, que continuando con la idea federalista, que líneas atrás mencionamos citando al maestro Burgoa, este

⁴⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio Op. cit. p.82

⁵⁰ Burgoa Orihuela Ignacio, *La idea federalista en México*, incluido en *México 50 años de la Revolución*, Fondo de Cultura Económica, México, 1961

⁵¹ *Ibid.* p. 46

Congreso llamado por los historiadores como Primer Congreso Constituyente, se inclinó decisivamente por la federación, al expedir el decreto del 12 de Junio de 1823 y que determina: “El soberano Congreso Constituyente, en sesión extraordinaria de esta noche ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federada, y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo Congreso que constituya a la nación”.⁵² Por lo tanto correspondía al Segundo Congreso Constituyente, creado por las Bases mencionadas, la carta política bajo esa directriz.

La Constitución de 1824 consta de 171 artículos distribuidos en siete títulos dedicados a los siguientes temas: territorio y religión; forma de gobierno, parte integrante y división de su poder supremo; poder legislativo; supremo poder ejecutivo; poder judicial de la federación; estados de la federación, y observancia, interpretación y reforma de la Constitución y acta constitutiva.

En el artículo 1º determinaba: “La nación Mexicana es para siempre libre e independiente del gobierno español y de cualquier otra potencia.” Adoptando de acuerdo al numeral 4º “...para su gobierno la forma de república, representativa y popular,” y dividiendo en el 6º al “Supremo Poder de la Federación para se ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.

La Cámara de diputados se componía de diputados electos cada dos años, de acuerdo al artículo 8º, y el correlativo 11º determinaba que, sobre la base de un diputado “por cada ochenta mil almas” o fracción que pasara de cuarenta mil, en cada estado independientemente de su población elegiría un diputado, aún cuando no alcanzara este número. Los requisitos para ser diputado estaban contenidos en el numeral 19, se necesitaba tener por lo menos veinticinco años cumplidos en el momento de la elección, así como dos años de vecindad en el estado que lo elegía o haber nacido en él. Para los no nacidos en el territorio de la nación mexicana, el artículo 20 adicionaba otros requisitos que eran ocho años de vecindad, y ocho mil

⁵² Moreno, Daniel. Op. cit. p.110

pesos de bienes raíces en cualquier parte de la República o una industria que les produjese mil pesos cada año.⁵³

Una tercera modalidad planteaba el artículo 21, también podían ser diputados los nacidos en cualquier otra parte de la América que en 1810 dependía de España, siempre que no se hubiesen unido a otra nación, tuvieran tres años de vecindad en el territorio de la federación, así como cubrir los requisitos de edad y de vecindad en el estado que elegía; los militares, debían además de cubrir los requisitos señalados, contar con ocho años de residencia.

No podían ser diputados sino hasta después de “haber cesado absolutamente en sus destinos seis meses antes de las elecciones”: el presidente y vicepresidente de la federación; los miembros de la Corte Suprema de Justicia; los secretarios de despacho y los oficiales de sus secretarías; los empleados de Hacienda, cuyo encargo se extendiera a toda la federación; los gobernadores de los estados o territorios; los comandantes generales; los arzobispados y obispos; los provisores y vicarios generales; los jueces de circuito y los comisarios generales de Hacienda y Guerra.⁵⁴

El nombramiento de los diputados debería llevarse a cabo “el primer domingo de octubre próximo, anterior a su renovación”, mediante elección indirecta. El artículo 9º facultaba a las legislaturas de los estados para determinar las cualidades de los electores, que serían prescritas constitucionalmente por ellas, las que también reglamentarían las elecciones conforme a los principios establecidos en la Constitución.

Concluida la elección de diputados, las juntas electorales remitirían por conducto de su presidente al del consejo de gobierno, el testimonio de las actas de elección en pliego certificado y participando a los elegidos su nombramiento mediante oficio que les serviría de credencial.⁵⁵

⁵³ Castellanos Hernández, Eduardo Op.cit. p. 131

⁵⁴ Artículo 23

⁵⁵ Artículo 17

El Senado se componía de dos senadores por cada estado, elegidos por mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovados por mitad cada dos años, se encargaba de ello el artículo 25 y el 28 planteaba que los mismos requisitos para ser electo diputado eran aplicables a la elección de senador, salvo el caso de la edad que debería ser de treinta años o más cumplidos al momento de la elección. Cuando una misma persona fuese elegida diputado y senador, debería de preferir la elección primera en tiempo. La elección de senadores debería de realizarse en todos los estados “el 1 de septiembre próximo a la renovación por mitad de aquéllos”.

Concluida la elección se remitían de la misma forma que las actas de elección de diputados, al presidente del consejo. Cada Cámara debería calificar las elecciones de sus respectivos miembros y resolver las dudas que ocurriesen sobre ellas.

El Supremo Poder Ejecutivo de la Federación, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 74, quedó depositado en un solo individuo al que se le denominó presidente de los Estados Unidos Mexicanos; había también un vicepresidente para suplirlo, en caso de imposibilidad física o moral. Es notable que en ese momento, se confiaran las facultades del ejecutivo a una sola persona y no al cuerpo colegiado que antes contemplaba la Constitución de Apatzingán; tal vez las ideas e ilusiones sobre el congresismo y la eficacia y rapidez del trabajo de las asambleas, se vieron desmentidas entonces y por ello determinaron que el Supremo Gobierno lo ejerciera una sola persona.⁵⁶ Para ser Presidente o Vicepresidente era requisito ser ciudadano mexicano por nacimiento, de treinta y cinco años de edad en el momento de la elección, y residente en el país. Ambos duraban en su cargo cuatro años y el presidente sólo podría ser reelecto “al cuarto año de haber cesado en sus funciones”.⁵⁷

El día 1 de septiembre del año anterior a aquél en que el nuevo presidente debería entrar en funciones, de acuerdo al artículo 74, la legislatura de cada estado elegía por mayoría absoluta de votos “dos individuos, de los cuales, uno por lo menos, no será vecino del estado que elige”. Concluida la votación, el testimonio del acta era remitido al presidente del consejo de

⁵⁶ De la Torre Villar, Ernesto. Op.cit. p.411

⁵⁷ Artículo 133

gobierno, el que le daba el curso previsto en el reglamento del consejo. El 6 de enero siguiente se deberían abrir y leer, en presencia de las cámaras reunidas, los testimonios de la elección si se hubiesen recibido los de las tres cuartas partes de las legislaturas de los estados.

El numeral 82 determinaba que concluida la lectura de los testimonios, los senadores se retiraban y una comisión de la Cámara de Diputados, compuesta de uno por cada estado, hacía la revisión y daba cuenta del resultado. En seguida la Cámara procedía a calificar las elecciones y a la enumeración de los votos. El que reuniera la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas era presidente, en caso de empate, la Cámara de diputados elegía uno para presidente y al otro para vicepresidente.

Cuando ninguna persona hubiese reunido la mayoría absoluta de votos de las legislaturas, la Cámara de Diputados elegía al presidente y al vicepresidente, escogiendo en cada elección uno de los dos con mayor número de votos.⁵⁸

Las votaciones sobre calificación de elecciones hechas por las legislaturas, y sobre las que hiciese la Cámara de Diputados de presidente o vicepresidente, deberían ser realizadas por estados, teniendo la representación de cada uno un solo voto; y para que hubiere decisión en la Cámara, debería concurrir la mayoría absoluta de sus votos. Cuando se deliberaba sobre estos asuntos, se imponía como requisito por el artículo 93, la concurrencia en la Cámara mas de la mitad del número total de sus miembros, y estar presentes diputados de las tres cuartas partes de los estados.

Si por cualquier motivo las elecciones de presidente y vicepresidente no estuviesen hechas y publicadas el día 1 de abril, fecha de entrada en funciones en el año correspondiente, o los electos no estuvieran en posibilidad de entrar en ejercicio de su cargo, terminarán en sus funciones los antiguos, y el supremo poder ejecutivo se depositaría interinamente en un presidente nombrado por la Cámara de Diputados, votando por estados. Si el impedimento ocurriera no estando reunido el Congreso -cuyo periodo ordinario de sesiones era del 1 de enero al 15 de

⁵⁸ Artículo 84

abril-, el supremo poder ejecutivo quedaba depositado en el presidente de la Corte Suprema de Justicia y en dos personas electas por mayoría absoluta de votos del consejo de gobierno. En tanto fuesen hechas las elecciones mencionadas, el presidente de la Corte quedaba encargado del Poder Ejecutivo.

Durante el receso del Congreso General había un consejo de gobierno, compuesto por la mitad de los miembros del Senado, uno por cada estado, y presidido por el vicepresidente de la República al cual el consejo se nombraba un suplente para ocupar su lugar en caso de ausencia.

El Poder Judicial de la Federación residía en la Corte Suprema de Justicia, en los Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito. Su composición fijada por el artículo 124, era de 11 ministros distribuidos en tres salas y de un fiscal, pudiendo el Congreso aumentar o disminuir su número. Para ser miembro de la Corte se requería “estar instruido en la ciencia del derecho a juicio de las legislaturas de los estados”, tener treinta y cinco años cumplidos, y ser ciudadano natural de la República o con vecindad de cinco años cumplidos si hubiese nacido en cualquier parte de la América que antes de 1810 dependía de España.

La elección de los miembros de la Corte era realizada por las legislaturas de los estados, sustentada en el numeral 127, se realizaba en un mismo día y por mayoría absoluta de votos, las cuales remitían al presidente del consejo de gobierno la liste de los doce miembros electos, precisando al que lo haya sido para fiscal. Con un procedimiento análogo al de la elección presidencial, la Cámara de Diputados procedía al computo de votos y a la calificación de la elección, siendo nombrados quienes obtuviesen mas de la mitad de los votos computados del número total de legislaturas.

Los Tribunales de Circuito se componían de un Juez letrado y un promotor fiscal, ambos nombrados por el Supremo Poder Ejecutivo a propuesta en terna de la Corte de Justicia, al igual que los jueces de distrito.

Como características generales, diremos que en 1824 no existía el padrón electoral, la forma de elección era, en la primera fase, universal, uninominal, y mayoritaria simple;

en tanto que en la segunda y tercera, el voto era secreto y la elección por mayoría absoluta de votos y a dos vueltas. El proceso electoral estaba bajo la responsabilidad de los poderes locales y la dificultad en las comunicaciones hacía imposible el funcionamiento de un organismo central.

Don Lucas Alamán relata que “según adelantaba la discusión de la Constitución, se iban procediendo a poner en práctica cada una de sus partes, y esto mismo se acordó respecto a la elección de presidentes, que vino a ser el blanco de todas las intrigas. ...El Congreso declaró presidente al general Victoria, que reunió la mayoría de los diecisiete estados que votaron, y habiéndose repartido los votos para vicepresidente entre Bravo y Guerrero, el mismo Congreso nombró al primero de éstos.”⁵⁹

Agrega el autor: “Turbulento y peligroso en demasía había sido este periodo, durante el cual aquel cuerpo había tenido que luchar con todo género de dificultades: la escasez de recursos al principio,...sin embargo, en medio de la incertidumbre que en sus provincias causaba la frecuente variación de los individuos que la componían, siendo todos éstos y sus ministros opuestos al sistema que se trataba de establecer, supieron sobreponerse a sus opiniones; trabajaron con buen celo en plantear lo mismo que repugnaban, y empleando alternativamente la condescendencia y el rigor, el día que cesaron en el ejercicio de la autoridad, dejaron restablecida la tranquilidad y la paz”.⁶⁰

Como ya se mencionó y siguiendo al maestro Burgoa la Constitución Federal de 1824, es la fuente creativa del Estado Mexicano; el ser estatal de México arranca, pues, de la referida Ley fundamental, aunque su modo de ser haya experimentado muchas variaciones en el transcurso de su vida histórica. Esta sola circunstancia es suficiente para aquilatar la enorme trascendencia de la Constitución de 24, trascendencia que ninguno de sus detractores de ayer y hoy puede desconocer.⁶¹

⁵⁹ Alamán, Lucas. Op cit. Tomo V p.811.

⁶⁰ Ibid. p.812 y 813

⁶¹ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. cit. p.89

1.4 LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

La vigencia de la Constitución de 1824 alcanzó hasta el año de 1835. Ella misma estableció que no podía ser modificada hasta el año de 1830. Sin embargo, las legislaturas de los estados propusieron algunas reformas, casi de inmediato, pero éstas se fueron aplazando, para respetar aquel precepto.

Las fuerzas centralistas y conservadoras que habían sido derrotadas en los primeros Congresos, se fueron rehaciendo e intentaron volver al poder; contaban además con el factor externo del no reconocimiento de España de la independencia y el desorden interno, imperante en el país, por ejemplo el gobierno de Guadalupe Victoria tuvo que combatir la asonada del propio vicepresidente, el Gral. Nicolás Bravo y el detrimento económico que causó la expulsión de los españoles afectó de igual manera la inestabilidad reinante.

Vicente Guerrero sucedió a Victoria en la presidencia, aun cuando las legislaturas de los estados se inclinaron por el Gral. Gómez Pedraza, que de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución de 1824 fue legítimamente electo; casi de inmediato de tomar el poder, se produjo el Plan de Jalapa, que en 1829-1830 llevó al poder un gobierno reaccionario, con el Gral. Anastasio Bustamante que con el auxilio de un traidor, Picaluga y la intervención del Gral. Nicolás Bravo, llevó al paredón al presidente Guerrero.⁶² Bustamante ejerció, de hecho, un régimen centralista.

El 1° de abril de 1833 llegan al poder el Gral. Antonio López de Santa Anna, como presidente, y don Valentín Gómez Farías como vicepresidente, es el momento que se va a producir un fenómeno especial, pues desde el principio asume el poder el vicepresidente, retirándose el titular del ejercicio del poder, pero esto de forma transitoria, pues posteriormente asume el poder y nuevamente lo deja y por último lo vuelve a ocupar. Sin embargo, lo aparentemente contradictorio es que el propio Santa Anna, presidente, fomenta las rebeliones

⁶² Moreno, Daniel. Op. cit p.131

contra el radicalismo del vicepresidente en ejercicio del cargo, quien trató de llevar adelante de manera acelerada la reforma liberal. En el Congreso, algunos diputados moderados sostenían la administración de Gómez Farias y en el Senado, la influencia de Rejón era factor importante, dándose los primeros pasos para la separación de la Iglesia y el Estado: exclaustación de monjas, no utilización de la fuerza civil para pagos de diezmos; supresión de la Real y Pontificia Universidad de México, a la que se sustituía con varias escuelas de estudios superiores; desamortización de bienes de las corporaciones religiosas y diversos decretos sobre instrucción laica, mientras por su parte Santa Anna y Nicolas Bravo promovían rebeliones y atacaban duramente a los reformistas.

Como ya mencionamos, Bustamante ejerció de hecho un régimen centralista y su gobierno se propuso acabar con el régimen federal, iniciándose desde 1834, pero en 1835 se desenvuelve abiertamente el proceso hacia el centralismo de tipo constitucional, que mal se avenía con los altos intereses de propietarios y del clero, que sentía como terribles enemigos a los liberales ardientes.⁶³

El Congreso sesionó en las dos Cámaras por separado a partir del 16 de julio, fue integrado predominantemente por conservadores con un pequeño sector de moderados, que obtuvieron algunas concesiones para los reformistas, que se encontraban reducidos a la mínima expresión. El proyecto de reformas quedó a cargo de una comisión, en la que intervinieron José Ignacio de Anzorena, José Ma. Cuevas, Miguel Valentín, Antonio Pacheco Leal y Francisco Manuel Sanchez Tagle. La influencia de este último fue muy importante, al punto de que según Bustamante, a la Constitución la llamaban la "taglina", aunque se escucharon otras opiniones, como las de Alamán y el propio Bustamante. Aparte, la oligarquía militar-latifundista-clerical, hizo notar su fuerza.⁶⁴

La denominación, después de arduas discusiones, se dejó en "Bases constitucionales expedidas por el Congreso constituyente el 15 de diciembre de 1835", aunque la

⁶³ Ibid. p. 134

⁶⁴ Ibid. p. 135

aprobación llegó hasta el año siguiente. Según su artículo 1º, “la nación mexicana, una, soberana e independiente como hasta aquí, no profesa ni protege otra religión que la católica, apostólica, romana, ni tolera el ejercicio de otra alguna”. En tanto que de conformidad con sus artículos 3º y 4º “el sistema gubernativo de la nación es el republicano, representativo popular”. El poder legislativo residió en un Congreso de representantes de la nación, dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, los que serían elegidos popular y periódicamente de acuerdo a los principios, instituciones y procedimientos electorales que la misma Constitución estableciere. El poder ejecutivo, por su parte, residía en un presidente de elección popular indirecta y periódica, mexicano por nacimiento, en tanto que el poder judicial en una Corte Suprema de Justicia, y en los tribunales y jueces que estableciera la ley constitucional.

El territorio nacional fue dividido en departamentos, cuyo número, extensión y subdivisiones también serían detallados en una ley constitucional. Para el gobierno de los departamentos había gobernadores y juntas departamentales. Las juntas eran elegidas popularmente y los gobernadores nombrados periódicamente por el supremo poder ejecutivo, a propuesta de dichas juntas. El poder ejecutivo de los departamentos residía en el gobernador, con sujeción al ejecutivo supremo de la nación. Las Juntas departamentales eran el consejo del gobernador y tenían facultades económico-municipales, electorales y legislativas.⁶⁵ Las siete leyes constitucionales derivadas de las bases enunciadas son las siguientes: Primera: Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República, que constituye el primer catálogo organizado de garantías. Segunda: Organización de un supremo poder conservador. Tercera: Del poder legislativo, de sus miembros y de cuando se dice relación a la formalización de las leyes (con cámaras de diputados y senadores, con alguna tendencia oligárquica). Cuarta: Organización del supremo poder ejecutivo. Quinta: Del poder judicial. Sexta: División del territorio de la República y gobierno interior de los pueblos. Séptima: Variaciones de las leyes constitucionales.

⁶⁵ Castellanos Hernández, Eduardo. Op. cit. p.190

Relevante de este producto legislativo, en sus artículos 1º, 3º y 11º, fue la suma del llamado Supremo Poder Conservador dentro a los otros tres que hasta antes se contemplaban, quedó depositado en cinco individuos, de los que se renovaría uno cada dos años, saliendo en la primera, segunda, tercera y cuarta vez, el que designare la suerte sin entrar en el sorteo los integrantes que hubiesen sido nombrados para reemplazar. A partir de la quinta vez saldría el más antiguo. El sorteo correspondiente era hecho por el Senado y, si se encontrara en receso, por el consejo de gobierno. El día primero de cada bienio, el Supremo Poder elegía de entre sus miembros a un presidente y un secretario, pudiendo reelegir a los que acababan sus funciones como tales.

Para ser miembro del Supremo Poder Conservador era necesario: ser mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos ciudadanos; tener el día de la elección cuarenta años cumplidos y un capital (físico o moral), que le produjera por lo menos tres mil pesos de renta anual; haber desempeñado alguno de los cargos siguientes: presidente o vicepresidente de la República, senador, diputado, secretario de despacho, magistrado de la Suprema Corte de Justicia.

Entre las atribuciones del Supremo poder figuraban las siguientes: declarar la nulidad de una ley o decreto; declarar la incapacidad física o moral del presidente de la República; suspender a la Alta Corte de Justicia; suspender hasta por dos meses las sesiones del Congreso General ; restablecer constitucionalmente a cualquiera de dichos tres poderes; declarar cuándo el presidente de la República debería renovar todo el ministerio por el bien de la nación; dar o negar la sanción a las reformas a la Constitución; calificar las elecciones de los senadores y nombrar a los letrados que podrían juzgar a los ministros de la Alta Corte de Justicia y de la marcial.⁶⁶

En la Tercera Ley artículos 3º,4º,5º y 6º, la base de elección de la Cámara de Diputados, era la población, eligiéndose un diputado por cada ciento cincuenta mil habitantes y por cada fracción de ochenta mil. La Cámara se renovaba por mitad cada dos años, para lo cual

⁶⁶ Ibid. p.192

los departamentos eran divididos en dos secciones proporcionalmente iguales en población, las cuales nombraban a sus diputados alternativamente cada bienio.

Las elecciones de diputados eran calificadas por el Senado, pero sólo con respecto a las cualidades legales del individuo electo y a la nulidad que viciara la elección en las Juntas electorales. Para ser diputado se requería: ser mexicano por nacimiento o natural de cualquier parte de América que en 1810 dependía de España y siendo independiente, si se hallaba en la República al tiempo de su emancipación; ser ciudadano mexicano en actual ejercicio de sus derechos, natural o vecino del departamento que lo elige; tener treinta y cinco años cumplidos de edad el día de la elección; y tener un capital físico o moral que le produzca al individuo lo menos mil quinientos pesos anuales. Quedaban excluidos del nombramiento el Presidente de la República y los miembros del Supremo Poder Conservador, mientras lo fuesen, y un año después; los individuos de la Suprema Corte de Justicia y de la marcial; los secretarios del despacho y oficiales de su secretaría; los empleados generales de Hacienda; los gobernadores de los departamentos, mientras lo fuesen, y seis meses después; los arzobispos y obispos, gobernadores de mitras, previsores y vicarios generales por los departamentos a que se extiende su jurisdicción, encargo o ministerio.

La Cámara de Senadores, a su vez, se componía de veinticuatro senadores nombrados en cada elección de la siguiente manera: la Cámara de Diputados, el gobierno en junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia elegían, cada uno a pluralidad absoluta de votos, un número de individuos igual al de nuevos senadores. Las tres listas resultantes, debidamente autorizadas por los respectivos secretarios, eran remitidas a las juntas departamentales.⁶⁷

Cada una elegiría, de acuerdo a lo establecido por la Tercera Ley en sus artículos 8, 9, 10, 12 y 25, precisamente de entre los incluidos en las listas, el número que se debía nombrar de senadores, remitiendo la lista de su elección al supremo poder conservador, el cual las examinaba, calificaba las elecciones y declaraba senadores a los que hubiesen reunido la mayoría

⁶⁷ Ibid. p.193

de votos de las juntas, por el orden de esa mayoría y decidiendo la suerte entre los números iguales.

Para ser senador era requisito: ser ciudadano mexicano por nacimiento en actual ejercicio de sus derechos; contar, el día de la elección con treinta y cinco años de edad; tener un capital (físico o moral), que le produjese a lo menos dos mil quinientos pesos anuales. No podían ser senadores: el Presidente de la República, mientras lo fuese, y un año después; los miembros del supremo poder conservador; los de la Suprema Corte de Justicia y de la marcial; los secretarios de despacho y oficiales de sus secretarías; los empleados generales de Hacienda, ni los gobernadores de los departamentos, mientras lo fuesen y seis meses después.

De conformidad con lo dispuesto por la Cuarta Ley en los artículos 1, 2, 3, 4 y 14 fracción II y III, el ejercicio del Poder Ejecutivo quedó depositado en un supremo magistrado denominado Presidente de la República, el cual duraba en el encargo ocho años, este cargo no era renunciable más en el caso de reelección y mediante calificación de sus causas por el Congreso General; en las faltas temporales del Presidente de la República en Junta del Consejo y ministro, el Senado y la alta Corte de Justicia, cada uno con una terna de individuos y el mismo día la pasaban directamente a la Cámara de Diputados, la cual al día siguiente escogía tres individuos de los especificados en dichas ternas, y remitía la terna resultante a las Juntas departamentales.⁶⁸

El 15 de octubre del año anterior a la renovación, éstas elegían a un individuo de los tres contenidos en la terna, y remitían en pliego certificado el acta de la elección a la secretaría de la Cámara de Diputados.

El 15 de diciembre se reunían las dos Cámaras, abrían los pliegos de actas que se hubiesen recibido, nombraban una comisión especial de cinco miembros para examinar y calificar las elecciones (sólo en lo respectivo en la validez y nulidad), contar los votos y presentar el dictamen correspondiente. Discutido y aprobado este dictamen por el Congreso General, se

⁶⁸ Ibid. p. 194

declaraba presidente al que hubiera obtenido mayor número de votos y, en su caso de igualdad, al que designara la suerte verificándose el sorteo y todo lo demás en la misma sesión.

El Consejo de Gobierno se componía de trece consejeros, de los cuales dos deberían ser eclesiásticos, dos militares y el resto de las demás clases sociales. Fueron elegidos de una lista de treinta y nueve individuos formada por el Congreso Constituyente en funciones, la cual fue remitida al Presidente de la República quien determinaba de entre estos los que detentarían el cargo.

Había cuatro ministros: uno de lo Interior, otro de Relaciones Exteriores, otro de Hacienda y otro de Guerra y Marina; los ministros eran de exclusiva elección del Presidente de la República, mexicanos por nacimiento, ciudadanos en ejercicio de sus derechos y no debían haber sido condenados en proceso legal por crímenes o malversación de los caudales públicos.

De pasada diremos que el territorio de la República se dividió en departamentos, que a su vez quedaron fraccionados en distritos y éstos en partidos; el gobierno interior de los departamentos quedó a cargo de los gobernadores, con sujeción al gobierno general. Los gobernadores durarían en su encargo ocho años, pudiendo ser reelectos, eran nombrados por el gobierno general a propuesta en terna de las juntas departamentales. Para ser gobernador era necesario: ser mexicano por nacimiento o haber nacido en el territorio colonial español en América; ser ciudadano en ejercicio de sus derechos; ser natural o vecino del mismo departamento; tener una edad de 30 años cumplidos; tener un capital, físico o moral, que le produjese de renta anual dos mil pesos por lo menos; y pertenecer al estado secular.⁶⁹

En los departamentos existía una junta llamada departamental que se componía de siete individuos elegidos por los mismos electores que eligieron a los diputados al Congreso; estas deberían de ser renovadas cada cuatro años y sus integrantes debían de tener las mismas cualidades que los diputados.⁷⁰ En cada cabecera de distrito había un prefecto electo por el gobernador y confirmado por el gobierno general, que detentaba el cargo cuatro años y podía ser

⁶⁹ Ibid. p. 196

⁷⁰ Artículo 10

reelecto; para ostentar dicho cargo era necesario contar con 30 años de edad, ser ciudadano mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos, natural o vecino del departamento, y contar con una renta anual de por lo menos mil pesos anuales. Por otra parte en las cabeceras de partido existía el subprefecto, nombrado por el prefecto y con aprobación del gobernador, de igual manera solo podrían ser subprefectos los mexicanos por nacimiento, los vecinos del partido contar con una renta de por lo menos quinientos pesos anuales, además de contar con veinticinco años.

Una vez determinado el aspecto electoral de esta fuente histórica de nuestra legislación y para concluir con el presente subcapítulo me permito coincidir con el maestro Castellanos Hernández, en titular este periodo de nuestra historia como “El régimen unitario o constitucionalismo oligárquico” por la obvia razón de considerarse como facultad exclusiva de las clases sociales altas o con mayor poder económico, la dirección de la nación y la creación de las normas jurídicas; resalta como ya lo señalamos la adición del llamado Supremo poder conservador como un ente superior a los otros tres poderes considerados hasta entonces por la doctrina, ya que la autorización para suspender la Alta Corte de Justicia, determinar la incapacidad del ejecutivo y suspender las sesiones del Congreso por un tiempo determinado, evidencian sin duda una autoridad excesiva.

Característico de esta Carta es que el voto se vuelve censatorio nuevamente, pues exige, entre otros requisitos, tener una renta anual de por lo menos cien pesos.

Más ilustrativo al hacer referencia a este documento legislativo, es la expresión del maestro Jesús Reyes Heróles al decir que: “Las siete leyes constitucionales tenían un propósito, por absurdo que a la distancia parezca: consolidar y perpetuar de jure el poder de las clases privilegiadas que día a día se debilitan... El poder tenía que residir en el poder conservador, órgano de las clases privilegiadas. Las contradicciones son del texto con la realidad, con la doctrina, y del texto en sí por las contradicciones que las clases privilegiadas no suelen eludir.”

1.5. BASES DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1843.

Este producto legislativo fue concebido también, durante el mismo periodo en el que vio la luz las llamadas siete leyes constitucionales, esta etapa centralista fue todavía menos tranquila que los años de vigencia de la carta de 1824, una nueva fuerza diversa a los federalistas y centralistas afloró en 1840, al publicar Gutiérrez Estrada su famosa carta, en la que censuraba a estos dos grupos antagónicos y pedía el retorno de la monarquía, debemos recordar que el país en esos momentos hacía frente a los gastos que originaba la guerra de Texas, agravando la situación.

De acuerdo con Tena Ramírez cuatro criterios se disputaban el mando en esos momentos: "el de los centralistas como D. Carlos Ma. de Bustamante, que simplemente sostenían la Constitución de 36; el de los centralistas que, sin variar el sistema, pedían reformas en el complicado mecanismo gubernamental que la Constitución establecía; el de los federalistas moderados que, como Gómez Pedraza, propendían a la restauración del sistema del 24; el de los federalistas radicales encabezados por Gómez Farias, que se hallaba arrestado en la capital, y para quienes no bastaba el sistema federal, sino que era preciso continuar las reformas de 33"⁷¹

Santa Anna vuelve a la presidencia en enero de 1839 y en 1840 se presenta un proyecto de reformas, donde lo más interesante es la idea de Fernando Ramírez del control constitucionalidad a través de la Suprema Corte de Justicia.⁷² Es la etapa de nuestra historia, donde germina el juicio de Amparo como creación de distinguidos juristas mexicanos; la carta política de Yucatán obra de don Manuel Crecencio Rejón, como intento separatista por las agresiones de Santa Anna, era la más avanzada hasta esos tiempos y en el que claramente se establece el juicio de Amparo y un auténtico sistema representativo, democrático y federal.

Posteriormente surgen las bases de Tacubaya que convocaban a un nuevo Congreso constituyente y las elecciones revelaron que el país comenzaba a adquirir madurez

⁷¹ Tena Ramírez, Felipe. "*Leyes Fundamentales de México 1808-1957*", Ed. Porrúa, México 1957. p. 249

⁷² Moreno, Daniel. Op. cit. p. 141

política, ya que a pesar del sistema electoral, representativos de los diversos grupos llegaban a la asamblea.⁷³

La asamblea fué llamada "Junta Nacional Legislativa" y se instaló por primera vez el 6 de enero de 1843, la mayoría de sus miembros con la anuencia del Ministerio acordó que no se trataría solamente de formular bases constitucionales, sino de expedir una nueva Constitución.

Casi todo el proyecto fue aprobado por unanimidad, salvo lo relativo al veto, reforma de la Constitución y facultades extraordinarias. Las bases contaban once títulos:

I. De la nación mexicana, su territorio, forma de gobierno y religión; II. De los habitantes de la República; III De los mexicanos, ciudadanos mexicanos y derechos y obligaciones de unos y otros; IV. Poder Legislativo; V. Poder Ejecutivo; VI. Poder Judicial; VII Gobierno de los Departamentos; VIII. Poder Electoral; IX Disposiciones generales sobre administración de justicia; X. De la hacienda Pública; y XI. De la observancia y reforma de estas bases.

El artículo 1º disponía que: "La nación mexicana, en uso de sus prerrogativas y derechos, como independiente, libre y soberana, adopta para su gobierno la forma de República representativa y popular". El principio de gobierno da la nación fue la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, la cual "profesa y protege la religión católica, apostólica, romana, con exclusión de cualquier otra". Fueron considerados mexicanos los nacidos en territorio de la República; los que sin haber nacido en ella eran sus habitantes en 1821 y no renunciaron a su calidad de mexicanos; los naturales de Centroamérica cuando perteneció a la nación mexicana y que hayan continuado residiendo en ella, y los extranjeros con carta de naturaleza.

Para ser ciudadano mexicano se requería haber cumplido dieciocho años, siendo casado, y veintiuno en caso contrario, tener una renta anual de doscientos pesos por lo menos, "procedente de capital físico, industria o trabajo personal honesto". Los congresos constitucionales locales establecerían en cada departamento, "la renta que en cada uno de éstos

⁷³ Ibid. p. 142

haya de requerirse para gozar los derechos ciudadanos". Sin embargo, se dispuso que a partir de 1850, además de los requisitos anteriores, sería necesario saber leer y escribir para adquirir la categoría de ciudadano mexicano.

El Poder Legislativo quedó depositado para su ejercicio en dos Cámaras, "una de diputados y otra de senadores, y en el Presidente de la República por lo que respecta a la sanción de leyes". La Cámara de diputados quedó compuesta por diputados elegidos por los departamentos, "a razón de uno por cada setenta mil habitantes" o fracción que pasara de treinta y cinco mil. Para ser diputado se requería ser natural del departamento o vecino del mismo con residencia de tres años por lo menos; estar en ejercicio de los derechos de ciudadano; tener treinta años de edad cumplidos al tiempo de la elección, y una renta anual efectiva de mil doscientos pesos, procedente de capital físico o moral. La Cámara se renovaría por mitad cada dos años, saliendo los segundos nombrados en la primera renovación.

Por otra parte la de Senadores estaba integrada por setenta y tres individuos, de los cuales dos tercios serían elegidos por las asambleas departamentales y el otro tercio por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia. Para ser senador era necesario: ser mexicano, ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de treinta y cinco años, con una "renta anual notoria" o sueldo que no bajara de dos mil pesos. La Cámara de Senadores sería renovada por tercios cada dos años.⁷⁴

Debe resaltarse que tuvo tintes de aristocráticos para integrar el poder legislativo, sobre todo la Cámara de Senadores, ya que, siguiendo el mismo criterio de las siete leyes constitucionales de 1836, era requisito para detentar el cargo, contar con las rentas a que hemos hecho referencia, motivo por el cual limitaba el acceso a grupos precarios.

El Presidente de la República duraría en su encargo cinco años y era imprescindible para ser electo, ser mexicano por nacimiento, ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor cuarenta años, residir en el territorio de la República al tiempo de la elección y pertenecer al

⁷⁴ Castellanos Hernández, Eduardo Op. cit. p.210

estado secular. El Presidente era jefe de la administración general de la República, y le estaban “encomendados especialmente el orden y tranquilidad en lo interior y la seguridad en lo exterior”. Su elección era indirecta por las dos cámaras del poder legislativo, a partir de los candidatos propuestos por las asambleas departamentales.

El despacho de todos los negocios del gobierno estaba a cargo de cuatro ministerios: Relaciones Exteriores; Gobernación y Policía; Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria; Hacienda, y Guerra y Marina.

En cada departamento había un gobernador, nombrado por el Presidente de la República a propuesta de las asambleas departamentales, con duración de cinco años en el cargo, los requisitos para ser electo gobernador eran ser ciudadano en ejercicio de los derechos inherentes; natural o vecino del departamento; tener dos mil pesos de renta efectiva, y haber servido por cinco años en empleos o cargos públicos. Las asambleas departamentales se componían de un número de vocales no mayor de once ni menor de siete, a juicio por la primera vez de la junta departamental en funciones, cada uno con su respectivo suplente. Para ser vocal era esencial tener veinticinco años de edad y las demás cualidades para ser diputado al Congreso; duraban en su puesto cuatro años y se renovaba por mitad cada dos años.

Como reflexión final, basta la dura crítica que Emilio Rabasa hace a estas bases: “Sólo porque la Constitución de 36 es tan rematadamente extravagante, vacila el criterio para tener y declarar por peor la de 43. En los autores de ésta, la única libertad que haya habido, si alguna, se empleó en fraguar una organización que dependiera por completo del general Santa Anna, porque temían que éste en apariencia irresponsable de la disolución del Congreso (que había hecho Bravo), lo restableciera con federalismo y todo, si no era la asamblea nacional legislativa bastante pródiga en concesiones de autoridad y poder para el Presidente”... “La carta de 43 es un absurdo realizado: es el despotismo constitucional. En ella el gobierno central lo es todo; apenas los departamentos tienen atribuciones de administración municipal, y todo el gobierno central está en manos del Ejecutivo. El Congreso se compone de una cámara de diputados designados por los electores terciarios, que lo fueron por los secundarios, y sólo éstos

por el pueblo, y una cámara de senadores designados por los poderes públicos salientes, con quienes trata de crearse una casta privilegiada, y en la que figuran muy principalmente los generales y los obispos.

1.6 LA CONSTITUCIÓN DE 1857.

El Plan de Ayutla proclamado el 1° de marzo de 1854, por el coronel Florencio Villarreal, y en cuya formación intervinieron el general Juan Álvarez y el coronel retirado Ignacio Comonfort, es el antecedente directo de la carta constitucional que en este subcapítulo nos ocupa; funda su aparición considerando que entre otras razones, “La permanencia de don Antonio López de Santa Anna en el poder es un amago constante para las libertades públicas, puesto que con el mayor escándalo, bajo su gobierno se han hollado las garantías individuales que se respetan aún en los países menos civilizados”.

“Que debiendo conservar la integridad del territorio de la República, ha vendido una parte considerable de ella sacrificando a nuestros hermanos de la frontera norte, que en adelante serán extranjeros en su propia patria, para ser lanzados después, como sucedió con los californios”;

“Que la nación no puede continuar por más tiempo sin constituirse de un modo estable y duradero, ni dependiendo su existencia política de la voluntad caprichosa de un solo hombre”, los revolucionarios de Ayutla convocaron a sus contemporáneos a cesar sus funciones a Santa Anna; a elegir un presidente interino a través de los representantes de cada estado y territorio convocados por el general en jefe de las fuerzas rebeldes, quienes le servirían de Consejo, quedando investido el presidente interino de amplias facultades, entre las cuales convocaría al Congreso extraordinario constituyente, publicada el 17 de octubre de 1855.⁷⁵

⁷⁵ Ibid. p. 227

El Congreso Constituyente de 1856-1857, se considera en nuestra historia, como la asamblea que se integró con los mejores elementos y donde se llevaron a cabo los debates de mayor altura, existió sin duda una diversidad de opiniones entre moderados, conservadores, liberales y demócratas, en una asamblea que reunió a los hombres mas distinguidos de su tiempo.

Los trabajos de la asamblea constituyente terminaron en febrero de 1857, después de tenaces debates. Fue firmada el día 5 de febrero del año citado y el presidente Comonfort hizo el juramento ante el Congreso, que la promulgó con toda solemnidad , el 12 de febrero. Aunque los liberales avanzados no habían logrado el triunfo completo de sus ideales, habían realizado notables avances. En cambio el grupo conservador y particularmente el clero, la veían con gran desconfianza.⁷⁶

La Constitución de 1857 consta de 128 artículos divididos en ocho títulos. Su artículo primero establece que “el pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales”, de donde se deriva el respeto a la ley y las autoridades deben observar las garantías que otorga la Constitución.

Dispone el artículo 2º “En la República todos nacen libres. Los esclavos que pisen el territorio nacional, recobran, por ese solo hecho, su libertad, y tienen derecho al protección de las leyes”. Asimismo, considera que son mexicanos en su artículo 30, todos los nacidos dentro y fuera del territorio de la República, de padres mexicanos; los extranjeros naturalizados conforme a las leyes de la federación y los extranjeros que adquieran bienes raíces en la República o tengan hijos mexicanos, siempre que no manifiesten la resolución de conservar su nacionalidad. Son ciudadanos de la República, todos lo que teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además las siguientes: haber cumplido dieciocho años siendo casados, o veintiuno si no lo son, y tener un modo honesto de vivir.

En cuanto a la forma de gobierno el artículo 39 determinaba “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y

⁷⁶ Moreno, Daniel. Op. cit. p. 186

se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.” El numeral 40 establecía que “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República 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.” “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los de los estados para lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal.” (artículo 41).

El Supremo Poder de la Federación quedó dividido para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que pudiesen reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo.⁷⁷ El Poder Legislativo fue depositado en una sola asamblea denominada Congreso de la Unión, compuesta de representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos; de acuerdo a lo dispuesto por el numeral 51. La base de elección, citada por el artículo 53, determinaba que se nombraría un diputado por cada cuarenta mil habitantes o por una fracción que pasara de veinte mil, por cada diputado se nombraba un suplente.

Se dispuso en el numeral 59, que los diputados eran inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, sin lugar a dudas esta disposición es antecedente directo del fuero constitucional del que ahora gozan nuestros representantes legislativos. El Congreso debería calificar las elecciones de sus miembros y resolver las dudas que ocurriesen sobre ellas. Contempla además en artículo 73, la existencia de la diputación permanente, integrada por un diputado por cada estado.

El Supremo Poder Ejecutivo quedó depositado en un solo individuo denominado “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”. Su elección era indirecta en primer grado y en

⁷⁷ Artículo 50

escrutinio secreto. Para ser presidente era necesario de conformidad en el numeral 77, ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos; contar con treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección; no pertenecer al estado eclesiástico y residir en el país al tiempo de verificarse la elección. Una vez electo el presidente iniciaba a ejercer sus funciones el primero de diciembre y duraba en el cargo cuatro años, para el caso de su falta temporal ejercía el poder el presidente de la Suprema Corte de Justicia.

El Poder Judicial era encabezado por la Suprema Corte de Justicia que se componía de once ministros propietarios cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general. Cada uno de sus miembros duraba en su encargo seis años, y se elegían de manera indirecta en primer grado. Para ser electo se requería: estar instruido en la ciencia del derecho, a juicio de los electores, ser mayor de treinta y cinco años y ciudadano de nacimiento en ejercicio de sus derechos.⁷⁸

La elección de diputados al Congreso de la Unión, era indirecta en primer grado y en escrutinio secreto. Para ostentar el cargo de diputado se necesitaba ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos; tener veinticinco años cumplidos el día de la apertura de las sesiones; ser vecino del estado o territorio que hace la elección, y no pertenecer al estado eclesiástico.

Es necesario aludir a la Ley Orgánica Electoral del 12 de febrero de 1857 por las características únicas de este documento legislativo, el decreto promulgado por Ignacio Comonfort, consta de 63 artículos distribuidos en 11 capítulos y 4 artículos transitorios de los cuales haremos referencia a los más relevantes.

En el capítulo segundo llamado "Del nombramiento de electores", se dispone que los ayuntamientos comisionarán una persona para cada una de las divisiones de su municipalidad, que empadrene a los ciudadanos que tengan derecho a votar y que les expida las boletas que les hayan de servir de credencial, estas boletas deberán de estar en poder de los ciudadanos por lo menos tres días antes de la elección.

⁷⁸ Artículos 91 y 92.

El día de la elección reunidos siete ciudadanos por lo menos, en el sitio público que se hubiere designado y bajo la presidencia del vecino que al efecto haya comisionado el ayuntamiento únicamente para instalar la mesa, se procederá a nombrar de entre los individuos presentes, que hubiesen recibido boleta, un presidente, dos escrutadores y dos secretarios, y se dispondrán a elegir el elector o electores.

El mismo capítulo señala los requisitos para ser elector, como lo son estar en ejercicio de los derechos de la ciudadanía mexicana; residir actualmente en la sección que hace el nombramiento; pertenecer al estado seglar y no ejercer mando político ni jurisdicción de ninguna clase en la misma sección.

El capítulo tercero denominado "De las juntas electorales de distrito", determinaba que estas se componían de los electores de las secciones, que deberán congregarse en las cabeceras de los distritos electorales el día jueves anterior al día determinado para la elección, para el efecto de que ante la autoridad política del lugar se les inscribiera en el libro de actas tomando razón de sus credenciales. Al día siguiente en el lugar designado, se nombrará de entre los miembros mediante escrutinio secreto y por cédulas, un presidente, dos escrutadores y un secretario, que presidirán la elección de diputado y suplente mediante escrutinio secreto y por medio de cédulas, a mayoría absoluta de los electores presentes.⁷⁹

El capítulo quinto se refiere a la elección del Presidente de la República y del similar de la Suprema Corte de Justicia, esta se realizaba al día siguiente de nombrados los diputados, cada junta de distrito electoral se volvía a reunir y mediante escrutinio secreto y cédulas se nombraba a una persona para Presidente de la República, inmediatamente en el mismo día se procedía a nombrar presidente de la Suprema Corte de Justicia mediante el mismo procedimiento.

El Congreso de la Unión se erigía en colegio electoral todas las veces que hubiere elección de presidente de la República o de integrantes de la Suprema Corte de Justicia. Para

⁷⁹ Castellanos Hernández, Eduardo. Op. cit. p. 237

terminar, dentro de las disposiciones generales contenidas en el capítulo onceavo destacan las siguientes: nadie puede excusarse de servir los cargos de elección popular; los expedientes y papeles respectivos a elecciones primarias, se conservaran cuidadosamente y con la separación debida en los archivos del ayuntamiento, y con el mismo cuidado en la secretaria del Congreso los relativos a sus funciones de cuerpo electoral.

La Constitución de 1857 habría de regir al país durante sesenta años, durante los cuales sufrió reformas, como la de 1861 sobre supresión de alcabalas, restablecidas en 1862, en 1863 cuando se erige el estado de Campeche, y en 1868 con el establecimiento el de Coahuila y al año siguiente los de Hidalgo y Morelos. Es a partir de la muerte del presidente Benito Juárez en 1872, cuando las reformas tienen una mayor trascendencia, durante la administración de don Sebastián Lerdo de Tejada se integró a la Constitución las leyes mas importantes de la reforma y en 1874 también bajo la presidencia señalada, se restableció el bicammarismo, dividiendo al Congreso de la Unión en una Cámara de Diputados y otra de Senadores.

Uno de los preceptos que mayor agitación producía era el de la reelección, el general Díaz luchó contra ella frente al gobierno juarista y después contra el de Lerdo. En 1876 el mismo Porfirio Díaz al tratar de reelegirse, usó los mismos métodos del presidente Juárez, suspendiendo las garantías individuales, y poniendo en estado de sitio a algunas entidades, procedimientos que le fallaron por no tener el prestigio de Juárez.

El mayor número de reformas se realizaron durante el gobierno del general Díaz, encaminadas la mayoría a centrar el poder dando mayor número de facultades al Congreso de la Unión vigorizando al Ejecutivo. En mayo de 1883 se restringe la libertad de expresión y en la última etapa de su gobierno la reformó aumentando el centralismo, en materia de marcas y patentes, instituciones bancarias, vías de comunicación, correo, emigración, salubridad y otras.⁸⁰

A partir de 1857 el voto es universal y la elección de Presidente deviene indirecta en primer grado y desaparecen las Juntas Departamentales. * Sst. elec!

⁸⁰ Moreno, Daniel. Op cit p.216

“México tuvo desde el 5 de febrero de 1857 un código fundamental que elevaba el carácter de leyes supremas, principios del credo democrático, del federalismo y las aspiraciones del partido liberal. Estudiando la evolución de los pueblos modernos es muy notable el afán y anhelo que en la segunda mitad del penúltimo siglo y en la primera del actual tuvieron por poseer constituciones escritas que cerrasen la puerta a la arbitrariedad, que consignasen los principios de gobierno, que marcasen las atribuciones y límite del poder”⁸¹

1.7 LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

El Porfiriato se prolongó durante treinta años, durante los cuales, como ya lo mencionamos el dictador reformó la Constitución del 57 de acuerdo a sus pretensiones, México entonces, se convirtió en un país de enormes diferencias económicas. La dura explotación que sufrían los campesinos y las paupérrimas condiciones en que vivían los obreros; la entrega de la economía nacional a elementos extranjeros y el raquitismo político de una clase media cuya intervención en los asuntos públicos era completamente nula, dieron pie al inicio de la gesta revolucionaria.

El plan político de mayor importancia que sirve de base al movimiento revolucionario es el del Partido Liberal Mexicano, cuya aparición corresponde al 1 de Julio de 1906, y que dio a conocer desde el destierro en Estados Unidos un programa de 52 puntos, donde analizaba todas las cuestiones básicas de la República en orden social, económico y jurídico, planteando el propósito de derrocar al gobierno del general Díaz. A pesar de que los redactores del programa y manifiesto del Partido Liberal, con cierta modestia indicaban que sus ideas no eran más que bases generales para la conquista de un sistema democrático, tuvieron plena razón al considerar que era “la condensación del pueblo” y que respondían a graves y urgentes necesidades

⁸¹ Ibid. p.197

de la patria.⁸² Importante es señalar, que dentro del manifiesto se postularon derechos laborales innovadores que fueron plasmados posteriormente en la Constitución del 17, dándole el carácter social que la caracteriza.

En 1914 se reúne la llamada Convención Nacional Revolucionaria o también conocida como la Convención de Aguascalientes, considerada como el esfuerzo mas noble y serio por unificar a los diversos grupos revolucionarios, encabezados por Villa, Zapata y Carranza; el 14 de octubre de ese año se declara soberana y designa primeramente Presidente provisional de la República al honesto y valiente general Eulalio Gutiérrez, sucediéndolo en el encargo, Roque González Garza y Francisco Lagos Cházaro posteriormente y tras de cambios en la sede de la convención se disuelve el 10 de octubre de 1915 publicando en Jojutla Morelos, un programa de reformas político-sociales; fueron diversas las causas que impidieron el éxito de la convención, figuraron en primer lugar el egoísmo y las ambiciones de muchos de sus integrantes, a pesar de que en el ánimo de la mayoría hubo un deseo sincero de dotar al país de una acción y una doctrina realmente avanzada.

Las diferencias entre los grupos revolucionarios devinieron en lucha armada triunfando Obregon sobre Villa, el primero bajo las ordenes de Venustiano Carranza. En Veracruz, Carranza inicia la obra legislativa de la Revolución, expidiendo la ley del 25 de diciembre de 1914 sobre el municipio libre, la de 6 de enero de 1915, para resolver el problema agrario, la del 29 de enero, para regular las relaciones obrero-patronales, y la Ley electoral para la formación del Congreso Constituyente del 20 de septiembre de 1916, esta última de interés para nuestra investigación, consta de 57 artículos contenidos en seis capítulos, y que plantea en forma general, la elección de diputados de manera directa, uno por cada fracción de 500 a 2000 habitantes de acuerdo a la densidad de la población, se encargaría la autoridad municipal de la designación de empadronadores e instaladores de casilla, de imprimir las boletas necesarias y de hacer llegar la documentación de la elección a la cabecera de distrito correspondiente y en cuanto

⁸² Ibid p.219

directa

al procedimiento en la elección, es similar al de las elecciones primarias de las que hemos hecho referencia en las cartas anteriores, pero, notable es que en esta regulación y siendo más precisos en el artículo 32 se contemplaba la reclamación de la elección, fundadas en las causas siguientes:

- I. Suplantación de votos.
- II. Error en el escrutinio de votos.
- III. Presencia de gente armada en la casilla que pueda constituir presión sobre los votantes o sobre la mesa.
- IV. Incapacidad para votar por causa posterior a la fijación de las listas definitivas comprobadas con documentos auténticos; y
- V. Admisión indebida de nuevos votantes.

Esta reclamación tendría que hacerse valer de manera escrita, citando el hecho concreto que las motive, ésta se incluía dentro del expediente electoral que se enviaba a las llamadas Juntas computadoras, que al revisar el expediente mandará que se consigne a la autoridad judicial competente las reclamaciones que importen la comisión de un delito, en cuya tramitación no se tardara mas de seis días, dictando resolución que causara ejecutoria que se comunicará directamente al Congreso. (Art. 41)

Además del recurso de reclamación, se contempla la posibilidad de invocar la nulidad de la elección de un diputado por cualquier ciudadano, al existir vicios en ella; como los son estar comprendido (el electo) en alguna de las prohibiciones, ó carecer de los requisitos necesarios para ostentar el cargo.⁸³

Esta es en síntesis, la ley que hizo nacer la Constitución que hasta ahora nos rige. El Congreso Constituyente reunido en Querétaro inició sus sesiones el primero de diciembre de 1916, y las concluyó el 31 de enero de 1917. El 6 de diciembre de 1916, este Congreso aprobó el proyecto de artículo 40, -que llega sin modificación alguna hasta nuestros tiempos- sin debate alguno, a excepción de una observación del C. diputado López Lira que versaba sobre la

⁸³ Castellanos Hernández, Eduardo Op. cit. p. 312

conveniencia de agregar al texto “algo relativo al municipio libre,” fundando su intervención en la calificación de que “era una de las conquistas de la revolución”.

En contestación a la intervención del diputado López Lira, el diputado por el estado de Jalisco, Paulino Machorro Narváez, acotó: “lo relativo al municipio libre está ya en el artículo 115, la comisión cree que esta bien colocado este artículo en el Título V, por que este Título se refiere a los estados de la Federación, y como el municipio libre tiene que ser una parte comprendida por la legislación de los estados, cabe allí mejor...”, “llegamos a la conclusión de que el municipio libre no ejerce soberanía y por tal motivo era inconveniente colocarlo en el Título correspondiente, por que la soberanía representa la síntesis, la suma de todo poder, no puede haber 2 soberanías en un mismo territorio, sólo la federación ha realizado ese milagro mediante la división ideológica que se ha hecho de de soberanía interior y exterior.” Es importante anotar que la votación de los artículos 39, 40 y 41 fue por unanimidad de 169 votos.

En cuanto al artículo 55, referente a los requisitos para ser electo diputado, el debate se centró en la condición de ser mexicano por nacimiento, el dictamen de la comisión fundaba la determinación en el argumento que señalaba, como “presidenciables”, a todos y cada uno de los integrantes de la Cámara a falta del Presidente de la República. En la intervención en el debate iniciado el 6 de enero de 1917, el diputado por el estado de Sonora, Juan de Dios Bojórquez planteó: “las tendencias de la revolución no deben tener limitación... para el revolucionario consiente de su misión, el mando no tiene fronteras; ...por eso la revolución gloriosa del 89 no escribió en sus anales los derechos del francés, sino que proclamó los derechos del hombre, ...” concluyendo con la proposición, en que sólo debía ser necesario, ser de origen latinoamericano nacionalizado mexicano.

Francisco J. Múgica, diputado por el estado de Michoacán, en apoyo a la tendencia del diputado Bojórquez señaló: que “En todas las naciones civilizadas se acostumbre aceptar como ciudadanos a aquellos individuos que llenan tales o cuales requisitos, sin exigir el nacimiento en el territorio, y esto ¿Por qué?, porque todos los pueblos tienen el anhelo grandioso de hacer que sus poblaciones crezcan para ser fuertes y tratar de asimilarse a los elementos sanos

provenientes de otros países” “...nosotros que tenemos una gran extensión superficial en el país, tenemos indudablemente como una obligación traer a nuestro territorio algunas cantidades de hombres útiles, de ciudadanos honrados que puedan trabajar con empeño por la prosperidad de nuestro suelo.” “Al tratar de permitir solamente a los mexicanos nacidos en México la facultad o el derecho de ser votados diputados, se lesionan los intereses comunes de la colectividad mexicana.”

En contra el C. diputado Recio, del estado de Yucatan argumentó: “el egoismo es mezquino y es ruin cuando se presta a algún fin malévolo, pero cuando el egoismo nos sirve como arma para prestar nuestra valiosa ayuda al más grande ideal de la patria mexicana, ese egoismo, señores, es sencillamente glorioso”, “...Nosotros no debemos consentir que de hoy en lo sucesivo se inmiscuyan en nuestros asuntos los extranjeros, ya hemos visto a través de las distintas legislaturas cual ha sido la labor de los extranjeros, jamás se han manifestado partidarios de un ideal, jamás han pensado en las conquistas revolucionarias, no han querido el engrandecimiento de nuestro pueblo.”

Paulino Machorro Narváez, representante del estado de Jalisco, también en favor de la restricción remató: “..el extranjero que viene a México es más fuerte, no por saber más sino por que su mentalidad es mas fuerte que la nuestra, su espíritu mismo es más fuerte que el nuestro, él con sus compatriotas piensa con un solo pensamiento y nosotros con muchos pensamientos...”. “Desde hace 400 años, desde que los españoles pisaron por primera vez el suelo de México con el fin de conquistarlo, México ha seguido siendo una tierra de conquista, cuando veo por las calles a los extranjeros observo su aspecto altivo, van por las calles llenándolas, nos hacen a un lado a todos, siento vergüenza y se me figura que por las baldosas de nuestras banquetas resuenan aún los acicates de Pedro de Alvarado...” (Aplausos); finalmente fue aprobado el proyecto, por una votación de 98 a favor y 55 en contra.

En cuanto al numeral 59 relativo a los requisitos para ostentar el cargo de senador, una vez discutido el relativo a la nacionalidad por nacimiento en el numeral anterior, se votó en

los mismos términos, solo debemos de anotar que la diferencia única consistió en la edad y que fue de 35 años cumplidos.

Los artículos que definen la forma de gobierno y el sistema electoral, son los siguientes: 39, 40, 41, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 80, 81, 82, 94, 96 y 115, los que analizaremos en su forma original como fue promulgada; para posteriormente estudiar el texto vigente, respetando un plan cronológico en lo posible.

“La Soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El Pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.” “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república 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 la ley fundamental.” “El pueblo ejerce su soberanía por medio de lo poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.”

Los textos integros de los artículos 39 y 40 no han sufrido reforma alguna, pero si el 41, la primera en 1977 por la reforma política promovida por el entonces Presidente López Portillo, la cual implicó además, la modificación de otros artículos, en el caso específico se incorporó la definición de partidos políticos, cuyas características haremos referencia mas adelante.⁸⁴

La segunda reforma a este artículo 41, ocurrió en 1990 con motivo de la reforma política durante la presidencia del licenciado Carlos Salinas de Gortari, con la cual se adicionaron al texto vigente un conjunto de elementos en las cuales se define la organización de las elecciones

⁸⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977.

federales como una función estatal.⁸⁵ Posteriormente durante ese mismo periodo, se da fundamento en el mismo ordenamiento al financiamiento legal de los partidos políticos y otros aspectos que son materia de un subcapítulo posterior.

“El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de las facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión.” Siendo presidente el general Lázaro Cárdenas fue adicionado el siguiente párrafo: “En ningún otro caso, se otorgaren al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar”. En 1951 siendo Presidente Manuel Ávila Camacho se adicionó la parte final del segundo párrafo para quedar en su forma actual: “En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”, artículo que se refiere a la facultad del Ejecutivo para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de importación y exportación expedidas por el Congreso de la Unión.

“El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un congreso general, que se dividirá en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos mexicanos. Se elegirá un diputado propietario por cada sesenta mil habitantes o por una fracción que pase de veinte mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada estado y territorio. La población del estado y territorio que fuese menor a la fijada en este artículo elegirá, sin embargo, un diputado propietario. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente. La elección de diputados será directa y en los términos que disponga la ley electoral.” En 1933, siendo presidente Abelardo L. Rodríguez se amplió el periodo de renovación de la Cámara de Diputados a tres años. En el texto actual cambia el criterio poblacional para determinar el número de diputados, fijando ahora un criterio territorial, tanto para el caso de los diputados electos en distritos uninominales (mayoría relativa) como para los

⁸⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990

electos en circunscripciones plurinominales (representación proporcional). En 1928 siendo presidente Plutarco Elías Calles se eleva la base proporcional de 60 a 100 mil o fracción que exceda de 50 mil; con Manuel Ávila Camacho, en 1942, se pasa de 150 mil o fracción que exceda de 75 mil; con Miguel Alemán Valdés, en 1951, se eleva a 170 mil o fracción que exceda de 80 mil; con Adolfo López Mateos en 1960, se eleva a 200 mil o fracción que exceda de 100 mil; con Luis Echeverría Álvarez, en 1976, a 250 mil o fracción mayor de 125 mil.

Durante el mandato como Presidente de José López Portillo, en 1977, se establece, en el artículo 52, la integración de la Cámara con 300 diputados electos según el principio de mayoría relativa y hasta 100 electos, según el principio de representación proporcional mediante listas regionales en circunscripciones plurinominales,⁸⁶ cantidad última que se duplica durante la presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado.

Como consecuencia de la reforma de 1977, se establece en el artículo 53 la demarcación territorial de los distritos uninominales y las circunscripciones plurinominales, en 1986 se establecen los criterios para la demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales y los 200 diputados de representación plurinomial en cinco circunscripciones plurinominales

“Para ser diputado son necesarios los siguientes requisitos: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos; tener veinticinco años cumplidos el día de la elección; ser originario del estado o territorio en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella. La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular; no estar en servicio activo en el ejército federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella; no ser secretario o subsecretario de Estado, ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe de sus funciones noventa días antes de la elección; los gobernadores de los estados, sus secretarios, los

⁸⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977

magistrados y jueces federales o del estado, no podrán ser electos en los distritos de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan de sus cargos noventa días antes de la elección, y no ser ministro de algún culto religioso.” Siendo Presidente Abelardo L. Rodríguez en 1933 se reforma por primera vez este artículo para incorporar el requisito de separación definitiva de sus funciones para ser diputados, de determinados funcionarios; y para establecer la no reelección inmediata en el cuerpo legislativo. La segunda reforma, en 1972, disminuye la edad para ser diputado de 25 a 21 años, en tanto que la siguiente en 1974 suprime el concepto de “territorio”. La cuarta reforma, en 1977, con el presidente López Portillo, establece requisitos de origen, o vecindad y residencia efectiva de mas de seis meses anteriores a la elección, para ser candidato a diputado plurinominal.

“La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal, nombrados por elección directa. La Legislatura de cada estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de votos emitidos.” “Cada Senador durará en su encargo cuatro años.” “La Cámara de Senadores se renovará por mitad cada dos años. Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de treinta y cinco años cumplidos el día de la elección.” En 1933 se aumenta de cuatro a seis años el periodo que dura en el encargo los senadores; en 1986 el Presidente De la Madrid Hurtado, modifica el mecanismo de renovación de la Cámara de Senadores, siendo entonces por mitad cada tres años;⁸⁷ en 1993 se establece la integración del Senado por cuatro senadores por entidad federativa, tres electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno asignado al partido que obtenga la primera votación minoritaria en la elección correspondiente.⁸⁸

“Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiesen sobre ellas. Su resolución será definitiva e inatacable.” La reforma de 1977, dispuso la erección de la Cámara de Diputados en Colegio Electoral, para calificar la elección de sus

⁸⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de marzo de 1986.

⁸⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1993

miembros. Habría de integrarse con los 60 presuntos diputados de mayoría y los 40 presuntos diputados plurinominales que hubiesen obtenido la votación mas alta. La segunda reforma en 1981, establece una estructura para el Colegio Electoral: 60 presuntos diputados que hubiesen obtenido la constancia expedida por la Comisión Federal electoral, independientemente de la forma de elección; por su parte el Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integraría tanto con los presuntos senadores que hubiesen obtenido la declaración de la Legislatura estatal o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, según el caso, como con los senadores de la anterior legislatura que continuasen en el ejercicio del cargo.

En 1990, durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, desaparecen los Colegios Electorales de ambas cámaras estableciendo la calificación de las elecciones de sus miembros solamente por la vía jurisdiccional. Las resoluciones de las salas del Tribunal Federal Electoral solamente podrán ser revisadas por la sala de segunda instancia del Tribunal. Los fallos serán definitivos e inatacables.

“Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”. La Elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la Ley electoral.” “Para ser presidente se requiere: ser ciudadano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos , e hijo de padres mexicanos por nacimiento; tener 35 años cumplidos el día de la elección; haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección; no pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto; no estar en servicio activo, en caso de pertenecer al ejército, noventa días antes del día de la elección, y no haber figurado, directa o indirectamente, en alguna asonada, motín o cuartelazo.” “El presidente entrará a ejercer su encargo el 1° de diciembre, durará en él cuatro años y nunca podrá ser reelecto.” Siendo Presidente de la República Plutarco Elías Calles, se amplía los requisitos negativos para ser Presidente de la República, y varía el plazo para la separación que aluden las fracciones V y VI de noventa a un año, anteriores a la elección. En 1943 se disminuye el plazo de un año a seis meses. En 1974 se suprime el concepto de territorio. En 1993 con la cuarta reforma se adiciona, en la fracción III, el hecho de que la ausencia del país,

hasta por treinta días no interrumpe la residencia y en 1994 también siendo Presidente el Lic. Carlos Salinas de Gortari, modifica la fracción I sustituyendo el requisito de ser hijo de padres mexicanos por nacimiento, por el de ser hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país durante veinte años. Esta reforma entrará en vigor en día 31 de diciembre de 1999, legislando para el futuro, forma característica de esta legislatura.

En 1927, siendo Presidente Plutarco Elías Calles se reforma el principio de no reelección, permitiéndola pasado el periodo inmediato y solamente por un periodo más. Durante el mismo periodo presidencial en 1928 se establece un periodo de seis años para el cargo de Presidente de la República y la no reelección absoluta tanto del Presidente constitucional como del interino.

“Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia y en los tribunales de circuito y de distrito cuyo número y atribuciones fijará la ley. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once ministros. Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita: ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos políticos y civiles; tener treinta y cinco años cumplidos el día de la elección; poseer título profesional de abogado, expedido por la autoridad o corporación legalmente facultada para ello; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude o falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente buena fama en el concepto público, inhabilitara para el cargo, cualquiera que haya sido la pena, y haber residido en el país durante los últimos cinco años, salvo en el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses.” En 1928 se aumenta el número de ministros a 16 que funcionaban en pleno y se crean tres salas de cinco ministros cada una. La segunda reforma la de 1934, eleva el número de ministros a 21 que actúan en pleno y en cuatro salas. En 1950, se incorpora a cinco magistrados supernumerarios, pasan a formar parte del Tribunal en pleno.

“Los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán electos por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral, siendo indispensable que concurran

cuando menos las dos terceras partes del número total de diputados y senadores. La elección se hará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos. Los candidatos serán previamente propuestos, uno por cada Legislatura de los estados, en la forma que disponga la ley local respectiva. No omitimos mencionar que los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados por la Suprema Corte, durando en su encargo cuatro años.”

En 1994 por iniciativa del Presidente Ernesto Zedillo se reforma el artículo 94, reduciendo la cantidad de ministros a once que funcionará en pleno y salas; creando el Consejo de la Judicatura Federal, órgano que determinará el número, división de circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados, Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito, reforma que consolida la independencia del Poder Judicial, al determinar además la elección de los jueces y magistrados por el mismo órgano aludido.

“Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes: cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermediaria entre éste y el gobierno del estado; los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales; los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.”

“El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno, pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.”

Para finalizar mencionaremos la ley electoral expedida el 6 de febrero de 1917 por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Venustiano Carranza, que establece la elección directa del Presidente de la República por mayoría absoluta de votos, requisito que no será retomado en las leyes electorales posteriores incluyendo la vigente. La ley para las elecciones de poderes federales del 2 de Julio de 1918, hace desaparecer el requisito de la mayoría absoluta de

votos, garantiza el secreto del voto, hace permanente el padrón electoral, perfila lo que será la credencial permanente de elector y amplía las disposiciones en materia de partidos políticos.⁸⁹

2. DERECHO ELECTORAL.

El Derecho electoral es una rama del Derecho constitucional, es decir de Derecho Público, toda vez que trata cuestiones que conducen a la integración de los órganos del poder del Estado, que es definido por Alcubilla de la siguiente forma: "El conjunto de reglas destinadas a definir la cualidad de ciudadano, diferenciar los diversos tipos de elecciones y reglamentar el desarrollo del escrutinio."⁹⁰ Para el Maestro Castellanos Hernández el Derecho electoral es en sentido amplio "las normas relativas a la elección de los órganos públicos, desde su forma de integración hasta la realización de la elección". En sentido estricto, "se limita al derecho de sufragio y a las condiciones jurídicas de participación de los ciudadanos en dicha elección."⁹¹ Para el maestro Berlín Valenzuela, "es el conjunto de normas que regulan el procedimiento por medio del voto de la designación de los gobernantes, que conforme a la ley deban ser electos por el pueblo y que determinan las condiciones de su participación a través del cuerpo electoral en las decisiones gubernativas," en esta definición se integran ya los dos aspectos que caracterizan a las elecciones contemporáneas, como son el de ser un procedimiento para la designación de gobernantes y el regular la participación popular en las formas de democracia semidirecta.⁹²

Los maestros Carpizo y Madrazo Cúellar dividen de igual manera el concepto, para ellos, en sentido amplio el derecho electoral "denota las determinaciones jurídico positivas y consuetudinarias que regulan las elecciones de representantes o de personas para los cargos

⁸⁹ Castellanos Hernández, Eduardo Op. cit. p. 419

⁹⁰ Alcubilla, Enrique Arnaldo "El Derecho al Sufragio de los Emigrantes en el Derecho Español." Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995 p.15

⁹¹ Castellanos Hernández, Eduardo. Op.cit. Tomo II p.67

⁹² Berlín Valenzuela, Francisco, "Derecho Electoral", Porrúa México 1980, p.129

públicos; se puede entonces definir al derecho electoral como el concepto que comprende tanto a las regulaciones jurídico-positivas como a las convenciones que se realizan desde las candidaturas hasta la verificación de la elección.” En sentido estricto, “el derecho electoral implica únicamente aquellas determinaciones legales que afecten al voto; así, lo que viene a especificar e implicar el derecho electoral stricto sensu es el derecho de sufragio, limitándose en su contenido, a establecer las condiciones jurídicas de la participación; señala, en definitiva, quien es el elector y quien es elegible, tratando de determinar, además, si el derecho de sufragio es o no universal, igual, directo y secreto.”⁹³

Consideramos que el concepto de Alcubilla, que es similar al del maestro Castellanos en sentido amplio, es el más adecuado para definir el concepto, ya que el derecho electoral es más amplio y no puede estar limitado a sólo las condiciones de ejercicio del derecho del sufragio; pero añadiríamos que: se encarga además de la resolución de las elecciones y de los procedimientos de impugnación y ejecución ante los tribunales electorales.

2.1 SISTEMAS ELECTORALES.

En un sentido amplio, “el sistema electoral abarca las diferentes etapas del proceso electoral, esto es, el derecho al sufragio, la administración electoral y la solución de controversias o contencioso electoral.” En un sentido restringido, el sistema electoral es el conjunto de reglas mediante las cuales los electores expresan sus preferencias políticas y sus votos se convierten en decisiones de designación de titulares de los órganos estatales, que pueden ser cargos municipales, parlamentarios o del órgano ejecutivo.⁹⁴ De manera sencilla Carlos S. Fayt en su obra Derecho Político, define a los sistemas electorales como los distintos métodos utilizados para

⁹³ Carpizo, Jorge, Madrazo, Jorge, “*Derecho Constitucional*” Instituto Federal Electoral, México 1993. p.226

⁹⁴ Castellanos Hernández, Eduardo. Op. cit. Tomo II p.68

el cómputo de los votos y la elección de los candidatos,⁹⁵ concepto que hacemos nuestro por considerar que el señalado por el maestro Castellanos Hernández en sentido amplio, contempla aspectos a nuestro parecer son campo de estudio del Derecho electoral como disciplina general de la materia electoral, es decir, consideramos que los sistemas electorales son mecanismos, técnicas que no pueden ir mas allá que sólo estudiar las modalidades prácticas de la elección y no, sus fundamentos legales y doctrinales.

La función de los sistemas electorales consiste en facilitar la coparticipación del poder electoral individual en el proceso (entendiéndose éste como aquel que proporciona la dirección a la organización, y en ese sentido es poder de representación, no de decisión), de formación del poder de autoridad en el Estado, relacionar cuantitativamente al conjunto de electores con las autoridades elegidas mediante el voto popular e investir del poder de autoridad a los elegidos; suponen por lo tanto procedimientos técnicos que gobiernan el proceso, como son la posible subdivisión del territorio electoral en circunscripciones, la forma de la candidatura, los procedimientos de la emisión del voto y los procedimientos del escrutinio.

Los sistemas electorales se pueden clasificar de la siguiente manera:

- A) Sistemas mayoritarios.
- B) Sistemas minoritarios (empíricos y proporcionales), y
- C) Sistemas Mixtos.

A) Sistemas mayoritarios: Estos sistemas parten de la base de que la representación corresponde al candidato, grupo o partido que obtiene mayor cantidad de votos. La mayoría puede ser absoluta o relativa, la primera requiere para su formación la mitad más uno de los sufragios válidos emitidos; y es relativa cuando se forma con la cifra mayor de sufragios obtenida por un candidato grupo o partido.

Los sistemas de mayoría relativa significan una atenuación de la rigidez del requisito de la mitad más uno de los votos válidos para la designación del o de los candidatos o

⁹⁵ Fayt, Carlos S. "Derecho Político" Tomo II 9a edición, De Palma, Buenos Aires 1995, p.195.

listas. Quien obtiene la simple mayoría gana la elección. No interesa que haya o no logrado la mitad más uno de los votos válidos, estos sistemas pueden ser uninominales o plurinominales.

Uninominales: Consiste en dividir un determinado distrito en tantas circunscripciones como candidatos deban elegirse reduciendo la elección a la de un representante en cada circunscripción, siendo designado el candidato más votado. Este procedimiento de subdivisión de un distrito en tantos subdistritos como representantes deben elegirse, con miras a que haya un solo cargo por elegir, reduce y simplifica la elección, es el clásico sistema de los países anglosajones, donde se le conoce con el nombre de “sistema mayoritario simple”, a este sistema se le atribuye la ventaja de ser el único que orienta la vida política hacia el bipartidismo, es decir al predominio natural de dos grandes partidos.⁹⁶

Uninominal de doble vuelta: Es una de las variantes del “*ballotage*” pero es un sistema que incluimos también dentro del sistema de mayoría simple, toda vez que, en definitiva resuelve la elección por simple mayoría. Este sistema característico de la cuarta República Francesa, consiste en que para el caso de que en la primera elección ningún candidato obtuviere la mayoría absoluta de los votos válidos, se procede entonces, a una segunda vuelta, conteniendo aquellos dos candidatos que obtuvieron la mayor cantidad de sufragios; resultando elegido quien obtenga simple mayoría. Este sistema permite el mantenimiento de las formaciones pluripartidistas, es decir, el régimen de partidos múltiples.

Plurinominal de lista completa: El elector vota por una lista de candidatos y la que obtiene simple mayoría de votos se adjudica la totalidad de las representaciones. Este método consagra la voluntad de la simple pluralidad de los sufragios concediendo la victoria total a listas que por lo general no son sino minorías del cuerpo electoral. Sacrifica a las restantes minorías, reflejan la estructura de un país y erige un gobierno sin oposición al asegurar el dominio absoluto del partido triunfante.

⁹⁶ Ibid. p.201

B) Los sistemas minoritarios: Se basan en el reconocimiento del poder de representación a las minorías a fin de que tengan participación en el ejercicio del poder del Estado. Se pueden clasificar en sistemas empíricos, basados en consideraciones prácticas, y sistemas racionales, por fundarse en técnicas de proporcionalidad matemáticas.

Sistemas minoritarios empíricos: Son llamados también sistemas primarios o rudimentarios porque son “simples correctivos del exclusivismo mayoritario” debiendo mencionarse entre ellos al sistema de voto limitado, de lista incompleta o de Grey; el voto acumulativo o de Marshall; el del voto gradual y el sistema del mínimo electoral.

Voto limitado: consiste en la distribución de los candidatos entre mayoría y minoría con anterioridad a la elección, de modo de asegurar, sin proporcionalidad, representación a la minoría. El elector, por consiguiente, vota por un número de candidatos inferior al total de los cargos a cubrir, resultando electos los candidatos que obtienen mayoría relativa. Es el sistema de lista completa que en la República Argentina consagró la Ley Sáenz Peña. Se denomina también sistema de los tercios por que asigna los dos tercios de la representación a la mayoría y el otro tercio a la primera minoría. Consideramos que es un método arbitrario, que desconoce poder de representación a las otras minorías, en su aplicación cuando se trata de países pluripartidistas, conduce a resultados tan variados como injustos, llegando al extremo de dejar sin representación a la mayoría del electorado.⁹⁷

Voto acumulativo: este procedimiento reconoce al elector el derecho a disponer de tantos votos como representantes se elijan, pudiendo dar sus votos a un solo candidato, distribuirlos entre dos o más, o simplemente dar un voto a cada candidato resultando electos aquellos candidatos que hayan obtenido la mayoría relativa. Este sistema se aproxima a la proporcionalidad de la representación en casos de bipartidismo. Cuando existen diversas minorías, tiene todos los defectos del sufragio limitado. Se ha dicho de él que es un instrumento de confusión, de sorpresas y arbitrariedades.

⁹⁷Ibid, p.202

Voto gradual: Este método da al elector la posibilidad de graduar su voto en orden a su preferencia por determinados candidatos. Se aplica a las votaciones por lista y según la colocación dada por el elector a los candidatos, el primero de la lista recibe un voto, el segundo medio voto, el tercero un tercio y así sucesivamente. Como el sistema de voto acumulativo, no es un procedimiento ni equitativo ni seguro de garantizar la representación a las minorías.

Del mínimo electoral: Consiste en establecer un determinado mínimo electoral permitiendo que un candidato que se ha presentado en varias circunscripciones uninominales pueda sumar los votos obtenidos en cada una de ellas con miras a cubrir el mínimo fijado para ser electo. El fascista Moler, en Inglaterra, fue quien lo propuso con el fin de tratar de conseguir un escaño en los Comunes.

De la simple pluralidad: Este método fue propuesto en 1851 por el ilustre periodista francés Emilio Girardin y se basa en lo siguiente: 1) se hace del país en que se aplique una sola circunscripción electoral; 2) cada elector vota por un candidato, cualquiera sea el número de representantes a elegir; 3) con los votos emitidos por todos los electores se verifica un solo escrutinio general y se proclaman electos los candidatos que hayan obtenido mayoría relativa de sufragios.⁹⁸ El propósito del sistema es que, mayorías y minorías, exactamente adicionadas, se encuentren fielmente representadas. A juicio de Girardin, la representación debía ser la imagen perfecta de la comunidad política, y hasta cierto punto, el mapa político del país reducido según una escala cuyos grados se calculen por el número de representantes que deban ser elegidos. Pero el procedimiento ideado, lejos de lograr esa imagen en escala reducida de la comunidad política, venía a deformar a tal punto la representación, entre otras causas por que la mayoría acumulaba sus votos sobre un pequeño número de candidatos.

Sistemas minoritarios racionales: Son llamados también métodos proporcionales, orgánicos o matemáticos. Entre ellos se encuentran el voto proporcional de Hare, el sistema de los coeficientes de preferencia y el sistema D' Hont.

⁹⁸ Giménez de Aréchaga, Justino, citado por Fayt, Carlos, Op. cit. p. 204.

Del voto proporcional: Este procedimiento, propuesto por Hare en Inglaterra en 1857, toma como base el cociente electoral. El método es el siguiente: a) del país en que se aplique se hace una sola circunscripción electoral; b) el elector forma una lista de tantos candidatos como representantes se eligen; c) con los votos emitidos por todos los electores se verifica el escrutinio general, computándose cada lista depositada por los electores como un voto y a favor de un solo candidato; d) el total de votos válidos emitidos se divide por el número de representantes a elegir, dando por resultado el cociente electoral, es decir el número de votos que necesita un candidato para ser electo; e) sobre la base de "que cada ciudadano solo debe concurrir a la elección de un sólo candidato, se suman los votos obtenidos por los candidatos que figuran en primera línea en las listas, y cuando alguno de ellos consigue el cociente electoral se le declara electo, inutilizándose para los subsiguientes operaciones del escrutinio las listas que han servido para su elección.⁹⁹ Lo valioso del sistema propuesto por Hare reside en la noción del cociente electoral, que aplicándolo convenientemente proporciona, un principio racional a la representación proporcional. En su aplicación práctica, el sistema se muestra defectuoso, es imposible que cada elector pueda estar en condiciones de confeccionar listas tan numerosas de candidatos, la elección queda subordinada al orden de las listas y no a la voluntad del elector.

Del voto proporcional uninominal: Este método fue ideado por Walter Baily, en 1869, se trata de una votación a dos grados. Su mecanismo comprende las siguientes fases: 1) se divide al país en que se aplique en varias circunscripciones; 2) el elector vota por un solo candidato, quien, previamente, por su parte, debe entregar a la autoridad electoral una lista de candidatos a quienes se les asignará por orden de colocación los votos que excedan el cociente electoral; 3) determinado el cociente electoral y practicado el escrutinio, si un candidato obtuvo dos o tres veces el cociente, además de ser electo, beneficia con sus votos, respectivamente, al primero y segundo de la lista por él confeccionada. El primer grado de la elección corresponde al voto del

⁹⁹ Ibid. p. 205

elector por el candidato; el segundo grado, a la designación de éste, a título personal, de los candidatos que podrían beneficiarse con los sufragios que excedan al cociente electoral.¹⁰⁰

Sistema de cociente electoral: como una variante depurada del sistema de doble voto simultáneo propuesto por Borely en 1870 y el de la lista libre, formulada por la Asociación Reformista de Ginebra, en 1871, el sistema de cociente electoral proporciona, en su aplicación actual, una respuesta satisfactoria al problema de la representación proporcional. El procedimiento es el siguiente: 1) en un distrito o circunscripción electoral en que deban elegirse varios representantes, cada uno de los partidos políticos que intervienen en la elección presenta su lista de candidatos; 2) el elector vota por una de las listas presentada por los partidos; 3) realizada la votación se procede al escrutinio determinando el cociente electoral. Dicho cociente se obtiene dividiendo el número de votos emitidos por el de los representantes a elegir y a cada lista se le adjudican tantos representantes como el cociente esté contenido en el número de votos que haya obtenido en la elección. La objeción que se le realiza al sistema, consiste en que los partidos no obtienen un número de sufragios que sea múltiplo exacto del cociente electoral, el problema radica, así, en la posibilidad de que un determinado número de votos que aisladamente son insuficientes para alcanzar la cifra del cociente electoral, pero en conjunto, referido al total de los partidos, puede alcanzar y aún superar en una o más veces el cociente, quede sin representación política. Es decir, que una o más representaciones queden sin cubrirse. De ahí que se hayan propuesto distintos métodos complementarios, entre ellos el del mayor residuo y el del divisor común o cifra repetidora.¹⁰¹

Sistema complementario de mayor residuo: Sobre la base de la aplicación del método de representación proporcional por el cociente electoral, este sistema consiste en atribuir la representación vacante a la lista que haya obtenido la cifra más próxima al cociente electoral, es decir, mayor resto. Si hubiere dos o más vacantes, se procede del mismo modo respecto de las listas que han obtenido, sucesivamente, mayor residuo.

¹⁰⁰ Ibid. p. 206

¹⁰¹ Ibid. p. 207

Sistema complementario del divisor común: Ideado por Víctor D'Hont, en 1878, se basa en la regla siguiente: "El número de votos emitidos por cada partido o agrupación electoral se divide por un número de cocientes cuya suma sea igual al número de representantes a elegir, y ese divisor será la cifra de repartición, esto es, representará el número de votos indispensables para la elección de cada candidato." Es decir, se divide el número de votos obtenido por cada partido por la serie 1, 2, 3, 4, etc., hasta el número igual al de candidatos a elegir y se obtienen diversos cocientes. El menor de estos cocientes será utilizado como divisor común, adjudicándose a cada lista tantos representantes como su cifra electoral contenga el divisor común. La clave del método reside en que cuando se dividen varios números por un mismo divisor, los cocientes que se obtienen están en la misma proporción que los números divididos. Luego, la división de varios números por un mismo divisor produce una reducción proporcional que resuelve, práctica y racionalmente el problema. Aplicado en Argentina en 1957 para la elección de convenciones constituyentes, se aplicó como sistema para la elección general de autoridades nacionales y provinciales del 7 de julio de 1963. También fue utilizado por varios países, entre ellos Bulgaria, en 1949, y Alemania, en 1952.

Sistema complementario de la media mayor: Este subsistema atribuye los puestos vacantes a las listas que tengan una media mayor de votos, la que resulta de dividir el número de votos obtenidos por cada lista por el de puestos logrados en la repartición proporcional. Este método acentúa la representación de la mayoría.¹⁰²

Sistema del voto transferible: Este procedimiento de proporcionalidad, ideado en 1855 por el Ministro de Hacienda danés C.C.G. Andrade, antes del surgimiento de los modernos partidos, centra el poder de representación en el elector individualmente considerado. Su mecanismo es el siguiente: 1) se divide el país en que se aplica en circunscripciones pluripersonales; 2) el elector tiene un solo voto cualquiera sea el número de representantes a elegir; 3) el elector emite su voto a favor del candidato de su preferencia, pero expresando también el nombre de otro candidato al

¹⁰² *Ibid.* p. 208

que deberá transferirse su voto en caso que el primero no resulte elegido. Se le atribuyen como ventajas, el asegurar al elector la efectividad de su voto, simplificar el proceso electoral a una sola elección evitando los dobles y aún las terceras vueltas y reducir la cuestión a las operaciones de recuento o escrutinio. En realidad, este sistema ha tenido poca aplicación en comunidades políticas numerosas, habiendo tenido éxito en países pequeños, como Irlanda, con 3.000.000 de habitantes; Tasmania, con 300.000, y Nueva Gales del Sur.¹⁰³

C) Sistemas Mixtos: Son aquellos métodos o procedimientos electorales que tratan de armonizar la representación proporcional con el principio mayoritario y tienen aplicación, respectivamente, en Francia Alemania o Italia. Estos tres grandes países europeos, que en conjunto suman una población de 140 millones de habitantes, procuran dar solución a los complejos problemas técnicos electorales, referidos, en particular, a la forma de hacer desaparecer a las fuerzas cuyo objetivo declarado es destruir desde adentro a la democracia. Estos sistemas, por otra parte, no son meros artificios de ingeniería electoral, sino productos de "largas negociaciones políticas" y se fundan en el sistema de listas, método tradicional en el continente europeo.

En general se dividen en plurinominales y en uninominales.

Sistemas mixtos plurinominales: Consisten en conferir a las mayorías una representación superior a la que resultaría de la aplicación del sistema proporcional integral. Admiten las alianzas o coaliciones partidarias y conceden premios o primas, es decir, mayor representación, a la alianza que triunfe en escala nacional, o bien a la que triunfe en las circunscripciones. Este método se sigue en Francia y en Italia con múltiples variantes. Pero mientras en Francia predomina el sistema de premios a las mayorías de la circunscripción combinando la media mayor con el mayor residuo, en Italia predomina el sistema de premios a las mayorías nacionales.

Sistemas mixtos uninominales: El procedimiento seguido en Alemania se realiza de este modo: 1) se divide al país en circunscripciones uninominales destinadas a elegir la mitad de los

¹⁰³ Ibid. p.209

representantes por el sistema de mayoría relativa; 2) la otra mitad de los representantes se asignan a las listas presentadas por los partidos proporcionalmente al número de sufragios que cada una de ellas hubiera obtenido; 3) por consiguiente el elector tiene dos votos: uno para la elección en el colegio uninominal y otro para la elección por el sistema proporcional, la elección es única y simultánea y el escrutinio se hace por lista.

La crítica que se formula a los sistemas mixtos, además de su complicación y en algunos casos su lentitud, es la de servir de instrumento para “mantener en el poder al régimen constituido”. Esencialmente en el problema ético de si son válidos procedimientos no democráticos para defender la democracia, es decir, si el fin justifica los medios.

3. LEGISLACIÓN SECUNDARIA: Regulación del Sistema Jurídico Mexicano.

3.1 LA REFORMA POLÍTICA DE 1977 Y LA LEY FEDERAL SOBRE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES. (LOPPE)

De 1917 a 1992, se han realizado una serie de reformas constitucionales con el propósito de democratizar el sistema político y de ampliar los participantes a dicho sistema. Desde luego, reformas a leyes secundarias también han perseguido ese propósito; pero es más palpable la intención a nivel constitucional. En subcapítulos anteriores, hemos hecho referencia a las cartas constitucionales, hicimos una pausa después de la Constitución vigente pero no dejamos de mencionar los antecedentes de la legislación secundaria actual, que si bien no son tan inmediatos y significativos, ya que la apertura democrática del actual sistema se perfila con precisión a partir de 1953, es necesario aludir a dicha legislación que estuvo vigente antes de esa fecha.

Como ya lo mencionamos, a la luz de nuestra actual Constitución, y en cumplimiento de su artículo noveno transitorio, se expide y pone en vigor el 6 de febrero de 1917 la primera Ley Electoral. Aun cuando sencillo e insuficiente, el texto previó algunos procedimientos electorales que posibilitaron la reglamentación de las elecciones para la

integración de los Poderes de la Unión, que se verificaron el 11 de marzo del mismo año, y en virtud de las cuales Venustiano Carranza resultó electo Presidente de la República.

Para subsanar las insuficiencias de la Ley de 1917, el 2 de julio de 1918 se publica la segunda ley electoral, Ley para las Elecciones de los Poderes Federales, quedando, en consecuencia, abrogada la primera. La Ley de 1918 tuvo una vigencia aproximada de 28 años, y fue derogada por la Ley Electoral Federal, reglamentaria de los artículos 36, fracción I, parte final, 60, 74, fracción I, y 97, en su parte conducente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 31 de diciembre de 1945 y publicada en el Diario Oficial el 7 de enero de 1946.

La cuarta Ley Electoral, publicada el 4 de diciembre de 1951, aparece bajo el nombre de Ley Electoral Federal y es reformada mediante decreto del 7 de enero de 1954; dicha reforma obedeció a la situación de efervescencia política que imperó durante las elecciones presidenciales de 1952. Con las reformas de 1954, el sistema político electoral mexicano se tornó cada vez más cerrado al pluralismo y determinó que se produjesen modificaciones a nuestra ley fundamental.

Las principales modificaciones hechas a nuestra actual Constitución fueron: en 1953 otorgando el derecho al voto activo y pasivo a la mujer, aduciendo en la iniciativa presidencial de 1952, que ella había logrado obtener una preparación cultural, política y económica similar a la del hombre y que por tanto estaba capacitada para tener una eficaz y activa participación en los destinos del país, y que su intervención en las elecciones municipales había resultado benéfica.¹⁰⁴ Posteriormente en el dictamen de las Comisiones de la Cámara de Diputados se agrego a nuestro parecer la causa mas importante: no era posible excluir del voto al 54% de la población.

En 1963 mediante reforma al artículo 54 constitucional se creó el sistema de diputados de partido, cuya base se encuentra en el pensamiento contenido en la exposición de

¹⁰⁴ Carpizo, Jorge, Madrazo, Jorge. Op cit. p. 230.

motivos de la iniciativa presidencial: "En síntesis: tanto las mayorías como las minorías tienen derecho a decidir... Este sistema, que pudiera llamarse mixto, consiste en mantener el principio de mayorías complementado por otro, yuxtapuesto, de representación minoritaria, de tal manera que, además de los diputados logrados por el sistema de mayorías, cada uno de los partidos, si no obtuvo un mínimo de triunfos electorales directos, cumpliendo determinados requisitos, tiene derecho a un número proporcional de representantes que llamaremos diputados de partido."¹⁰⁵

Una vez aprobada la reforma, que respondió a la situación que se había generado, convirtiendo a México en un régimen de un solo partido, el Revolucionario Institucional, y no de varios como debería haber sido en un Estado democrático.

El sistema de diputados de partido consistió además de los diputados elegidos por mayoría de votos en cada distrito, se concedió a los partidos que alcanzaran el 2.5% de la votación total, el derecho de una representación de cinco diputados por partido y por cada 0.5% adicional que lograran, un diputado más pero teniendo como límite veinte de ellos. Los partidos que alcanzaban veinte curules por la votación individual mayoritaria no tenían derecho a diputados de partido. Estos diputados se debían nombrar por riguroso orden mayoritario según el porcentaje de votos que lograran en relación con los otros candidatos del mismo partido, solo tenían derecho a diputados de partido, los partidos que estaban registrados conforme a la ley, "por lo menos con un año de anterioridad al día de la elección," expresamente el artículo declaraba que los diputados de partido, como representantes de la nación, gozaban de la misma categoría e iguales derechos y obligaciones de los diputados de mayoría.

En elecciones de 1967 y 1970, algunos de los partidos no alcanzaron el 2.5% pero aún así se les reconoció el derecho, es por ellos que en 1972 entrara en vigor una reforma que disminuía ese 25% al 1.5% de la votación total y se aumentara a 25 el número máximo de diputados de partido.

¹⁰⁵ Exposición de Motivos, reforma del artículo 54 Constitucional, 1963. .

En 1969 se reformó de nueva cuenta el artículo 34 otorgando el derecho al voto a las personas que hubieren cumplido al día de la elección dieciocho años. En 1972, y como reflejo de la anterior reforma, se reformaron los artículos 55, fracción II y 58 constitucionales, se redujeron respectivamente las edades para ser diputado, de 25 años a 21, y para ser senador de 35 a 30 años.

El 5 de enero de 1973, y como resultado de las reformas constitucionales anteriores, se expide la Ley Federal Electoral, que reguló las elecciones federales de Julio de ese mismo año, destacando los siguientes aspectos:

Se otorga nuevas prerrogativas a los partidos políticos, sobre todo en materia de estímulos económicos, tales como franquicias postales y telegráficas y uso gratuito de espacios en radio y televisión para propaganda electoral. El número de afiliados de un partido político nacional se reduce de 75,000 a 60,000 en la República y de 2,500 a 2,000 afiliados en las dos terceras partes de las entidades federativas. Respecto del requisito de afiliación de un mínimo de 25 personas avecindadas en cada municipio fue la causa que impidió el registro de nuevos partidos, ya que difícilmente se cumplía con este requisito.

En 1976 toma posesión del Ejecutivo José López Portillo, a quien se le debe ésta llamada "reforma política de 1977". Siendo entonces secretario de gobernación Jesús Reyes Heróles, pronunció un discurso que se conoce como el de Chilpancingo, por haber sido en esta ciudad donde se expusieron los propósitos de dicha reforma política, cuyos elementos esenciales permanecen hasta la fecha. "El empeño en que el estado ensanche las posibilidades de la representación política, de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación el complicado mosaico ideológico nacional de una corriente mayoritaria, y pequeñas corrientes que, difiriendo en mucho de la mayoría, forman parte de la nación."¹⁰⁶

Las autoridades electorales que reconocía esta Ley permanecieron sin modificación desde la ley de 1946, es decir: la Comisión Federal Electoral, comisiones locales electorales,

¹⁰⁶ Reyes Heróles, Jesús. extracto del Discurso de Chilpancingo, pronunciado en contestación del segundo informe del Gobernador de Guerrero, 11 de abril de 1977.

comités distritales electorales y mesas directivas de casilla, con motivo de esta reforma, las facultades de estos órganos son ampliadas para responder a la nueva estructura que se proponía.¹⁰⁷

El 21 de abril de 1977, la Comisión Federal Electoral realizó una sesión extraordinaria y el secretario de Gobernación manifestó que se buscaba recabar las opiniones, analizar las posiciones encontradas o divergentes para encontrar soluciones que pudieran impulsar la evolución política de nuestro país, y que no se llegaba a las reuniones con un proyecto concebido, pero sí con un objetivo claro: lograr una mejor representación de las minorías, perfeccionar los métodos democráticos, depurar prácticas y desterrar deficiencias.¹⁰⁸

Convocadas una serie de audiencias públicas en donde se expusieron sus puntos de vista los representantes de los partidos políticos sin registro, de organizaciones políticas, de Instituciones académicas y también a título individual, bajo el auspicio de la H. Cámara de Diputados y la Comisión Federal Electoral, se identificaron propósitos comunes, que se plasmaron en la iniciativa de Reforma signada por la entonces secretario de Gobernación el C. Lic Jesús Reyes Heróles, el 30 de diciembre de 1977. Estos objetivos fueron inicialmente: "profesionalizar la prestación del servicio público electoral y ampliar la composición pluripartidista del Senado de la República". De acuerdo a este documento la transformación mundial induce que la modernización es la estrategia del cambio, por ende la modernización político electoral de México es un reclamo ciudadano "que los priistas hemos asumido como reto y como programa de gobierno".¹⁰⁹

"El poder político en la sociedad es uno solo y no tiene otro origen que la voluntad del pueblo", así pues, se proponía una reforma política que fortaleciera el estado de derecho y vigorizara las formas democráticas que rigen nuestra convivencia social; una reforma política que "no es un acto ni un momento, sino un proceso que exige por igual, reformas jurídicas y el

¹⁰⁷ Castellanos Hernández, Eduardo. Op.cit. p.164 tomo II.

¹⁰⁸ Carpizo, Jorge, Madrazo Jorge, Op. cit. p.237

¹⁰⁹ Iniciativa de Reforma propuesta por la Fracción Priísta en la Cámara de Diputados en 1976.

esfuerzo de todos los mexicanos para promover el desarrollo y perfeccionar las instituciones democráticas que estamos empeñados en mantener y mejorar.” En la iniciativa de Ley se mantienen los grandes postulados de nuestra tradición democrática, fortalecida y enriquecida con nuevas normas que coadyuvarán al propósito medular de mejorar nuestra organización política, ofreciendo más amplias posibilidades para la expresión de las diferentes corrientes y fuerzas políticas existentes en el país, promoviendo además, mejores condiciones para el desarrollo del pluripartidismo , a fin de hacer más racional la contienda política.

El 6 de diciembre de 1977 se reformaron los artículos 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 97 y 115 constitucionales.

Estas reformas se realizaron para modificar la integración de la Cámara de Diputados; se considero que el sistema de diputados de partido, que sin duda había sido un avance, había agotado ya su potencial para impulsar democráticamente a México. Los artículos 51, 52, 53 y 54 constitucionales asentaron un sistema representativo mixto con dominante mayoritario, que tuvo las siguientes características principales:

La Cámara de Diputados podría contar hasta con 400 diputados; 300 de ellos serían electos bajo el principio de votación mayoritaria a través del sistema de distritos electorales uninominales; hasta 100 diputados podrían ser electos de acuerdo con el principio de la representación proporcional, mediante un sistema de listas regionales que presentaban los partidos políticos para cada una de las circunscripciones plurinominales en que se dividía el país. Los 300 distritos electorales uninominales resultarían de dividir a la población total del país entre los distritos, la distribución de los distritos uninominales entre los estados se realizaría tomando en cuenta el último censo general de población; la representación de un estado no podía ser menor de dos diputados de mayoría.

Las circunscripciones plurinominales podrán ser hasta de cinco, la elección de los 100 diputados, conforme al principio de representación proporcional, se debía ajustar a las reglas siguientes: para tener derechos a acreditar listas regionales, un partido político debía acreditar que participaba con candidatos a diputados de mayoría en cuando menos 100 distritos uninominales;

no tenían derecho a diputados de representación proporcional los partidos que hubiesen obtenido 60 o más diputados de mayoría, y los que no alcanzaban cuando menos el 1.5% de la votación total emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales; al partido político en cuestión se le asignaba el número de diputados de su lista regional que correspondía al porcentaje de votos obtenidos en la circunscripción plurinomial correspondiente, y para dicha asignación se seguía el orden que tenían los candidatos en las listas respectivas; si dos o más partidos con derecho a participar en la distribución de las listas regionales (es decir, que no habían obtenido 60 o más diputados de mayoría), alcanzaban en su conjunto 90 o más constancias de mayoría, entonces sólo se repartía el 50 % de las curules que debían asignarse por el principio de la representación proporcional.

Ahora en cuanto a la exigencia del 1.5% se debía a que no se deseaba auspiciar la proliferación de partidos que no representaban ninguna fuerza social y fueran sólo membretes. Se quería que el partido constituido tuviera un mínimo de representa. Se quería que el partido constituido tuviera un mínimo de representatividad; que realmente representara a un cierto número de ciudadanos. Entendemos que la cifra se dejó en 1.5% porque cuando la Constitución exigió el 2.5% para que se tuviera derecho a diputados de partido, el porcentaje no fue alcanzado por varios de los partidos políticos; ello fue causa de la reforma de 1972, que lo redujo a 1.5%.

Para reglamentar las disposiciones constitucionales antes mencionadas y reafirmar la reforma política, el 30 de diciembre de 1977 es publicada una nueva legislación electoral, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) que, básicamente, tiene como contenido los elementos señalados en los numerales antes mencionados. Las primeras elecciones federales que se realizaron con el nuevo sistema representativo fueron en 1979; el PRI obtuvo 296 de las 300 curules por mayoría, el PAN 43 curules, el PPS 11 y el PARM 12. Tres nuevos partidos con registro condicionado las obtuvieron: 16 el PCM, 12 el PDM y 10 PST.¹¹⁰

¹¹⁰ Carpizo Jorge, Madrazo, Jorge Op.cit. p.243

En razón de los resultados obtenidos en esas elecciones federales, la LOPPE sufrió sus primeras reformas, publicadas el 30 de diciembre de 1980, que esencialmente incidieron en detalles en el proceso electoral, como el derecho de los partidos políticos a representantes, propietario y suplente, ante las mesas directivas de las casillas electorales; así como el derecho de los partidos políticos a transmitir sus mensajes por radio y televisión, en periodos de campaña. De las segundas reformas que se realizan a esta ley, el 6 de enero de 1982, que destaca una regulación mas detallada del proceso electoral y el establecimiento de las causales de pérdida de registro de los partidos políticos: la no obtención del 1.5% de la votación nacional. Motivo de la aplicación de esta causal, el PARM pierde su registro definitivo en 1982.

3.2 LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1986 Y EL CÓDIGO FEDERAL ELECTORAL. (CFE)

El 3 de noviembre de 1986, el presidente Miguel de la Madrid Hurtado presentó al Congreso de la Unión, un paquete de iniciativas que se consideran la expresión mas alta de la Renovación Política emprendida por el mismo autor; la iniciativa citada, haciendo mención de los cambios importantes, operados durante los años anteriores, la propone como la más adecuada vía de acelerar el proceso de democratización del país, normando el desarrollo de la actividad política electoral.

“La Renovación Política de Miguel de la Madrid no es un hecho aislado, suelto, desvinculado de cualquier antecedente. Es por el contrario, más que una ruptura, una prolongación, aunque desde luego actualizada y mejorada, de todo un largo proceso de desarrollo histórico del fenómeno político electoral que tiende, en razón de factores propios, a permanecer en una franca etapa de continuo mejoramiento material e institucional.”¹¹¹

La exposición de motivos expresaba: “...Como resultado, -de la consulta popular que se celebró previamente en todo el país- pudieron sistematizarse demandas, reservas e

¹¹¹Peralta Burelo, Francisco. “La nueva Reforma Electoral de La Constitución 1977-1987”, Ed. Porrúa México 1988. p.29

impugnaciones, lo mismo que reafirmaciones y defensas. Las múltiples sugerencias enriquecieron las alternativas de modificaciones y advirtieron sobre la necesidad de perfeccionar algunas prácticas y normas. Para que sean más eficaces, prácticas y normas son piezas aisladas de un engranaje que, en su conjunto, ha de resultar satisfactorio para alentar el ejercicio pleno de los derechos políticos, la expresión de la voluntad general, y la integración de la representación nacional.

Dichas propuestas hicieron patente, al mismo tiempo, la voluntad política de renovación que inspiró la consulta y la existencia ya de verdaderas tradiciones y estilos democráticos propios de México. Quedó claro en el desarrollo de la consulta, que la exigencia mayoritaria y el espíritu de renovación política, se reunieran en un punto de convergencia: la voluntad de renovar nuestro sistema y no la de abandonarlo sustituyéndolo por otro.

El perfeccionamiento de la vida democrática, como mandato constitucional y como valor fundamental de la sociedad mexicana, reclama revisar y renovar permanentemente las normas y procedimientos que regulan la participación del pueblo en la vida política y la integración de la representación nacional para fortalecer y preservar la voluntad del electorado.

Es propósito de mi gobierno -Presidente Miguel de la Madrid- promover la más amplia participación popular en las elecciones y responsabilizarnos conjuntamente con sociedad y partidos en la legalidad y limpieza de los comicios. Para ello son precisos cambios cualitativos en la vida política; nuevas formas de nuestra vida democrática que se basen en una mayor participación de todos en los diversos aspectos de nuestra vida social; consolidar un nuevo estilo de relación entre gobernantes y gobernados basado en la comunicación y la consulta popular permanente; nuevas actitudes de los partidos políticos, de las asociaciones civiles, de los sindicatos, de las organizaciones campesinas...”

La iniciativa sugería la modificación de los artículos 52; 53, segundo párrafo; 54, primer párrafo y fracciones II, III y IV; 56; 60; y, 77. fracción IV, así como la abrogación de Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales, una vez aprobada por el Congreso se considera la fase culminante de la Renovación Política, pues ella no sólo se sustentó

en los artículos anteriormente enumerados, sino en otros que, pese a no estar integrados en el paquete de reformas de noviembre, tuvieron similar importancia al adecuar el sistema normativo.

Es así como se reforman los artículos 52, 53, 54, 56 y 60 de la Constitución Política, para de nueva cuenta modificar nuestro sistema representativo, sustituyendo a la reforma de 1977, desde otro punto de vista, ampliándola y modernizándola. A la luz de estas, se expidió un nuevo ordenamiento electoral, el Código Federal Electoral, considerado como el texto reglamentario electoral mas amplio hasta esa fecha, (8 libros, 33 títulos, 73 capítulos y 362 artículos) que fue publicado el 12 de febrero de 1987.

Los principios básicos que caracterizan a este nuevo sistema son:

La ratificación del sistema mixto de elección de diputados, con dominante mayoritario que se había establecido en las reformas de 1977; se aumentó a 200 diputados, 100 más, los electos conforme al principio de representación proporcional; para la elección de los diputados de representación proporcional se dividió el país en cinco circunscripciones electorales plurinominales; para tener derecho a diputados de representación proporcional era necesario haber alcanzado cuando menos el 1.5% del total de la votación emitida para las listas regionales en las cinco circunscripciones plurinominales.

Una reforma significativa fue la concesión de diputados de representación proporcional al partido mayoritario y que se realizaba de acuerdo a las reglas siguientes:

Si obtenía el 51% o más de la votación nacional efectiva, pero el número de curules por representación de mayoría relativa era inferior a ese porcentaje de votos, entonces tendría derecho a participar en diputados de representación proporcional, hasta que la suma de diputados por ambos principios, representara el mismo porcentaje de votos, y sin ningún partido obtenía el 51% de los votos de la votación nacional efectiva y por tanto no alcanzaba con su mayoría relativa, la mitad de más uno de los miembros de la Cámara de Diputados; entonces, al partido que tenía más constancias de mayoría le serían asignados diputados de representación proporcional hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. Si en el supuesto anterior se daba un caso de empaten el número de constancias por el sistema de mayoría relativa, la mayoría absoluta de la Cámara se

decidía en favor de aquel partido que hubiere alcanzado la mayor votación a nivel nacional en el sistema de mayoría relativa.

Y la última característica del nuevo sistema comprendió la prohibición de que algún partido tuviera derecho a que se le reconocieran más de 350 diputados que representaban el 70% de la Cámara, aunque hubiera obtenido un porcentaje de votos mayor.

Las reformas anteriores permitían a los partidos de oposición poder contar con más diputados de representación tanto en número como en porcentaje, pero se cuidó mucho que siempre existiera un partido, en este caso el Revolucionario Institucional que tuviera mayoría absoluta de las curules en la Cámara de Diputados para que la labor del gobierno no se fuera a ver obstaculizada.¹¹²

El Código Federal Electoral reguló las elecciones de 1988, las cuales junto con las de 1940 y 1952 fueron las más controversias de la historia política de México, y donde fue elegido como presidente el Licenciado Carlos Salinas de Gortari, teniendo como resultado un giro fuerte a la situación política que prevalecía en el país haciendo cuestionar el sistema electoral mexicano tanto en su organización como en su calificación, elecciones que según los partidos de oposición dieron el triunfo al actual -en el momento de realizar esta investigación- Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Cuauhtémoc Cárdenas Solorzano, político salido de las filas del PRI y candidato a la presidencia en dos ocasiones.

3.3 NUEVA LEGISLACIÓN ELECTORAL DE 1990: CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES (COFIPE)

La situación política de las elecciones de 1988, fue la razón para que una vez más se modificara nuestro sistema representativo en 1990, mismo que se puso en funcionamiento en las elecciones federales de 1991. La Comisión Federal Electoral acordó por unanimidad en su

¹¹² Carpizo Jorge, Madrazo, Jorge Op.cit. p. 245

sesión del 9 de enero de 1989, la creación de la Comisión Especial para la consulta pública sobre reforma electoral y la concertación entre los partidos políticos nacionales, a fin de convocar a ciudadanos, partidos políticos, asociaciones políticas, organizaciones sociales e instituciones académicas a expresar sus opiniones y propuestas en la materia. En la consulta pública comparecieron 48 representantes de los seis partidos políticos nacionales legalmente reconocidos en esa época y 43 invitados por consenso de los integrantes de la Comisión Especial, fue a partir de estos consensos como nace la reforma constitucional y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La iniciativa fue presentada por diputados federales miembros del Partido Revolucionario Institucional el 3 de mayo de 1990, fundando sus reflexiones en la convicción de que el perfeccionamiento de la democracia en México ha sido una larga tarea histórica, y el derecho constituye un instrumento para la transformación social y no valladar para el cambio. Así pues en esa etapa de nuestro desarrollo político se pensó que se requería la adaptación de las instituciones nacionales frente a los desafíos que planteaba el proceso de modernización que vivía México en un mundo de acelerada transformación. Por ello fue que para responder a las nuevas condiciones de la lucha política, caracterizadas por una creciente participación ciudadana y una competencia electoral intensa entre los partidos políticos fue considerado necesario el establecimiento de un sistema electoral que respondiera a la realidad política y al dinamismo en la emisión del sufragio; la creación de un organismo público que en forma objetiva e imparcial organizara las elecciones y el Registro Nacional de Ciudadanos; la ampliación y el perfeccionamiento de la función jurisdiccional para garantizar la legalidad de los actos del proceso electoral y el acotamiento de la discrecionalidad en las decisiones de los colegios electorales.

La iniciativa proponía cambios e innovaciones importantes. Así se establecieron criterios de interpretación para la aplicación de las normas del Código que se proponía, de conformidad con los principios de certeza, objetividad e imparcialidad que el mandato constitucional impone a la función electoral. Se agruparon los sistemas electorales para la

elección de Presidente, senadores y diputados y se desarrollaron las bases y reglas constitucionales para la elección de diputados por principio de representación proporcional y las correspondientes fórmulas de asignación.

“La nueva realidad política caracterizada por una mas amplia competencia entre organizaciones políticas maduras, y la necesidad de impulsar un moderno sistema de partidos, llevan a proponer que una misma persona no pueda postularse como candidato a distintos cargos de elección popular, ni puede figurar simultáneamente como candidato a diputado por mayoría relativa y por representación proporcional en el mismo proceso electoral .”

La exposición de motivos concluye ofreciendo mediante la creación de este nuevo ordenamiento electoral, “una organización electoral viable, profesional que da los pasos en la dirección correcta para que su actuar sea el punto estable de referencia y nunca pretexto del conflicto ni causa de inhibición .”

Una vez aprobada por el Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial de la Federación, entró en vigencia el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que a nuestro parecer y coincidiendo con los mestros Carpizo y Madrazo, realmente el régimen de 1990, ratifica las ideas de 1977 y 1986, afinando y precisando algunos aspectos de los cuales dos son los más importantes:

El primero en cuanto al sistema representativo.

Para que un partido político pueda obtener el registro de sus listas regionales, debe acreditar que participa con candidatos a diputados de mayoría relativa en por lo menos 200 distritos uninominales; es decir, se pasó de exigir 100 a exactamente el doble, se sigue con la intención de que en la Cámara de Diputados exista la mayoría de un partido político para que realmente se pueda gobernar. Es lo que se ha llamado la cláusula de gobernabilidad y sus principios son:¹¹³

¹¹³ Ibid p. 247

Si ningún partido político obtiene por lo menos el 35% de la votación nacional, a todos los partidos políticos que cumplan con los requisitos constitucionales, se les otorgará constancia de asignación por el número de diputados equivalente al porcentaje de votos obtenidos por ambos principios; al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y el 35% de la votación nacional, se le asignarán diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta en la Cámara. Se le asignarán dos diputados de representación proporcional, adicionalmente a esa mayoría absoluta por cada 1% de votación obtenida por encima del 35% y hasta menos del 60%; si un partido político obtiene entre el 60% y 70% de la votación nacional, tiene derecho a tener un número de diputados que represente ese tanto por ciento de la votación nacional que obtuvo.

El segundo, en cuanto a los organismos electorales, donde es la primera ocasión en que el órgano que constituye la autoridad electoral se desprende de la Secretaría de Gobernación, así pues, se adicionan seis párrafos al artículo 41, a efecto de establecer constitucionalmente una serie de organismos reguladores tanto del proceso electoral, como de jurisdicción especial. El primer párrafo, entendiéndose séptimo, una vez que determina a las elecciones federales como función estatal que se ejerce por los Poderes de la Unión, partidos políticos y ciudadanos; prevé la existencia constitucional de un organismo electoral, autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tendrá a su cargo la organización de las elecciones, rigiéndose por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo. Este organismo, una vez creado, responde al nombre de Instituto Federal Electoral.

El Instituto Federal Electoral (IFE), cuenta con una estructura organizativa ejecutiva y técnica. El órgano máximo de decisión es el Consejo General del IFE, integrado por consejeros magistrados designados por los poderes Legislativo y Ejecutivo (en el caso del Ejecutivo el designado es el secretario de gobernación) y por los representantes nombrados por los partidos políticos. El noveno párrafo que fue adicionado al citado artículo, tasa algunas funciones al padrón electoral, cómputos y otorgamiento de constancias, capacitación electoral y

educación cívica e impresión de materiales electorales; atención a lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos.

En cuanto al décimo párrafo establece los lineamientos esenciales del derecho procesal electoral, ya que deja a la ley reglamentaria la creación de un sistema de medios de impugnación, de los cuales conocerá en su respectiva competencia el organismo público (IFE) y el tribunal electoral (Tribunal Federal Electoral); tal sistema recursal debe satisfacer el principio de definitividad en las distintas fases de los procesos electorales, asegurando el principio de legalidad.

El párrafo onceavo establece, con carácter constitucional el Tribunal Electoral (Tribunal Federal Electoral, que sustituye al creado por las reformas de 1986 y regulado por el Código Federal Electoral de 1987) y su mecanismo funcional: pleno o salas regionales; resolverá en una sola instancia y sus sesiones serán públicas. En congruencia con los artículos 60 y 74 constitucionales, sistema de autocalificación y erección del Senado en Colegio Electoral, se determina que contra de las resoluciones del Tribunal Electoral no podrá interponerse recurso o juicio alguno, excepto aquellas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral, que sólo podrán ser revisadas y en su caso modificadas por los colegios electorales. El Tribunal se integra con magistrados y jueces instructores, los cuales gozaban de las garantías de independencia y sólo responden al mandato de la ley.

En el siguiente párrafo se determina los requisitos para ser magistrado del Tribunal Federal Electoral, que son los que establece la ley (COFIPE), los cuales no son menores que los que se exigen para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; serán electos por voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de una lista que les somete el titular del Ejecutivo federal; en caso de que no se logre obtener la mayoría constituida por las dos terceras partes de los diputados presentes, se procederá a insacular a los candidatos propuestos, para evitar la injerencia de factores partidarios.

3.4 LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1992: NUEVOS SUJETOS ELECTORALES.

El 10 de diciembre de 1991, el diputado Luis Dantón Rodríguez, representante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó ante el pleno de la Cámara de Diputados, una iniciativa de decreto de reformas a los artículos 3, 5, 24, 27, y 130 de nuestra Constitución. En una excelente exposición de motivos leídos en ese momento, se fundó debidamente, haciendo un razonamiento lógico la prohibición en el pasado de la intervención de los ministros de culto en los asuntos políticos del país.

Reconoce las razones, "aún vivas en las decisiones de ayer", que deben superarse, toda vez que hoy sólo tienen por justificación el hábito y la rutina de razones ya inertes; "la Iglesia, tenía extensas propiedades rústicas y urbanas exentas de impuestos, muchas improductivas; una densa red de tribunales especiales y un complejo régimen de fueros y privilegios; contaba con un sistema financiero propio sustentado por los diezmos y limosnas, además de que la Iglesia ejercía control sobre el único registro de información demográfica y censal a través de los actos que afectan el estado civil de las personas. Este grupo de características hacia de la Iglesia algo más parecido a un Estado que a una asociación religiosa."¹¹⁴

Por consiguiente, no eran compatibles ni podían empalmarse las pretensiones de la Iglesia y la necesidad del Estado. Con distintos argumentos y respuestas en el momento, el Estado se apropió de su lugar en la segunda mitad del siglo XIX, la Ley Juárez, La Ley Lerdo, La Constitución de 1857, Las Leyes de Reforma, se encargaron de ello. El Estado, para consolidarse, necesitó desplazar todo poder que se ostentara alterno a él.

¹¹⁴ Exposición de motivos de la iniciativa de Reforma.

El pueblo mexicano, por sus raíces históricas y su temperamento, guarda celoso sus creencias religiosas. Al Estado corresponde garantizar y proteger el ejercicio de la libertad de creencias de todos los mexicanos.

En la parte de más relevancia para este estudio, la iniciativa expresa la convicción de que el ministerio es incompatible con el desempeño de cargos de elección popular, que había sido perdurado a lo largo de la historia constitucional; las normas fundamentales consideran que la función o cargo, puede afectar el carácter de la representación que encierra el voto pasivo, en virtud de una presunción en contra de la igualdad de oportunidades para candidatos. Es así como dentro de esta iniciativa se mantiene esa restricción, toda vez que obedece a la naturaleza de ministerio y a las características de su desempeño, a excepción de su separación del ejercicio del ministerio en los términos y condiciones que señale la ley.

En cuanto al voto activo la iniciativa planteaba 'la concesión de este derecho a los ministros de culto, ya que la "secularización del Estado y de la sociedad se ha consolidado". A principios de siglo la inexistencia de partidos estables permitía a la institución eclesiástica dominante y a sus ministros una influencia decisiva en la canalización del voto. Hoy, la movilización para el voto está a cargo de los partidos políticos y las características del voto: universal, secreto y libre, permiten eliminar la prohibición sin efectos negativos para la vida democrática del país. "La participación política de las iglesias a la que se opone la sensibilidad de los mexicanos no excluye este derecho político común que, como ciudadanos y en circunstancias completamente diferentes, los ministros pueden tener sin reproducir los riesgos que en el pasado motivaron su prohibición.

Una vez aprobadas y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, la situación jurídica de los ministros de culto cambió en cuanto al derecho al voto tanto pasivo como activo con el que cuentan.

En la iniciativa de las reformas constitucionales se consideró que ya nuestra Constitución contemplaba limitaciones al voto pasivo por distintas razones, a saber: edad, residencia, origen, función o cargo, ubicándose la limitación a los ministros de culto del voto

pasivo en la última de las limitaciones mencionadas, esto es, el cargo o función. En consecuencia, se determina en el nuevo inciso d) del artículo 130 que a dichos sujetos no se les concede el voto pasivo, salvo o excepto en el caso de aquellas personas que hayan renunciado al ministerio, situación que les posibilita ser votados, siempre y cuando se cumplan los plazos y términos que determina la nueva ley reglamentaria.

La referida ley reglamentaria es la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público que fue publicada el 15 de Julio de 1992 la que en su artículo 14 establece que “sólo podrán ser elegibles aquellas personas que se separen del ejercicio del ministerio del culto correspondiente de manera formal, material y definitivamente cuando menos cinco años antes tratándose de cargos de elección popular, o cuando menos tres si se trata de desempeñar un cargo público superior.” Respecto al voto activo, se consideró que los ministros de culto son tan ciudadanos como cualquier mexicano, y que sólo por razones históricas se vieron privados del ejercicio del derecho político del sufragio; una vez que se han superado las razones que lo motivaron se concede, pues, el voto activo a los ministros del culto religioso.

4 PARTIDOS POLÍTICOS.

4.1 SU “CONSTITUCIONALIZACIÓN”.

Carlos S. Fayt, define a los partidos políticos como grupos sociales concretos que tienen por vínculo funcional la dirección de la sociedad a través del Estado; para él se organizan en base a la solidaridad de intereses ideales y materiales y existen respondiendo a los móviles políticos de la actividad social humana, como centros de convergencia de las diversas tensiones y pretensiones que engendran los agrupamientos humanos en su relación con el poder.¹¹⁵

¹¹⁵ Fayt, Carlos S. Op cit. p. 271

García Pelayo define al partido político como un grupo de personas organizadas con el fin de ejercer o de influir el poder del Estado para realizar total o parcialmente un programa político de carácter general,¹¹⁶ concepto sencillo que no omite a nuestro parecer el fin primordial de los partidos políticos, como lo es, alcanzar el poder y dirigir los grupos sociales, pero no debemos perder de vista, que no se debe de identificar al partido político con el poder estatal, el primero es el instrumento necesario para llegar al segundo.

Para nosotros, coincidiendo con los autores Castellanos Hernández, y Carlos S. Fayt, la definición de partido político implica considerar además, a una parte de la población vinculada entre sí por sus afinidades ideológicas, sociológicas e intereses comunes, para cuya realización es necesario obtener y mantenerse en el poder del Estado en vías legales.

Es imposible concebir una sociedad democrática sin la presencia de los partidos políticos, aún cuando para algunos, la democracia puede ser entendida como la transacción entre éstos por considerarlos como grupos de interés. Existen otros aspectos de estas organizaciones que deben tomarse en cuenta, como función social, su existencia contribuye a la creación, fortalecimiento y movilización de la opinión pública; implica además la socialización política de sus militantes y simpatizantes; y por último contribuyen a la legitimación del sistema político respectivo. Como función institucional, los partidos tienen como consecuencia el reclutamiento, selección y formación de elites dirigentes; intervienen en la organización de las elecciones y participan en la integración de los órganos del Estado.¹¹⁷

La regulación jurídica de los partidos políticos ha pasado por una evolución que va desde el rechazo, hasta su reconocimiento en la carta magna; su naturaleza jurídica, en la doctrina y en la ley, ha sido considerada de diversas maneras; como asociaciones privadas, entidades de interés público e incluso como órganos del Estado. La Ley Electoral de 1911, por primera vez en México otorgó la personalidad jurídica a los partidos políticos. La Constitución de 1917 no contenía mención alguna con respecto a ellos, aunque si propuso su existencia en el artículo 9º,

¹¹⁶ Carpizo, Jorge, Madrazo, Jorge, Op.cit. p. 251

¹¹⁷ Castellanos Hernández, Eduardo. Op. cit. Tomo II p 65

donde garantizó el derecho a la libre asociación o reunión, estableciendo que solamente “los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país”. El artículo 35, que señala las prerrogativas del ciudadano, en su fracción III indica que una de ellas es: “asociarse libre y pacíficamente para tratar los asuntos políticos del país”. Así, resulta claro que nuestra norma suprema si previó la posibilidad de la existencia de los partidos políticos.

En 1963, el vocablo “partido político”, se introduce en la Constitución como consecuencia de la reforma de ese año que implementa el sistema de diputados de partido, se reformó el artículo 63, a fin de señalar responsabilidad a los partidos políticos que, habiendo postulado candidatos a una elección para diputados y senadores, acuerden que no se presenten a ocupar el cargo sus miembros que resulten electos.

En diciembre de 1977, simultáneamente con las reformas que modificaron el sistema representativo, se “constitucionalizó” a los partidos políticos, agregando cinco párrafos al artículo 41 constitucional. El párrafo segundo de ese artículo, determina de la siguiente forma: “Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.” Cabe hacer notar que al declararlos como entidades de interés público en la Constitución, el Estado adquiere la obligación de garantizar las condiciones para su desarrollo, así como la de propiciar y suministrar los elementos mínimos para su acción, asegurándoles vida y concurrencia dentro del proceso político del país, por supuesto si es que cumplen con los requisitos necesarios para ostentar la categoría; y los equipara a los sindicatos y los ejidos.

El siguiente párrafo señala los fines de los partidos políticos, que para el legislador son el “promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre secreto y directo”. Esta definición constitucional, no circunscribe a los partidos políticos a las épocas de elección, implica, una acción constante a fin

de promover en todo tiempo la participación del pueblo en la vida democrática, impartiendo por ejemplo la educación cívica como lo hacen algunos de ellos.

Los siguientes párrafos se ocupan de garantizar a los partidos políticos de esas condiciones a que se refiere el segundo párrafo del artículo, es decir el acceso de manera permanente a los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establece la ley; contar, en forma equitativa, durante los procesos electorales federales, con elementos económicos mínimos para realizar las actividades correspondientes a la obtención del sufragio popular; y, en participar, sin necesidad de nuevo registro, en las elecciones estatales y municipales; además de determinar que la ley reglamentaria se ocupe de reglar los financiamientos de los propios partidos y de las campañas electorales.

4.2 SU REGLAMENTACIÓN.

En la iniciativa de Ley propuesta por el Poder Ejecutivo el 5 de diciembre de 1977, y acorde a la reforma política que se pretendía iniciar, no se podía dejar a un lado a las organizaciones políticas; en ella, y con el propósito de mejorar la organización política, ofreciendo más amplias posibilidades para la expresión de las diferentes corrientes y fuerzas políticas existentes en el país, se introdujeron mecanismos flexibles que hicieron posible que las organizaciones interesadas pudieran obtener su registro como partidos políticos, optando entre dos alternativas; registro definitivo y registro condicionado al resultado de las elecciones.

Una vez aprobadas las reformas constitucionales de 1977, se expidió como ya lo mencionamos la LOPPE, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Esta Ley, fue abrogada producto de las reformas a los artículos 41, 54, 60 y 73, fracción VI, base 3a, publicadas el 6 de abril de 1990, rigiendo en la actualidad el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de ese mismo año.

En este Código se establecen por supuesto cuestiones relativas a los partidos políticos, y entre las más importantes se encuentran los requisitos que deberá satisfacer un partido político como lo son:

Contar con un número de afiliados no inferior al 0.13% del Padrón Electoral Federal, que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud al Instituto Federal Electoral, y que éstos afiliados se encuentren en número de 3,000 en 10 diversas entidades federativas o bien, en 300 de éstos en 100 distritos electorales.

Y formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que norme sus actividades.¹¹⁸

Esta declaración de principios debe contener: la obligación de observar la Constitución y de respetar las leyes e instituciones que emanen de ella; los principios ideológicos de carácter político, económico y social que postule; la obligación de no aceptar pacto alguno que lo subordine a organización internacional; y, la obligación de conducir sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática.

Una vez cumplido los requisitos el IFE mediante una comisión de estudio determinará fundadamente si se le concede o no el registro al partido político; una vez obtenido el registro este se cancelará si el partido no obtiene por lo menos el 2% de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o Presidente de la República.¹¹⁹

El capítulo tercero del COFIPE señala los derechos de los partidos políticos, y que son esencialmente:

Participar conforme a lo dispuesto en la Constitución y en el Código, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral;

Gozar de las garantías que otorga el Código electoral para realizar libremente sus actividades;

¹¹⁸ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. art. 24

¹¹⁹ *Ibid.* art. 32

Disfrutar de las prerrogativas y recibir financiamiento público;

Postular candidatos a las elecciones federales;

Formar frentes y coaliciones, así como fusionarse;

Participar en las elecciones estatales y municipales;

Nombrar representantes ante el IFE;

Ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines;

Establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, siempre y cuando se mantenga en todo momento su independencia absoluta, política y económica, así como el respeto irrestricto a la integridad y soberanía del Estado Mexicano y de sus órganos de gobierno;

Y, suscribir acuerdos de participación con las agrupaciones políticas nacionales.

Dentro de las prerrogativas de los partidos políticos se encuentran:

Tener acceso de forma permanente a la radio y la televisión; gozar del régimen fiscal que determine el Código las leyes en la materia; disfrutar de franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones; y participar del financiamiento público correspondiente a sus actividades.

Los derechos de los partidos políticos son y se encuentran contenidos en el artículo 38; conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos; abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno; mantener un mínimo de afiliados en las entidades federativas o distritos electorales, requeridos para su Constitución y registro; ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registradas; cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos; mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios; contar

con domicilio social para sus órganos directivos; editar por lo menos una publicación mensual de divulgación; sostener por lo menos un centro de formación política; publicar y difundir su plataforma electoral; entre otras.

Solo resta hacer algunas observaciones en cuanto a los partidos políticos, y consisten en que consideramos que las reglas internas de elección de candidatos, hasta hace pocos años inciertas y marcadas por una confidencialidad, se transforman ahora para dar pie a la verdadera democratización de los partidos, que por supuesto, los convierten en una fuente de legitimidad y credibilidad ante el electorado, signo de estos tiempos en que se realiza este trabajo y que juzgamos se le debe al actual régimen político.

A partir de 1955 y hasta 1978, el sistema de partidos políticos en México, contó principalmente con cuatro partidos nacionales registrados, en la actualidad, de un partido hegemónico o predominante como lo fue el Partido Revolucionario Institucional, se esta pasando a un sistema en el cual se dan otros dos grandes partidos, el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática, las elecciones de 1988, muy discutidas por cierto, son un parteaguas de una nueva etapa en la vida política de nuestro país.

CAPÍTULO SEGUNDO

NACIONALIDAD Y DOBLE NACIONALIDAD

1. NACIONALIDAD. 1.1 Concepto e importancia. 1.2 Sujetos (El Estado que la otorga y el particular que la recibe) 2. PLANTEAMIENTO GENERAL. 2.1 Idea general del concepto de pueblo, pueblo y estado 2.2 pueblo y ciudadanía. 2.3 La ciudadanía, nacionalidad y ciudadanía. 2.4 Ciudadanía y residencia en el extranjero. 3. BASE FACTICA. 3.1 El fenómeno migratorio. 3.2 Fundamentación Jurídica: Reforma al artículo 36 Constitucional del 22 de agosto de 1996, artículo octavo transitorio del COFIPE. 4. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1997. (Sujetos, derechos y obligaciones de los binacionales, limitación a sus derechos, formas de pérdida de la nacionalidad, formas de recuperación, irregularidades y deficiencias de la reforma.)

1. NACIONALIDAD

El concepto de nacionalidad no puede conocerse ni definirse jurídicamente, si nó es precisamente dentro de un Estado,¹²⁰ entendiéndose como tal, la organización política y jurídica de la colectividad popular.

La nacionalidad es de difícil concepción por ser una expresión equívoca, ya que se utiliza no sólo 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 a los Estados con la pretensión de lograr una división más natural de la comunidad internacional.¹²¹

¹²⁰ Trigueros, Eduardo. "La Nacionalidad Mexicana", Ed. Jus, México 1940 . p.7

¹²¹ Arellano García, Carlos. "Derecho Internacional Privado", Ed. Porrúa, México 1998. p.176

1.1 Concepto e importancia.

La nacionalidad, es un término anfibológico; es decir, encierra dos significados: uno sociológico y otro jurídico.

En cuanto al primer significado, el sociológico, a la nacionalidad se le ha determinado como un lazo de orden espiritual, que surge espontáneamente dentro del seno de la colectividad, y por el que la persona física intuitivamente se identifica con el grupo al que se le ha denominado "nación", independientemente de que este grupo tenga o no la calidad de Estado, diferencia esencial a la jurídica, hemos dicho ya, que a la nacionalidad no puede concebirse fuera del Estado.¹²² La nacionalidad, como idea, originariamente se deriva de un hecho natural, el de nacer dentro de un determinado grupo humano, que se identificaba a sí mismo diferente de los demás por razones de sangre.¹²³

Eduardo Trigueros desarrolla este mismo concepto sociológico diciéndonos que es: "un vínculo natural, que por efecto de la vida en común y de la conciencia social idéntica, hace al individuo, miembro del grupo que forma la nación".¹²⁴ Para éste autor existe una nación cuando encontramos un número de hombres unidos sólo por los vínculos naturales de la comunidad de vida y de conciencia social, es una la unión de sentimientos e ideas, como consecuencia de la definitiva adaptación al medio físico.¹²⁵

De la interpretación de los conceptos sociológicos podemos inferir que es posible la existencia dentro de un Estado, de diversas naciones; como es el caso de Yugoslavia, donde se encuentran diversos grupos vinculados naturalmente y conscientes de su pertenencia a ellos. Es entonces que es necesario determinar el concepto jurídico para efectos de incluir a la diversidad de naciones de un mismo Estado.

¹²² Ibid. p. 181

¹²³ Delgado Moya, Rubén "Doble Nacionalidad" Conferencia Magistral, Universidad San Nicolás de Hidalgo, Morelia Michoacán, México, 11 de Marzo de 1999.

¹²⁴ Trigueros, Eduardo Op. cit. p.7

¹²⁵ Ibid. p. 3

Siguiendo a el maestro Arellano Garcia, el concepto más adoptado por los autores es el de J.P. Niboayet, que la define como "el vínculo político y jurídico que relaciona a un individuo con un Estado",¹²⁶ y coincidimos con él en que el vínculo político referido por Niboayet, es un defecto, toda vez que ese tipo de vínculo será aplicable al concepto de ciudadanía, es decir, la intervención del individuo en los asuntos políticos de un país está sujeta a la preexistencia de ella. "La ciudadanía es una 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 democrático de designación de funcionarios públicos de elección y en el ejercicio de las atribuciones fundamentales de los órganos del propio Estado."¹²⁷

El concepto de Niboayet elimina la posibilidad de que las personas jurídico colectivas, y aún las cosas, pudieran tener ese vínculo con el Estado; para el maestro Arellano "la nacionalidad es la institución jurídica a través de la cual se relaciona una persona física o moral con el Estado en razón de pertenencia, por sí sola, o en función de cosas, de una manera originaria o derivada", pertenencia en el sentido de circunstancia por la que la persona sea atribuible a un Estado, y valiéndose de cosas como los buques y embarcaciones del país, como es el caso de México. Definición que adoptamos por considerarla como la más adecuada para circunscribir más completamente, el concepto que venimos desarrollando.

La nacionalidad, que determinará la pertenencia del individuo a cierto Estado, es considerada una facultad discrecional del propio Estado. Existen teorías que consideran que la nacionalidad es un contrato sinalagmático que une al individuo con el Estado; y otras, que juzgan que es un acto unilateral del Estado comprendido dentro del Derecho público interno. La primera teoría, por considerarse un contrato, presume la voluntad de ambas partes; ya sea mediante la

126 J.P. Niboayet citado por Arellano Garcia, Carlos. Op cit. p. 176

127 Venegas Trejo, Francisco. Voz: Ciudadanía. En Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano, Ed. Porrúa, México 1993. Bibliografía Garcia Ramirez, Sergio. "La ciudadanía de la juventud." México Ciencia y Cultura Política. 1970: Venegas Trejo, Francisco. "Nacionalidad, Estatalidad y Ciudadanía," México Jus, 1964 (tesis profesional). p.469.

solicitud de nacionalidad del particular ante al autoridad; o tácitamente, no realizando actos que puedan sustraerlo de la aplicación de la nacionalidad.¹²⁸

La segunda teoría, que fija a la nacionalidad el carácter de acto unilateral, deja fuera a aquellos casos donde la categoría de nacional se sujeta a la manifestación expresa del individuo. Ninguna de las dos teorías es aplicable totalmente al caso mexicano, toda vez que en la adquisición de la nacionalidad por nacimiento no es necesaria, ni posible, la aceptación de la nacionalidad por el legalmente interesado; pero tratándose de la adquisición por la vía de la naturalización, es esencial que comparezca el interesado ante la autoridad y manifieste, mediante la solicitud, su interés por adquirirla.

Por ello es, que aún cuando totalmente en el caso de México no es una decisión sólo del Estado la adquisición de la calidad de nacional, si es cierto que el propio Estado fija las normas de adquisición, a través de los órganos competentes y por ende debe siempre considerarse como una facultad propia y discrecional del propio Estado, pero observando las convenciones internacionales, y sus circunstancias propias.

La nacionalidad se otorga originariamente partiendo de dos criterios básicos, el jus sanguinis y el jus soli, el mencionado en primer lugar atribuye al individuo, desde su nacimiento, la nacionalidad de sus padres, es decir la nacionalidad derivada del parentesco consanguíneo. Criterio seguido inicialmente por los legisladores mexicanos de 1824 y 1857, por considerarse los vínculos de sangre los que imprimen al individuo la cualidad de nacional de un Estado determinado.¹²⁹ El criterio del jus soli atribuye al individuo la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació; el sistema jurídico mexicano tiene un carácter mixto en cuanto a estos criterios, si bien otorga la nacionalidad a los nacidos en el territorio nacional, también lo hace a los hijos de padres mexicanos en el extranjero.

Pero, ¿Qué establece el criterio de los Estados para decidirse por un criterio u otro?. Se debe a las circunstancias específicas de cada Estado, de los intereses de éste, “el jus soli, lo

¹²⁸ Arellano García, Carlos. Op cit. p. 193

¹²⁹ Ibid. p.188

mismo que el jus sanguinis, pueden proporcionar a un país excelentes o detestables ciudadanos";¹³⁰ los países de alta emigración como es el caso de Alemania, Austria y China, simpatizarán con el jus sanguinis más que con el jus soli porque de esta suerte, sus emigrados seguirán ligados a ellos por la nacionalidad con todas las consecuencias de hegemonía política, económica, cultural o de otra índole, según le convenga. En cambio los países de alta inmigración como lo son Argentina, Bolivia y Chile restringen la adquisición de esta calidad, siendo partidarios del jus soli. El caso de México y Estados Unidos es una combinación de los dos criterios, al igual que países como Brasil, Francia y Bélgica entre otros.

En materia de nacionalidad, el Instituto de Derecho Internacional, en su sesión de Cambridge de 24 de agosto de 1895, adoptó ciertos principios jurídicos. El citado documento establece: "Primer principio.- Nadie debe de carecer de nacionalidad. Segundo.- Nadie puede tener simultáneamente dos nacionalidades. Tercero.- Cada uno debe tener el derecho de cambiar de nacionalidad. Cuarto.- La renuncia pura y simple no basta para perderla. Quinto.- La nacionalidad de origen no debe de transmitirse indefinidamente de generación en generación establecida en el extranjero."¹³¹ Se desprende de estos principios la importancia que reviste la existencia de la nacionalidad, si bien es cierto que el mundo actual está dividido en territorios de ejercicio de la soberanía de diversos Estados, y la atribución de la nacionalidad parte de los dos principios ya señalados, podrá pensarse que el principio de "nadie debe carecer de nacionalidad" es completamente efectivo, y no existen los llamados en la doctrina "apátridas"; pero la realidad es otra, coexisten con aquellos que si tienen nacionalidad, y para ejemplo tomemos a los individuos nómadas, como los gitanos europeos que viven en constante tránsito de un país a otro; individuos que desconocen el lugar de su nacimiento y ausencia de parientes y que no cuentan con documento alguno que acredite su nacimiento; individuos que concurren dentro del derecho interno de su país, en una causal de pérdida de nacionalidad, sin haber adquirido alguna otra;

¹³⁰ Niboayet citado por Arellano García Op. cit. p.191

¹³¹ Ibid. p.187

individuos oriundos de un territorio donde no se otorgaba una nacionalidad; e individuos hijos de un apátrida nato.¹³²

De ahí la importancia de la existencia de la nacionalidad y de que todo individuo deba poseerla, de esa manera se es sujeto de los derechos y obligaciones que determinen el derecho interno de un país, un Estado puede expulsar a un extranjero; pero, ¿Bajo qué argumentos legales expulsa a un apátrida, que en realidad es extranjero en cualquier país?. Y lo más importante. ¿A qué territorio lo expulsa? si no existe ningún Estado que lo acoja, siendo inamovible del país en el que estuviera.

1.2 SUJETOS

(EL ESTADO QUE LA OTORGA Y EL PARTICULAR QUE LA RECIBE)

En el subcapítulo anterior determinamos que existe la nacionalidad inminentemente en el contexto del Estado, de ahí que la concepción generalmente adoptada, determina el vínculo entre éste y el particular. La nacionalidad solo puede otorgarla un Estado soberano, imponiendo las condiciones y requisitos necesarios a través de su facultad de discrecionalidad, que está sujeta a políticas generales, y como lo menciona el maestro Burgoa, a factores variables de carácter múltiple, sujetos al tiempo y al espacio, que se registran en la vida histórica de cada Estado en particular.¹³³

Recordemos que un Estado está compuesto de tres elementos; el territorio, la población, y el gobierno. Es así como el elemento humano o población, se encuentra bajo la tutela del mismo Estado; y por ende, debe cumplir con la normatividad que éste establece, ésta población, es la esencia del Estado, mediante ella se consolidan y realizan los fines propios de la colectividad.

¹³² *Ibid* p.197

¹³³ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Op.cit.* p.104

En la norma suprema de los Estados se fijan los criterios para reputar a los individuos que componen su población como extranjeros o como nacionales, en consecuencia, es una selección del elemento humano total, con la importante y trascendental finalidad de asegurar la continuidad y subsistencia de la entidad estatal misma.¹³⁴

Toda persona física tiene derecho a tener una nacionalidad. Los Estados no siendo entes aislados, sino que por el contrario, miembros de la comunidad internacional, no podrán libremente otorgar su nacionalidad, si al hacerlo se viola una norma jurídica internacional. Martín Wolff¹³⁵ señala que el Estado no tiene libertad de someter arbitrariamente a su nacionalidad súbditos extranjeros, como ocurrió cuando Brasil, en 1891 declaró brasileños a los que residían en esa República el 15 de noviembre de 1889 y no manifestaran dentro de seis meses su voluntad en contrario. De manera similar la Ley Delbrück, según la cual "si un alemán antes de adquirir la ciudadanía extranjera solicita y obtiene una autorización escrita de sus autoridades nacionales, puede conservar su nacionalidad". También como ejemplo, México está ligado por la Convención Internacional sobre la Nacionalidad de la Mujer, de 1933 en Montevideo, que determina la no distinción en razón del sexo en materia de nacionalidad, si nuestro país no se hubiera reservado al numeral que señala la residencia obligatoria de la mujer extranjera casada con un nacional, estaría infringiendo la norma internacional.

Tratándose de la naturalización, los estados acostumbran tomar en cuenta la emisión de voluntad del extranjero que pretende nacionalizarse, tanto para que se desliguen de la nacionalidad anterior, como para que adquieran la nueva. La razón de esta exigencia explica el maestro Arrellano, es producto de una tendencia a tener nacionales espiritualmente identificados con el Estado cuya nacionalidad pretenden; y, sobre todo, porque tratándose de la naturalización solicitada, se faculta para adquirirla a los que ya están en situación de poder manifestar su voluntad.¹³⁶

¹³⁴ Ibid. p. 105

¹³⁵ Citado por Arrellano, Carlos. Op.cit. p.193

¹³⁶ Ibid.

La Declaración Universal de los Derechos del Hombre, expedida en París el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, retomó dos principios ya manifestados por la Sociedad de las Naciones en 1930, y que son: “Todo individuo debe poseer nacionalidad; y, no debe poseer más de una.”

2. PLANTEAMIENTO GENERAL

2.1 IDEA GENERAL DEL CONCEPTO DE PUEBLO, PUEBLO Y ESTADO.

Como ya lo mencionamos, el Estado se integra con partes interrelacionadas real y lógicamente, éstas partes son: el territorio, la población o pueblo y el gobierno. No puede aceptarse, opina el Doctor Burgoa, que el Estado sea únicamente un “poder” como resultado de la diferencia entre gobernantes y gobernados como lo sostiene Duguit, o un “poder institucionalizado” como lo pretende Georges Bourdeau, ni tampoco un “orden jurídico normativo” como lo proclama Kelsen y mucho menos un “aparato coercitivo” conforme al pensamiento de Marx y Lenin; cada una de estas teorías tiene algo verdadero sobre lo que es el Estado, pero se reducen a alguna de las partes, rehusando a reconocer, dentro de un concepto sintético que las abarque a todas, la interrelación que entre ellas existe y desconociendo que el Estado es una unidad compleja y que sólo puede definirse atendiendo a su total composición.¹³⁷

Una vez identificado el elemento humano como integrante del Estado, y teniendo en cuenta que los hombres cooperan para alcanzar fines comunes, dada su especial cohesión y homogeneidad, permaneciendo bajo la obediencia de las mismas leyes,¹³⁸ podemos inferir que el Estado y pueblo son sustancialmente inseparables, es un factor constitutivo del ser, una condición de existencia y por lo tanto no hay estado sin pueblo.

¹³⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. cit. p.95

¹³⁸ Miranda, J. citado por Alcubilla, Enrique. Op. cit. p. 37

Siendo el ente estatal una obra de la colectividad popular, el poder político se define primariamente como poder en relación al pueblo que lo instituye, y después como poder frente a otros poderes de idéntica o diferente naturaleza; el poder emerge históricamente siempre del pueblo, incluso cuando es ejercido por un único hombre, y se ejerce siempre directa o indirectamente, en nombre del pueblo en los sistemas democráticos, y se conforma por el modo de ser, de hacer, y de obedecer del pueblo que se encuentra en el ámbito espacial llamado territorio.¹³⁹

La actividad estatal está encaminada al servicio del pueblo, el Estado se hizo para el (hombre y no el hombre para el Estado),¹⁴⁰ el pueblo es el titular de la soberanía, que legitima mediante los procedimientos de elección democráticos la existencia y detentación del poder público.

2.2 PUEBLO Y CIUDADANÍA.

El pueblo se identifica siempre con un conjunto de personas que están sujetas a las leyes del Estado y que tienen un lazo permanente de unión con el poder político, pero el status o condición jurídica de gozar de derechos políticos es para los ciudadanos, concepto que tiene como presupuesto el de la nacionalidad; pudiéndose aseverar que todo ciudadano es nacional pero no todo nacional es ciudadano. La calidad de ciudadano, resulta de la imputación normativa a éste de condiciones fijadas por el derecho interno del Estado que la otorga, con el objeto de que participen de diversas maneras en su gobierno,¹⁴¹ ser partícipes en la formación de la voluntad soberana, su razón de ser se basa en la necesidad lógica de todo Estado o país de convertir en sujetos responsables, políticamente hablando, a cuantas personas residen dentro de su territorio.¹⁴²

¹³⁹ Ibid. p. 39

¹⁴⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op cit. p.99

¹⁴¹ Ibid. p. 146

¹⁴² Delgado Moya, Rubén Op. cit

La ciudadanía puede ser abstracta o real, ciudadano abstracto es aquel que es ciudadano de un Estado libre; ciudadano real es aquel cuya voluntad personal, cuyas determinaciones particulares, cuyas opciones tienen la posibilidad de pesar como las opciones que se transforman en decisiones estatales. Partiendo de esta base podemos hablar de otra clasificación siendo la más común, es la que distingue a ciudadanos activos y los no activos, los mencionados en primer lugar, también llamados electores, vienen a ser los titulares de los derechos políticos, son los que gozan de la plenitud de los derechos que conforman el status activae civitatis, los que toman parte en la dirección de los asuntos públicos. Los ciudadanos no activos son aquellos que carecen de capacidad de participación política, sin perjuicio de que son titulares de los demás derechos fundamentales.¹⁴³

Con la evolución de la idea del sufragio hasta alcanzar la declaración de su universalidad, se distinguió entre el pueblo jurídico y el pueblo políticamente activo, el equivalente al concepto que nos interesa, el democrático de pueblo, el titular y destinatario de la actividad estatal, del poder público que, de forma directa o indirecta, como cuerpo electoral, como órgano formado por los sujetos con capacidad electoral activa, participa en el ejercicio del poder. Al participar en la conformación del estado, la voluntad del pueblo es decisiva y decisora, ya que, por una parte, todos los poderes del Estado emanan de él mediante la elección, (directa o indirecta) y por otro lado, dispone del poder de controlarlos mediante sus representantes o interviniendo él mismo.

Pero el ejercicio de este derecho que le pertenece, debe ajustarse al modo determinado por la ley suprema, que el mismo pueblo instaurándose en constituyente se dota, autolimitando el ejercicio del poder soberano; y en la legislación secundaria que emana de ella y que define el procedimiento de su ejercicio. Por ello es que coincidimos en señalar que la soberanía que pertenece al pueblo, se ejerce jurídicamente, y no de manera factual, a través de las formas y

¹⁴³ Alcubilla, Enrique. Op.cit. p.41

dentro de los límites establecidos por la Constitución misma; en virtud de ello el soberano no deja de serlo, sino que lo es en el marco normativo de que él mismo se ha dotado.¹⁴⁴

2.3 LA CIUDADANÍA, NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA.

En el punto anterior, del concepto de pueblo nos remitimos al de ciudadanía, para explicar el elemento humano del Estado y la relación recíproca con él, teniendo como base la soberanía que le pertenece al primero, y su forma de ejercicio que se materializa a través del sufragio que emiten solo los ciudadanos.

Mencionamos que el ejercicio de este derecho debe estar sujeto a las disposiciones contenidas en la Constitución; podría ser de manera indirecta por medio de la elección de los representantes, o de manera directa a través del referéndum, que es la máxima institución según la cual se ejercita su poder autodeterminativo, pues en los Estados contemporáneos es imposible practicar lo que suele llamarse "democracia directa".¹⁴⁵ De este modo se define una pertenencia entre el particular y el Estado, el individuo al encontrarse ya bajo el poder soberano, debe lealtad al Estado dondequiera que se encuentre, y por consiguiente mantiene los derechos que el Estado le concede.

Presupuesto indispensable para la ciudadanía es la calidad de nacional del país otorgante, entre estos conceptos existe un lazo inequívoco, en la medida en que la ciudadanía es consecuencia de la nacionalidad reconocida por el Estado a una persona a la que se le atribuye el estatuto de ciudadano ó como señala Beaud "la verdadera justificación del vínculo entre ciudadanía y nacionalidad es la democracia como comunidad nacional".¹⁴⁶ La nacionalidad es, originariamente, una noción de derecho internacional con la que se refiere la condición que tienen quienes integran la comunidad nacional organizada en forma de Estado, constituye un estado civil

¹⁴⁴ Ibid.p.44

¹⁴⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op cit. p.146

¹⁴⁶ Beaud, O. citado por Alcubilla Op. cit. p.46

fundamental de la persona, y que influye y determina su manera de actuar. La ciudadanía en contra es una noción de derecho público interno. Debemos agregar también que mientras la nacionalidad se le puede atribuir a personas jurídico colectivas y aún a las cosas, la ciudadanía es sólo detentable por personas físicas.

No hay que perder de vista que aún cuando la intención del Estado de dotar de nacionalidad y posteriormente ciudadanía al particular, debe su propósito a una relación de índole política, este lazo, no es perpetuo, ya que los propios Estados fijan causas de la pérdida de esta calidad, y no existen inconvenientes para que el particular, manifestando su voluntad, cambie de nacionalidad. Así pues, el ordenamiento jurídico de cada Estado define y precisa las fronteras humanas de éste, define quienes sean sus nacionales, con arreglo a criterios de naturaleza política. En la definición de tales criterios se pueden observar políticas radicales hacia un sentido y otro, como el que se manifiesta en países occidentales en pro del jus soli, con el objeto, se afirma, “de preservar la nacionalidad de la invasión de extranjeros” y de “enfrentar el peligro de pérdida de control del Estado mismo”, el más representativo es Estados Unidos, que restringe la adquisición de esta categoría y a nivel local, son evidentes políticas antinmigrante.¹⁴⁷

2.4 CIUDADANÍA Y RESIDENCIA EN EL EXTRANJERO.

Consideramos que la residencia fuera del territorio del Estado no priva al ciudadano de éste de su condición de tal. Los ciudadanos residentes en el extranjero están amparados por la protección del Estado, diplomática o consular, de acuerdo a la reglas del Derecho Internacional, pero además, son titulares de todos los derechos y obligaciones, si bien no en términos de identidad absoluta con respecto a los demás nacionales, por cuanto el ejercicio de determinados derechos y la sujeción a determinados deberes resulta ó puede resultar incompatible con la ausencia en el territorio. La incompatibilidad puede definirse como la imposibilidad material o

¹⁴⁷ Recordemos la propuesta 187, iniciada por el Gobernador de California que planteaba negar asistencia social a inmigrantes.

grave dificultad y debe aplicarse en función de la diversa naturaleza de los derechos y deberes de que se trate y de los demás principios constitucionales, mientras que la ausencia debe entenderse no sólo en sentido físico sino, sobre todo, en sentido técnico jurídico de no presencia de las autoridades del Estado del que es ciudadano en el territorio de residencia.

Los ciudadanos del Estado que abandonan su residencia en el territorio de éste y la establecen en otro no pierden su ciudadanía, la conservan en su plenitud, en cuanto sigan conservando su nacionalidad, y sin perjuicio lógicamente de su integración, parcial o relativa, como se ha visto, por su condición de extranjeros en el Estado que los recibe. Tampoco debemos olvidar los indudables lazos que le unen al Estado en el que se integran como ciudadanos, que no se disuelven con la salida del territorio sino que se mantienen intactos durante su estancia en el mismo (familiares, lingüísticos, culturales, incluso económicos, entre otros) bien por sí mismos bien como resultado de la acción asociativa ahí desarrollada y de los mecanismos participativos, fomentados como consecuencia de la propia acción de tutela y protección desarrollada por los poderes públicos, general pero no exclusivamente, por vía diplomática y consular.¹⁴⁸

Normalmente en el Estado de residencia, los inmigrantes participan de determinados derechos, y son éstos los que las leyes fundamentales de cada Estado consideran como dogmáticos, siendo para el nuestro, las garantías individuales, que se le deben de respetar a todo individuo por el sólo hecho de encontrarse en el territorio nacional, tales derechos no son exclusivos de los ciudadanos del país de residencia; pero sí son titulares de los derechos políticos los nacionales que cumplen con los requisitos establecidos para adquirir la categoría de ciudadano; siendo el sufragio, activo y pasivo, un derecho político por excelencia, al que hay que sumar otros, más o menos vinculados a la nacionalidad; los extranjeros están definitivamente excluidos de ejercer ese derecho.

Si bien es cierto que los extranjeros en determinado Estado, no pueden intervenir en los asuntos políticos, haciendo uso del derecho de sufragio, por la simple y llana razón de no ser

¹⁴⁸ Alcubilla, Enrique. Op. cit. p.49

ciudadanos; y si además sumamos que no cuentan con el reconocimiento de sus derechos políticos por el Estado del que son nacionales, los residentes en el extranjero quedarían convertidos en apátridas privados del derecho de participar en la toma de decisiones tanto de su comunidad nacional como de su comunidad de residencia. En cuanto a partícipes de la soberanía del pueblo del que son ciudadanos, y en cuanto reúnan los requisitos de edad y capacidad previstos por ley, no está en duda su condición de titulares de los derechos políticos en los que consiste la libertad en el Estado, del que son nacionales, como lo aseguró Kelsen.¹⁴⁹

Centrándonos en el derecho del sufragio, el que como ya lo indicamos representa el derecho político por excelencia, considerada la forma o energía o actividad política, que materializa el poder electoral,¹⁵⁰ los ciudadanos una vez que cumplen con los requisitos para ser considerados como tales, aún cuando no se encuentren dentro del territorio, gozan el derecho de elegir y ser elegidos para el conjunto de órganos elegibles del Estado, aunque por supuesto algunos ordenamientos establecen requisitos de residencia, que son considerados como esenciales para el conocimiento de la problemática local. Así pues, quienes ostentan la condición de nacionales de un Estado, integran, como ya lo mencionamos, el elemento humano o pueblo del Estado, al que se le atribuye la soberanía "la fuente de todos los poderes",¹⁵¹ y en consecuencia tienen que participar en la formación de la voluntad colectiva que es el contenido de los derechos políticos.

El estado democrático conoce la generalización de los derechos políticos y no tolera más exclusiones que las compatibles con la propia naturaleza de su ordenación política.¹⁵² Por eso en el Estado democrático, quienes son titulares de la capacidad jurídica electoral tienen derecho a exigir su integración en las listas del censo o padrón electoral, requisito único de la capacidad de materializar el sufragio, con el objeto de efectivamente participar en la elección, ya que las viejas concepciones de privilegiar el sufragio ya fueron superadas.

¹⁴⁹ Kelsen, Hans. "Esencia y valor de la Democracia" 2a ed. Ed. Guadarrama, Barcelona 1977 pag.47

¹⁵⁰ Fayt, Carlos S. Op.cit. p. 153

¹⁵¹ Ibid. p. 154

¹⁵² Alcubilla, Ernesto, Op. cit.p.51

La residencia en el extranjero no puede concebirse como un límite natural de la capacidad jurídica electoral, pero tampoco puede ser definitorio para tratar de igual manera el derecho al sufragio activo como al pasivo; debe existir una diferencia, atendiendo a las restricciones para ser votado, que no debe considerarse, como una discriminación o distinción entre dos categorías de ciudadanos, en función de la residencia en el interior o en el exterior del país. El derecho de sufragio conserva y refuerza los lazos que unen al emigrante con el país de origen, lo que por otra parte, es particularmente necesario en el caso de los emigrantes por un periodo limitado que puede ser más o menos largo, en orden de facilitar su reintegración ulterior a la vida nacional.¹⁵³ La ausencia del país no significa indiferencia o desentendimiento de la problemática política, social o económica de su país de origen, la mayoría de las veces este tipo de problemas repercuten directamente en ellos o en sus familiares.

La mayor parte de los Estados que excluyen a sus nacionales en el extranjero de esta función electoral, se encuentran fuera del continente europeo; el sistema normativo de estos Estados elevan la residencia en el país a requisito objetivo determinante de la capacidad jurídica electoral, con lo que se está sin lugar a duda postergando del ejercicio de la soberanía a una parte del elemento humano o pueblo que conforma ese Estado, a una parte del titular concreto de la soberanía que es la fuente originaria de todos los poderes.¹⁵⁴ La justificación que argumentan los Estados para incluir a estos nacionales, se funda en negar la existencia de mecanismos adecuados para posibilitar la participación en igualdad de condiciones con los ciudadanos presentes en el territorio; argumento que en la época actual queda obsoleto, toda vez que la experiencia internacional lo hace factible. Otros estados aún cuando reconocen el derecho de participar en la vida política de su país, no admiten su ejercicio por no contemplar un procedimiento de inscripción en las listas del censo electoral.

Por otro lado, los Estados que contemplan el ejercicio de éste derecho, se fundan en el principio de soberanía popular, proclaman enfáticamente que todos son nacionales, incluso los

¹⁵³ Ibid. p. 52

¹⁵⁴ Fayt, Carlos S. Op. cit. p.154

residentes en el extranjero, y por ende titulares del derecho de sufragio; limitando su materialización a determinados requisitos y deberes especiales por el hecho de su ausencia en el país.

Independientemente de su consideración o no, como deber cívico o ético, el ciudadano tiene un derecho irrenunciable a ejercitar el poder electoral con que cuenta a través del sufragio, a expresar su voluntad política mediante su participación en las elecciones de los órganos representativos del Estado, que lo son precisamente del conjunto de los ciudadanos, del conjunto del pueblo. A tal objetivo corresponde un deber también irrenunciable del poder público de facilitar su ejercicio por todos los ciudadanos, incluso los que se encuentren fuera de su territorio; “la organización social, la sociedad misma, los poderes políticos, tienen su base doctrinal en los derechos del hombre y, a su vez, (éstos) encaminan su actividad a la protección y aseguramiento de estos derechos...que en esencia son un ámbito de libertad personal sagrado, el cual debe respetar en primer lugar el poder político”.¹⁵⁵ Si desde el punto de vista constitucional este tema es relevante, no debemos demeritar el punto de vista político, en particular en los países con fuerte índice de emigración, en los que el reconocimiento del derecho del sufragio a los nacionales en el extranjero “puede resultar clave;” como lo es el caso de nuestro país.

3. BASE FÁCTICA.

3.1 EL FENOMENO MIGRATORIO.

En el siglo pasado y la primera mitad del actual, las corrientes migratorias europeas fueron abundantes. Las guerras, la falta de empleos y otras circunstancias determinaron la salida de grandes contingentes de personas que emigraron a los países del continente americano. Estos por su parte, favorecían la migración con políticas de colonización que tenían por objeto poblar cuanto antes sus territorios. Ante la disminución constante del número de habitantes, y por lo

¹⁵⁵ De la Madrid Hurtado, citado por Terrazas, Carlos R. en *“Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México”* Gpo. Editorial Miguel Angel Porrúa, México 1983 p.52

tanto la contracción de su pueblo, estos Estados establecieron un régimen de nacionalidad permanente, mediante el cual pretendían mantener este vínculo jurídico con los emigrantes.¹⁵⁶ En algunos casos, como el de España y Francia, la nacionalidad de origen, atribuida por el criterio del jus sanguinis era irrenunciable; y la adquisición de la nacionalidad del país de residencia no era causa de pérdida de la anterior.

El fenómeno que desde hace algunos años se presenta en México y otros países de América Latina tiene un origen similar al que se observó en Europa. Los problemas económicos o políticos de estos países provocan un flujo migratorio importante, sobre todo hacia los Estados Unidos de América en una oleada que se inició de manera masiva a principios de los años ochenta, en su mayoría campesinos, de los cuales muchos emigran para trabajar temporalmente; un elevado número regresa a México, otros por su parte, se establecen definitivamente en el país vecino, estos últimos, generalmente aprenden la lengua del país adoptivo pero conservan su idioma natal, sus costumbres, y con frecuencia visitan su país de origen.

De acuerdo con el informe de la comisión de especialistas creada por el Instituto Federal Electoral, que será tema de un subcapítulo posterior, se calcula que en el extranjero radicarán el 14.12 por ciento de la población mexicana en edad ciudadana para el año 2000, alrededor de 9.904 millones de personas. En Estados Unidos actualmente existen unos 9.8 millones entre residentes permanentes o que han adoptado la ciudadanía de ese país, personas que nacieron en el extranjero hijos de padre y/o madre mexicana, trabajadores con visa temporal de trabajo y trabajadores indocumentados.¹⁵⁷ Conforme a los registros del Colegio de la Frontera Norte, el perfil de estos últimos (en los años recientes), los indocumentados es en su mayoría mujeres, del estado de Michoacán, de una edad entre 26 a 45 años, en una mayoría solteros y su última ocupación fue la de obreros y campesinos¹⁵⁸

¹⁵⁶ Trigueros, Eduardo, Op. cit. p.36 y 55

¹⁵⁷ Informe de la Comisión de Especialistas, IFE. México 1999.

¹⁵⁸ "Would by illegal border crossers" El Colegio de la Frontera Norte.

La concentración de mexicanos residentes en Estados Unidos es de la siguiente manera: en California (46.3 por ciento), Texas (21.3 por ciento), Arizona (6.6 por ciento), Illinois (6.3 por ciento) y Nueva York (3 por ciento), es decir que el 84 por ciento de la totalidad de mexicanos en el extranjero se encuentran en el vecino país del norte. De la emigración masiva sucedieron naturalmente problemas que los gobiernos de ambos países tratan de resolver, mediante convenios como el signado por el Presidente Zedillo y el Presidente Clinton, del 6 de mayo de 1997, con el objeto de buscar nuevas formas para mejorar las condiciones de los migrantes, en él, se planteó la atención a problemas como el tráfico de personas y violación de derechos humanos por parte de las policias del vecino país; frutos de estas convenciones son los programas de señalización en zonas desérticas advirtiendo el peligro de cruzar por ellas, el fortalecimiento de grupos de apoyo a migrantes en la frontera norte y la promoción de la ayuda consular.

El desplazamiento de los nacionales del Estado de origen, conduce generalmente a una integración parcial al Estado que los recibe, sin que ésta circunstancia haga posible la pérdida de del vínculo político-jurídico que le une a su Estado, ni lógicamente los derechos derivados de su condición de ciudadano. El porvenir de la emigración y el de las comunidades extranjeras constituye uno de los mayores desafíos que para el mundo se presenta en el albor del siglo XXI, visto el agravamiento del desequilibrio entre el norte y el sur, el oeste y el este, y conocidas las abismales diferencias económicas entre unas y otras sociedades.¹⁵⁹ Como ya quedó dicho, el principal factor de la migración es el socioeconómico, la emigración laboral de los países pobres hacia los ricos en el desigual desarrollo entre ellos, la causal; la oferta y la demanda en el mercado internacional de trabajo.

Esos problemas que originan los movimientos migratorios producen ciertas actitudes en los Estados, es imprescindible la intervención de la autoridad mediante acciones públicas como las que ya hemos hecho referencia para el caso de México; pero estas actitudes no puede limitarse

¹⁵⁹ Alcubilla, Enrique. Op.cit.p.58

sólo a fijar programas de introducción o prohibición de los flujos migratorios, sino que debe abarcar otros campos de acción que van desde la política de ayuda y cooperación, hasta la política de integración sociocultural,¹⁶⁰ y por último, siguiendo las tendencias contemporáneas la integración sociopolítica, a causa de la sedentarización, estabilización y consolidación de los emigrantes.

Los emigrantes forman generalmente el estrato más bajo de las sociedades en que se insertan, no sólo por el bajo poder adquisitivo, sino además por la postura de los nacionales del Estado que los acoge, que los marginan e incluso son hostiles con ellos, en una actitud de protección contra la emigración masiva. La presencia habitual de personas de diversas culturas y diferentes razas en un Estado, dentro del espacio territorial que ocupa un grupo nacional provoca reacciones de intolerancia y rechazo; independientemente del papel que jueguen en la sociedad los nuevos integrantes, al margen de toda consideración respecto de sus aportaciones económicas o sociales.¹⁶¹ Aún cuando existen esas actitudes dentro de sus gobernados, los Estados receptores de emigrantes no les queda otro camino que el de las políticas de integración, con el objeto de se evite esa consideración de extranjeros, sin que se llegue a establecer un régimen de igualdad de derechos con sus nacionales.

El concepto de integración que constituye la opción necesaria para los Estados receptores, se proyecta de dos maneras, una dirigida a la colectividad y la otra individualmente, la primera con el objetivo de asegurar la igualdad formal y la preservación de la identidad cultural de las colectividades emigrantes, y la segunda que tiene como principal objetivo la integración de cada individuo emigrante. Entre estas dos maneras, como actividad política de los Estados, se encuentran las convenciones internacionales a que ya hicimos referencia, y para otro ejemplo la "Convención Europea relativa al estatuto jurídico de trabajador emigrante", hecha en Estrasburgo el 24 de noviembre de 1977 donde citaba: "...que tiene por objeto asegurar en lo posible, a los

¹⁶⁰ *Ibid.* p.61

¹⁶¹ Trigueros Gaissman, Laura "El Sistema de Doble Nacionalidad, La nueva Reforma a la Constitución" *Revista del Senado de la República*, Vol. 3 núm. 7 (abril-junio 1997) p.110.

trabajadores un tratamiento que no sea menos favorable que el que disfrutaban los trabajadores nacionales del Estado de acogida". La integración no es un proceso de asimilación o de nivelación, sino de igualdad de oportunidades, acompañado de diversidad cultural y en una atmósfera de tolerancia mutua.¹⁶² La integración significa, en suma brindar la oportunidad al emigrante de llevar una vida digna en el país que lo recibe manteniendo su identidad cultural dentro del respeto de las reglas y valores circunstanciales del propio país, pero para que esta política de integración tenga éxito es necesario que los emigrantes acepten las normas del lugar, se adapten en lo posible a estas, renunciando a estilos, usos y costumbres que las contravengan, sin que sus valores o elementos de identidad se vean afectados. Las políticas de integración de emigrantes a los Estados receptores hacen referencia a aspectos muy concretos relacionados con el desarrollo social y el bienestar, que se traducen en cinco campos: vivienda, educación, empleo y capacitación para el trabajo, acción asociativa y participación política.

El último campo mencionado, el de la política de integración que se refiere al campo de la participación política, es el de mayor relevancia para efectos de nuestra investigación, la participación política de los emigrantes se realiza mediante la naturalización y se materializa con el derecho al sufragio en las elecciones, como ya lo mencionamos la naturalización es un medio de adquisición de la nacionalidad, presupuesto de la ciudadanía, y consideramos es la opción integrativa definitiva del emigrante a la comunidad nacional del Estado que lo acoge. Los Estados haciendo uso de su facultad discrecional, para otorgar la nacionalidad determina las características que deberá tener el emigrante para obtenerla, algunos Estados temerosos de una "colonización" o "invasión" pacífica, refuerzan los requisitos, pero las fórmulas más aplicadas consisten en la exigencia de determinado tiempo de residencia y la demostración de un grado suficiente de integración, como puede ser el conocimiento de la lengua nacional como es en nuestro país, e incluso conocimientos de historia nacional.

¹⁶² Alcubilla, Enrique Op. cit. p.64

Cabe hacer mención que la legislación mexicana prevé además, la renuncia a la nacionalidad de origen, aún cuando considera la doble nacionalidad para sus nacionales que la adquirieron desde su nacimiento, para este caso podemos decir que el individuo que ostenta las dos nacionalidades, hace "hibernar" una de ellas que esta latente y es la de origen, mientras hace efectiva la adquirida posteriormente por medio de la naturalización, ésta, tendrá plena eficacia y creará la vinculación política, en otras palabras persisten las dos nacionalidades, pero con una eficacia jurídica distinta.

La integración de los extranjeros mediante la naturalización, no es la única manera de integración al Estado que lo recibe, existen propuestas de ley en la comunidad Europea y más específicamente en España, Dinamarca, Suecia, Noruega, Finlandia, Islandia e Irlanda donde se abre la posibilidad que los extranjeros sin el requisito de naturalización, es decir sin ser nacionales ni ostentar la calidad de ciudadano, puedan votar en las elecciones locales; en una política de integración que tiene por objeto que participen de manera activa en la conducción de la ciudad a la que pertenecen, en cuya actividad económica y social se integran, y de la que emanan las decisiones que afectan su vida cotidiana, independientemente de su nacionalidad y constituye el más eficaz mecanismo de integración de los emigrantes en la comunidad de residencia, de hacer oír su voz, de manifestar sus opciones e influir en las decisiones que les incumben y afectan en el círculo más próximo. Pero esta política, esta limitada a sólo el ejercicio de los derechos políticos en el ámbito local, el inmediato en que se inserta la persona, el lugar de su domicilio, su centro de vida; es decir, éste ejercicio no está considerado que involucre a la soberanía, ya que el ejercicio del derecho del sufragio en la elección de diputados al parlamento, por extranjeros, se consideraría violatorio del principio fundamental en virtud del cual el Parlamento es el órgano de representación del pueblo.¹⁶³

Los problemas de los emigrantes, son problemas de la sociedad en la que se insertan y su solución no resulta posible sin su integración en el proceso de toma de decisiones en esa

¹⁶³ Ibid. p.71

sociedad en la que forman parte. Al margen de esta solución solamente se concibe una sociedad de "apartheid", de segregación horizontal o incluso de "ghetos".¹⁶⁴ La privación de los derechos civiles y políticos de quienes participan en la vida activa del país, en que residen contribuyendo a su prosperidad mediante su actividad laboral y su aportación fiscal es, desde un punto de vista democrático, irracional y, por tanto, inaceptable.¹⁶⁵

Según el Derecho Internacional consuetudinario los extranjeros pueden ser excluidos de la posesión de derechos políticos, y de su expresión máxima, el sufragio, normalmente corresponde únicamente a los nacionales de un Estado, sin que ello constituya una discriminación sino una distinción legítima. En cuanto al ámbito del derecho internacional convencional tanto el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1948, como el artículo 16 de la Convención Europea de Derechos Humanos de 1950, y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 atribuyen a los ciudadanos el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, a votar y ser elegidos en las elecciones políticas.

Por otro lado, los Estados que pierden nacionales a través del fenómeno migratorio, actúan mediante asistencia, promoción, integración y protección social de los mismos, pero también en el reforzamiento de los lazos de unión de los grupos de personas con el país, articulando mecanismos desde y a partir del Estado de residencia, (reflejo de ello son las convenciones internacionales, a que ya hemos hecho referencia, de protección consular signada por los presidentes de México y Estados Unidos); y sobre todo, la participación política en las decisiones soberanas, tal es el caso de la reforma política en el ámbito de nacionalidad de 1997 que será tema de un próximo subcapítulo, y que hace palpable la intención del Estado mexicano de integrar políticamente a los mexicanos residentes en el extranjero.

El tema de la integración a la vida política de estos nacionales en el exterior, no es un tema nuevo, diversas organizaciones lo habían planteado desde hace varios años, fundando su

¹⁶⁴ Kevenhörster, P. citado por Alcubilla, Enrique. Op. cit. p.73

¹⁶⁵ De Castro y Bravo, Eugenio, "Compendio de Derecho Civil", Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1957, p.221.

petición en el interés que tenían y siguen teniendo en la política de su país, por diversas causas entre las que se encuentran los estrechos lazos entre ellos y sus familias, y la peculiaridad de la emigración mexicana que como ya se indicó, consiste en flujos por causas económicas, de un solo individuo de las familias o varios, pero que normalmente emigran únicamente con la intención de obtener lo suficiente para sufragar sus gastos de estancia y enviar a sus lugares de origen cantidades suficientes para la manutención de sus familias. Sin lugar a dudas el enfoque del proyecto de otorgar el voto a mexicanos en el extranjero está dirigido a los mexicanos en Estados Unidos; primero, por ser el principal destino cualitativamente hablando de emigración; y segundo, por la exigencia de grupos organizados que fundan su interés no sólo en aquél relacionado con el bienestar de sus familias, y de su seguridad de la transitoriedad de su estancia en ese país, sino que hacen referencia a su contribución a la economía de nuestro país, por ejemplo los 4,685 millones de dólares que en 1997 enviaron a sus familias en México, es decir, esos emigrantes contribuyeron con el 41 por ciento de la amortización de intereses de la deuda externa del país.¹⁶⁶ Además de lo mencionado, el hecho de vincularse directamente a la actividad política del país, pondría la atención merecida al problema migratorio, problema que se ha tratado con mesura por el Estado mexicano, y que ha dado pie a la existencia de organizaciones de ayuda a emigrantes, tal es el caso de los llamados "Clubes", que son organizaciones no gubernamentales, que normalmente se agrupan por lugar de origen, de los cuales no se tiene registros oficiales pero se piensa existen unas 170 en el área de los Angeles e incluso son el instrumento de comunicación de los Consulados en Estados Unidos con los emigrantes, tanto para captar información como para transmitirla; como ejemplo, existe ya una Confederación de Clubes Zacatecanos con una integración estimada de 51 clubes con 1200 agremiados siendo un total de 170 mil afiliados, otra, la de oriundos del estado mexicano de Durango que cuenta con 62, 690 agremiados distribuidos en 41 clubes.¹⁶⁷ Estos clubes creados, o que salieron a la luz a partir del conocimiento de la

170

¹⁶⁶ Becerra, Ricardo. "Dimensionar el Problema", *Revista Voz y Voto*, Nuevo Horizonte Editores, número 65 Julio de 1998 pp. 4-9

¹⁶⁷ Escala Rabedan, Luis (UCLA) "Organizaciones de inmigrantes y participación política" Conferencia en el Seminario Internacional sobre Voto de los mexicanos en territorio estadounidense. Cisan, Colegio de la Frontera Norte, México 19 de

propuesta 187 que negaba servicios educativos y de salud a emigrantes, realizan regular y principalmente actividades de naturaleza social, entre las que se encuentran bailes y certámenes de belleza, donde se obtuvieron, en ese caso, importantes donaciones y aumento de agremiados contra la propuesta del gobernador californiano, cabe preguntarnos si este volumen de personas que indudablemente están plenamente organizados, influyeron o no en las elecciones del año pasado en el Estado de Zacatecas, ya que el ganador de ellas y ahora gobernador Ricardo Monreal, realizó diferentes actos públicos de proselitismo en la región de Los Angeles California.

Otro indicador del vínculo real que tienen los mexicanos con la política de su país, es la organización de grupos de emigrantes oaxaqueños, también en el estado norteamericano de California, donde estudios han arrojado la cifra de 40,000 mixtecos en la zona del Valle de San Joaquin (que se considera la zona agrícola más poderosa de Estados Unidos), plenamente organizados, no solo para actividades de índole social, sino que son verdaderos comités que se encargan de financiar obras públicas en sus respectivas localidades, como muestra, el municipio de Tlacotepec Oaxaca donde existe una particularidad, el comité fue elegido desde México, mediante designación de los habitantes de ese municipio, e incluso para ejemplo más representativo, como la Constitución estatal oaxaqueña permite la elección de autoridades municipales por medio de usos y costumbres, el Diputado de la Legislatura Estatal perteneciente al distrito 22 y presidente de la Comisión de Migración fue elegido desde Oaxaca cuando se encontraba trabajando en Estados Unidos.¹⁶⁸

Pero ¿Por qué hasta este momento se plantea la posibilidad?. Porque hasta este momento contamos con la confianza necesaria en el Instituto Federal Electoral, órgano encargado de dirigir las elecciones. Indudablemente, emprender un proyecto así significa reconocer que México cuenta con la infraestructura necesaria para garantizar el ejercicio de este derecho a los nacionales en el exterior.

Marzo de 1999.

¹⁶⁸ Rivera Salgado, Gaspar, "Organizaciones Políticas en la Frontera México- Estados Unidos", "La experiencia Indígena", Conferencia en el Seminario Internacional sobre el voto de los mexicanos en territorio estadounidense, CISAN Colegio de la Frontera Norte, UNAM, México 19 de marzo de 1999.

3.2 FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA.

REFORMA AL ARTÍCULO 36 CONSTITUCIONAL DEL 22 DE AGOSTO DE 1996-ARTÍCULO OCTAVO TRANSITORIO DEL COFIPE.

En este artículo 36 se enuncian cuáles son propiamente las obligaciones que corresponde cumplir al ciudadano de la República, después de haber establecido en el artículo 35, cuales son la prerrogativas que atribuye la situación jurídica del ciudadano, y que para efectos de esta investigación, la más importante es la fracción primera que señala: "Votar en las elecciones populares." En el citado artículo 36, se considera el aspecto de la ciudadanía como categoría jurídica desde el punto de vista de los deberes que la Constitución impone al ciudadano que desempeña una función esencial en un gobierno representativo y democrático, la palabra "obligación" no indica un facultamiento en favor de determinado acreedor, sino que expresa la idea de "deber", de sujeción al precepto que así lo ordena.¹⁶⁹

Indudablemente, en vista de la realidad migratoria, su persistencia y acrecentamiento; el Estado mexicano llevó a cabo una revisión y consecuentemente una modificación de sus normas, en una política de integración de los connacionales en el exterior; preparar el camino para el reconocimiento de los derechos políticos de estos, incluía diversas modificaciones a la Constitución de la República, lógicamente se debió partir quitando obstáculos en nuestra carta magna que impidieran el ejercicio al sufragio en el exterior.

En el siguiente subcapítulo haremos referencia a la reforma constitucional de 1997, que modifica el sistema de atribución de nacionalidad mexicana, reconociéndola como permanente, pero esta reforma que en primer momento se piensa como cronológicamente anterior a la que abre la posibilidad del voto en el extranjero (en la inteligencia de que el individuo adquiere la nacionalidad, y posteriormente la ciudadanía), pero la reforma al artículo 36 llevada a

¹⁶⁹ Galindo Garfías, Ignacio. Comentarios en *"Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones"* Tomo V, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, Gpo. Editorial Miguel Ángel Porrúa, México 1994. p. 1276.

cabo primero, se debió al reclamo político de otorgar ese derecho a los mexicanos en el exterior, por parte de las organizaciones que ya referimos y diversos sectores políticos del país.

Anterior al 22 de agosto de 1996, nuestra carta magna citaba:

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

I.-;

II.-.....;

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

Se modifica este contenido a partir de esa fecha y se establece, de un modo permisivo, que el derecho al sufragio se ejercerá “en los términos que señale la ley”. Ciertamente, al eliminarse la condición de que el voto debe necesariamente emitirse en el “distrito electoral correspondiente”, se abrió la puerta para que la legislación secundaria contemplara mecanismos de votación en ámbitos geográficos más amplios que un distrito electoral: un estado, una circunscripción; en todo el país o incluso en el extranjero. Pero si bien la Constitución quita limitaciones para el ejercicio del sufragio en un distrito, tampoco señala en ninguno de sus artículos la obligación de votar o de organizar la votación fuera del país. Se quitan obstáculos pero no se plantea la obligación. Nuestra Constitución no es explícita, como por ejemplo la española, que dice enfáticamente: “La ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio de los españoles que se encuentren fuera del territorio de España.”

Así pues, para que los ciudadanos mexicanos que residen fuera del territorio nacional puedan votar, hace falta por supuesto la legislación secundaria que contemple los mecanismos y procedimientos correspondientes. Actualmente sólo se cuentan con disposiciones legales aplicables para el ejercicio del sufragio dentro del territorio nacional, pero no existe ley que determine los mecanismos para que los mexicanos en el exterior puedan votar. Y aún más, el artículo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente señala que las disposiciones electorales federales sólo son “de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos”. Obstáculo que no se ha removido todavía.

Podemos suponer que con la reforma de 1996, los legisladores trazaron una ruta para explorar la pertinencia y viabilidad del voto de los mexicanos en el exterior, toda vez que de la lectura e interpretación se deja el campo abierto para tomar la decisión. Es en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales donde definitivamente se estableció una ruta a seguir en el artículo octavo transitorio, que señala: "Con el propósito de estudiar las modalidades para que los mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el derecho al sufragio en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, El Consejo General del Instituto Federal Electoral designará una comisión de especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral, para que realice los estudios conducentes, procediéndose a proponer, en su caso, a las instancias competentes, las reformas legales correspondientes, una vez que se encuentre integrado y en operación el Registro Nacional Ciudadano y se hayan expedido las cédulas de identidad ciudadana".

Con respecto a este artículo transitorio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996, haremos dos observaciones, la primera, con respecto a su positividad, es decir mientras el artículo 36 Constitucional, reformado tres meses antes, donde no restringe el ejercicio del sufragio a un determinado distrito electoral como anteriormente se señalaba, pero además no se previene el ejercicio de manera determinada, el mecanismo que se plantea es transmitido a la ley emanada de dicho artículo; es decir, la ley federal que corresponde al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que ya no pone en duda la pertinencia, sino que por el contrario en el transitorio citado se encamina a determinar la viabilidad. En otras palabras, estudia las modalidades del ejercicio del sufragio; parte de un supuesto que aún no está planteado definitivamente en la ley fundamental.

Como segunda observación, en un sólo párrafo de este transitorio, se trata de una norma complicada sujeta a condicionantes. Es en realidad una sucesión y un encadenamiento de condiciones; analizándolo detenidamente: El Consejo General del IFE deberá integrar una comisión de especialistas (1), cuyos resultados servirán de insumo para una reforma legal en la materia (2), si se encuentra funcionando el Registro Nacional Ciudadano (3), y si se han expedido

las cédulas de identidad ciudadana (4). La primer y segunda condición esta realizada la tercera y cuarta aún no, y se debe al cambio de circunstancias en la situación económica del país, con un presupuesto que fue aprobado días antes de iniciar el año de 1999, y que resultó limitado.

Es palpable la intención del Poder Legislativo de involucrar a dos instancias públicas más en el trayecto a la posible reforma en la materia; el propio Poder Legislativo, que analizará los resultados de la comisión de especialistas para emitir la ley, la reforma o en su caso la adición a la existente; el Instituto Federal Electoral, que constituyó la comisión; y, la Secretaria de Gobernación, que debe poner en marcha al Registro Nacional Ciudadano y expedir la Cédula de Identidad Ciudadana. Con ello, el Poder Legislativo obliga a la acción conjunta de diversas instituciones; en una acción responsable a efecto de que la resolución este fundada por datos mensurables ciertos y estudios rigurosos que enriquezcan el debate.

4. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1997 (Sujetos derechos y obligaciones de los binacionales, limitaciones a sus derechos, formas de pérdida de la nacionalidad, formas de recuperación, irregularidades y deficiencias de la reforma).

El sistema jurídico mexicano no ha sido consistente en lo que se refiere a la adopción y criterios definidos respecto de los principios de atribución de la nacionalidad. En lo que toca a la nacionalidad única, no se puede decir que haya sido un principio rector del derecho de la nacionalidad en México. Aunque hasta ahora no se había admitido la doble nacionalidad en forma expresa, este fenómeno ha sido una constante realidad. La normatividad constitucional actualmente en vigor, estableció un sistema de atribución de la nacionalidad con vista en un criterio de que el territorio nacional debía ser poblado, como condición y garantía de seguridad nacional.¹⁷⁰ estas disposiciones siguen, en buena medida, estando en vigor, a pesar de su contradicción con las nuevas circunstancias que se viven en el país. Las autoridades han

¹⁷⁰ Trigueros, Eduardo. Op. cit. p.36

descuidado el control de la aplicación de las normas que rigen esta materia, en especial por lo que toca a la pérdida de la nacionalidad.

Resultado de esta situación es el fenómeno de la doble nacionalidad, que ha sido provocada y en algunos casos tolerada. En el primer caso, el problema se debe a la existencia de sistemas de atribución demasiado amplios, que hasta ahora no han tenido limitación: se aplican los sistemas de origen a los nacidos en el territorio nacional vía jus soli; y a los hijos de nacionales en el extranjero, vía jus sanguinis, sin cuidar que exista una vinculación efectiva entre el sujeto y el Estado mexicano, el resultado es que se producen situaciones de doble nacionalidad entre éste y el Estado donde esta vinculación ya existía, y que por lo mismo, considera como nacional al mismo sujeto.

En el segundo caso la doble nacionalidad se tolera, debido a que no se han tomado las medidas adecuadas para resolver el problema, como sería la regulación de la obligación de optar por una de las dos nacionalidades a la de renunciar a la nacionalidad de origen ante las propias autoridades del estado que la otorgó, antes de conceder la naturalización.

El problema ha sido menospreciado e ignorado por las autoridades, al no hacerse efectivos los procedimientos para declarar la pérdida de la nacionalidad en los casos en que los supuestos respectivos se presenten.

A pesar de que esta es la situación que se presenta en la realidad, la Ley de Nacionalidad expedida por el Congreso de la Unión en 1992, estableció que la nacionalidad mexicana es única; el único dato que podía sustentar este principio a nivel constitucional serían las disposiciones del artículo 37, que regula las causas de pérdida de la nacionalidad, que tienen como denominar común el supuesto de que el individuo se someta jurídicamente a la potestad o a la soberanía de otro Estado. Debe mencionarse también el intento que la Secretaría de Relaciones Exteriores realizó con el objeto de establecer en la Ley de Nacionalidad mencionada, un procedimiento sumario de pérdida de nacionalidad, que debería concluir con una declaración de la autoridad administrativa al respecto. El procedimiento y la declaración que de él deriva, no tienen fundamento constitucional; un derecho fundamental, como lo es la nacionalidad, no puede

perderse por declaración de autoridad administrativa, aún cuando se haya respetado el derecho de audiencia al afectado. En función del artículo 14 de la Constitución, solamente la autoridad judicial está facultada para privar a un sujeto de sus derechos, y debe hacerlo previo juicio en el que se le respeten los derechos fundamentales del proceso.

Con el objeto de adoptar la doble nacionalidad como sistema general en el derecho mexicano, se ha realizado una reforma muy compleja al capítulo segundo de la Constitución General de la República. Ello implica el abandono del principio de nacionalidad única establecido formalmente en la ley cuatro años antes de la reforma de 1997. Antes de entrar de lleno a la explicación de esta reforma, debemos mencionar que el proyecto no es nuevo, en el Plan de Desarrollo 1995-2000, la cuestión fue abordada por el titular del Poder Ejecutivo Federal, ante la representación popular, y que citamos textualmente: “que es deseable que los mexicanos que residimos en el territorio nacional alentáramos ...” “la imagen de dignidad y respeto que merecen estas comunidades y el aprecio en México por el trabajo de los mexicanos y las personas de origen mexicano en el extranjero ...” “La nación mexicana rehasa el territorio que contienen sus fronteras. Por eso, un elemento esencial del programa Nación Mexicana será promover las reformas constitucionales y legales para que los mexicanos preserven su nacionalidad, independientemente de la ciudadanía o residencia que hayan adoptado.”

En la síntesis de dicho plan se reconoce que “...la situación de millones de mexicanos en el exterior, en particular en los Estados Unidos, es muy vulnerable y exige no sólo reforzar la protección consular, sino facilitar la mejor defensa de sus derechos.”¹⁷¹

El nuevo sistema que contempla la reforma constitucional, es de doble nacionalidad, puesto que acepta esta situación cuando se presenta de manera fortuita, por la atribución simultánea de nacionalidad por dos estados diferentes a un mismo sujeto y también cuando el individuo, voluntariamente, adquiere una nacionalidad extranjera. El concepto fundamental de la nueva regulación es el de nacionalidad permanente, que se otorga por nacimiento o también

¹⁷¹ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León.

conocida como de origen, y se conserva hasta la muerte de la persona, toda vez que se eliminaron los supuestos que implicaban su pérdida. El artículo 37 de la Constitución se referirá únicamente a la pérdida de nacionalidad de los mexicanos por naturalización.

Esta modificación sustancial se complementa con restricciones a la atribución de nacionalidad de origen, con objeto de que no se multiplique el número de personas con doble nacionalidad. Se otorga la nacionalidad permanente sólo a aquéllos que son mexicanos por nacimiento según el sistema del jus soli o por el del jus sanguinis en los términos limitados que establece la propia Constitución. Una de las fuentes de problemas que pueden surgir es la relativa a la definición de ciudadanía y los derechos que de ella derivan. Aunque se ha mantenido la diferencia entre los conceptos entre nacionalidad y ciudadanía, se les da un efecto idéntico en los casos de doble nacionalidad. *okf*

La complejidad de la reforma radica principalmente, en la ambigüedad de sus preceptos y en la contradicción que alguno encierra: se prevé, por ejemplo, que, para recuperar la nacionalidad mexicana, la persona que la haya perdido esté en pleno goce de sus derechos, lo cual es imposible, pues si perdió su calidad de nacional no puede tener los derechos que de ella derivan.¹⁷² El tercer párrafo del artículo 32 dispone que los individuos que tengan doble nacionalidad no pueden servir en el Ejército en tiempo de paz, pero sí lo pueden hacer en tiempo de guerra: mientras que en la Armada y en la Fuerza Aérea no pueden alistarse nunca.

La reforma no elimina la posibilidad de que la nacionalidad mexicana se puede perder, pero se refiere solamente a quienes adquirieron la nacionalidad por naturalización. Las causales comprenden todas las anteriormente enumeradas por el artículo 37. Se conserva, por supuesto, el derecho de renunciar a ella.

La creación del sistema de doble nacionalidad produce distintas clases de nacionalidad mexicana. Si ya antes de la reforma podían observarse diferencias de tratamiento respecto de los mexicanos por nacimiento y por naturalización: limitaciones constitucionales a sus derechos

¹⁷² Artículo segundo del Decreto de Reformas a la Constitución, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de enero de 1998.

políticos y restricciones legales en otros casos, a partir de que entró en vigor las nuevas disposiciones las diferencias serán mas notables.

En cuanto a los sujetos con derecho a la doble nacionalidad, el principio general de la reforma es que la nacionalidad mexicana de carácter permanente se otorga sólo a los mexicanos por nacimiento. Únicamente ellos tienen acceso a la doble nacionalidad, en algunos casos, sin limitaciones; podría decirse entonces que son mexicanos de primera categoría. Los supuestos por los que se adquiere la nacionalidad de origen, que la ley considera por nacimiento, se han restringido se establece una marcada preferencia por el método de adquisición *jus soli*: no se prevé ninguna limitación en este caso aun cuando el nacimiento del individuo ocurra en México por casualidad; aun cuando los padres del menor, (o al menos uno de ellos) no tengan su residencia habitual en el país, la nacionalidad por nacimiento se atribuye sin condición alguna.

Son también mexicanos por nacimiento, por aplicación del sistema *jus soli* los que nazcan en embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes, según dispone la fracción IV del apartado A del artículo 30 constitucional. En este caso el legislador siguió con la corriente doctrinaria de conceder la nacionalidad a las cosas, a nuestro parecer no se aprovechó para corregir una disposición que ha sido superada en todos los aspectos.¹⁷³

El criterio por el que se atribuía nacionalidad a las cosas, la ficción de que formaban parte del territorio del Estado, ha sido superada; ya no se utiliza, no sólo ha sido rechazada por la doctrina, sino que el Derecho Internacional ha encontrado un medio técnico más adecuado para regular los casos en los que el individuo nace en ultramar o en espacio neutro. El concepto de nacionalidad de embarcaciones y aeronaves ha sido sustituido por el de abanderamiento, con lo cual se logra mantener el vínculo entre la persona y el Estado, sin recurrir a otras explicaciones que para algunos autores son ficciones o errores conceptuales.¹⁷⁴

En cambio, la atribución de nacionalidad por *jus sanguinis* se restringe, puesto que la transmisión de esta calidad por filiación se sujeta a la condición de que los padres, o al menos uno

¹⁷³ En contra: Arellano García, Carlos. Op. cit. p.376 y ss.

¹⁷⁴ Helguera, Enrique "Apuntes de Derecho Internacional Privado" Universidad Iberoamericana México 1987.

de ellos, sean mexicanos por haber nacido en territorio nacional; es decir, esta segunda posibilidad de adquirir la nacionalidad por nacimiento se limite por un factor jus soli. Sólo puede transmitirse a una generación aunque puedan presentarse algunas variantes, ya que la norma señala que al menos uno de los padres debe cumplir con este requisito y, por lo tanto, éste puede cumplirse por una sola rama, la materna o la paterna.

Los hijos de mexicanos por naturalización también gozarán de la nacionalidad mexicana a través del jus sanguinis; se contempla que en el caso de que los padres del menor nacido en el extranjero, o al menos uno de ellos, sean mexicanos por naturalización, sin ningún otro requisito y, lógicamente, se le sujeta a la misma limitación: sólo se transmite a la primera generación, por cualquiera de las dos ramas, materna o paterna. También en este caso es posible que existan variantes por circunstancias de hecho, como el matrimonio de ese individuo con un mexicano por nacimiento.

Dado que la nacionalidad por nacimiento o de origen se convierte en permanente, esto implica la posibilidad de tener doble nacionalidad, por lo consiguiente, era necesario limitar los casos en los que se puede atribuir, con las medidas necesarias para ejercer el control del grupo social y obtener el objetivo deseado. Estas medidas son para nosotros un acierto de la reforma. Se ha tenido en cuenta la falta de integración al pueblo del Estado de las personas que no tienen su residencia en él y, en cambio, se ha asimilado ya a otra cultura. De esta manera se rompe la cadena de transmisión de nacionalidad a perpetuidad que, después de dos o más generaciones, en la mayoría de los casos, existe el desarraigo con la cultura de los abuelos.

Pensamos que para el funcionamiento adecuado de un medio de registro y control, hubiera sido efectivo que dentro de esta reforma se estableciera una vinculación real del individuo con el Estado, a través de la obligación de exigir un contacto directo con las autoridades mexicanas en el extranjero, mediante el registro de nacimientos y la manifestación de la voluntad en un lapso posterior a la adquisición de la capacidad legal para ello. Para lograr estos efectos podría haberse implementado un mecanismo a través del cual fuera posible conservar la nacionalidad mexicana, a pesar de haber obtenido la de otro Estado, siempre y cuando se

cumpliera con las condiciones o requisitos establecidos por la ley y se probara así, el interés manifiesto de conservar la nacionalidad originaria. Como existe en otros Estados y que facilita la información cuantitativa y disminuye las diferencias tan radicales que existen con la entrada en vigor de esta reforma para el caso mexicano y que ya hicimos referencia en cuanto a las diversas categorías de ciudadanos. Las limitaciones a la atribución de la nacionalidad de nacimiento o de origen, son adecuadas en si mismas, pero el modelo que se utiliza en la reforma constitucional es discriminatorio, pues se establecen diferencias en los efectos que esta produce cuando se ha adquirido por la aplicación de un sistema y otro. "El naturalizado resulta ser un mexicano de tercera categoría: sus derechos se limitan y las posibilidades de que pierda la nacionalidad son múltiples."¹⁷⁵

En todo sistema de doble nacionalidad los individuos que la ostenta tienen el derecho a que cada uno de los Estados que les atribuya su nacionalidad los reconozca plenamente como tales.¹⁷⁶ Por lo tanto, en el caso de los mexicanos, en México, podrán ejercer todos los derechos que les correspondan, por el hecho de ser nacionales aún cuando ostenten dos nacionalidades. Las únicas limitaciones que se les pueden imponer son las previstas en la propia Constitución, toda vez que las leyes emanadas de ella no pueden alterar los derechos consagrados en la ley suprema.

Tal es el caso de los cargos y funciones para los que se requiere ser mexicano por nacimiento, ya que la Constitución establece que su ejercicio esta limitado a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra.

Los derechos que otorga la Constitución a los nacionales, solamente ella puede restringirlos, éstos deben ser respetados inclusive cuando los individuos no tengan su residencia o no se encuentren en territorio mexicano, pues no se establece ningún requisito o condición al respecto.

¹⁷⁵ Trigueros Gaissman, Laura. Op.cit. p.120

¹⁷⁶ García Exposito, María Elena. "La Doble Nacionalidad en España", Revista Jurídica Jalisciense, número 3 Sep- dic. 1996 p.220.

En virtud de ser nacionales no les son aplicables las disposiciones migratorias, que imponen requisitos para entrar al país a los extranjeros, no requieren más documentos migratorios que los que se les exigen a los mexicanos; no deben dar aviso a las autoridades de sus cambios de domicilio en territorio nacional. no puede sujetárseles a restricciones en materia de propiedad de inmuebles o de inversión: debe reconocérseles como mexicanos para los efectos de los empleos que quieran desempeñar y darles preferencia con respecto de los extranjeros.

En cuanto a los derechos políticos, la reforma constitucional no regula uno de los efectos más importantes de la nacionalidad, la ciudadanía. No prevé que la adquisición de otra nacionalidad provoque su pérdida; no se incluyeron reglas especiales para el ejercicio de los derechos que de ella derivan y por consiguiente tampoco se modificaron las disposiciones relativas a la pérdida ni la suspensión de los derechos del ciudadano que están actualmente en vigor; por lo tanto, quienes tengan o adquieran doble nacionalidad quedan sujetos a ellas, por no existir disposición alguna en contrario.

Ciudadanía

En estas circunstancias, si prestan voluntariamente servicios oficiales al otro Estado del que son nacionales, si aceptan o usan condecoraciones que ellos les otorguen, si admiten de sus gobiernos títulos o funciones sin previo permiso del Congreso de la Unión o si ayudan a un extranjero, que puede ser incluso un connacional, en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional pueden perder su ciudadanía, conforme a lo dispuesto por el artículo 37 párrafo c).

Entonces, sus derechos ciudadanos pueden ser suspendidos por falta injustificada en el cumplimiento de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36 constitucional; por estar sujeto a proceso criminal, por delito que merezca pena corporal y durante la extinción de ésta; por vagancia o ebriedad consuetudinaria, por estar prófugo de la justicia y por sentencia que imponga la suspensión como pena, de acuerdo a lo establecido por el numeral 38 de nuestra carta magna.

De lo anterior puede concluirse que el legislador ha aceptado la subsistencia de la doble ciudadanía. Permite que se conserven y ejerciten los derechos políticos de las personas que tengan la doble nacionalidad aun cuando no tengan su residencia en el país, sin más restricciones

que las que puedan derivar del propio texto constitucional. Es importante anotar que en los sistemas jurídicos que admiten la doble nacionalidad generalmente sujetan el ejercicio de los derechos políticos al requisito de residencia, con el objeto de limitar, tanto éstos como el cumplimiento de las obligaciones de los sujetos afectados, a uno solo de los Estados involucrados.¹⁷⁷

Por lo que respecta al derecho de ejercicio del sufragio, éste se puede ejercer en todos los casos, excepto aquéllos en los que la Constitución General o las de los Estados de la Federación establezcan, como requisito para hacerlo el de residencia.¹⁷⁸ En el caso de la Constitución General, ya hemos expresado al respecto, la apertura a que la ley reglamentaria determine la procedencia y modalidad de ejercicio del sufragio fuera del territorio nacional.

Como mexicanos los binacionales se les imponen las obligaciones previstas en el artículo 31 de la Constitución, deben hacer que sus hijos concurren a la escuela para recibir educación primaria y secundaria y la preparación militar en los términos que determine la ley.

Estas obligaciones, contenidas en la fracción uno de dicho artículo, pueden entenderse cumplidas, no importando en donde se reciba la instrucción, es decir dentro o fuera del territorio nacional, pero sin duda alguna, la educación a que también se refiere el Estado mexicano, por así determinarse en los programas de estudio, que él mismo autoriza, es la referente al conocimiento del país, de su territorio, de su historia, de sus instituciones, de sus leyes y problemas. Los mexicanos residentes en el extranjero están obligados a cumplir con ellas, aún cuando la vigilancia en este aspecto parece difícil, las autoridades diplomáticas deberán apoyar y procurar que las comunidades de mexicanos en el extranjero, tengan acceso a cuantos medios sean posibles para su debido cumplimiento.

¹⁷⁷ Trigueros Gaissman, Laura. Op.cit. p.122.

¹⁷⁸ A manera de ejemplo: los artículos 13 y 14 de la Constitución del estado de Morelos, donde se exige la residencia para obtener la calidad de ciudadano del estado y poder votar en las elecciones y ser electos para ocupar un cargo público. En el estado de Querétaro, para tener derecho al voto y para ocupar cargos públicos se requiere ser ciudadano mexicano, nacido en el territorio del estado, de padres avecinados en él o haber residido en el el estado por más de 20 años según los artículos 18 y 20 de la Constitución local. Lo mismo se establece en los artículos 18 y 21 de la Constitución del estado de Chihuahua.

De igual manera, puede afirmarse que los binacionales tienen la obligación de contribuir para los gastos públicos de la federación, puesto que reciben atención y protección de los funcionarios del servicio exterior mexicano. Deben prestar el servicio militar y presentarse ante las autoridades correspondientes en caso de reclutamiento y la de alistarse en la Guardia Nacional, son evidentes las dificultades para hacer efectiva la obligación, por no haber manera material de coaccionar al individuo. En otros países que aceptan la binacionalidad, el ejercicio de los derechos políticos y el cumplimiento de algunas obligaciones se regulan por un tratado internacional, que generalmente se sujeta al requisito de residencia.¹⁷⁹

Por lo que toca a sus obligaciones de ciudadanos, la de inscribirse en el catastro municipal y en el registro nacional de ciudadanos respectivo, deberán hacerlo, a falta de cumplimiento se actualiza una causal de suspensión de ciudadanía.

Sólo la Constitución General puede limitar los derechos que ella misma reconoce a las personas. En el artículo 32 se establece que el ejercicio de los cargos y funciones que la propia Constitución o las leyes federales requieran que el individuo que los desempeñe tenga la calidad de mexicano por nacimiento, debe entenderse reservado únicamente a éstos, siempre y cuando "no adquieran otra nacionalidad." La limitación, de acuerdo al texto constitucional, no se aplica a quienes tienen doble nacionalidad por nacimiento, puesto que, en este caso, la nacionalidad extranjera, al igual que la mexicana, no se adquiere por un acto de voluntad, sino que el Estado en cuestión se la atribuye por el hecho de su nacimiento, tratándose de una nacionalidad de origen. Solo podrá considerarse operante la prohibición, en los casos de adquisición voluntaria de una segunda nacionalidad, después de su entrada en vigor.

Puesto que la autoridad no hace efectiva la pérdida de la nacionalidad a través de los procedimientos judiciales adecuados, y se pasa por alto que en la naturalización no se exige que la renuncia a la nacionalidad anterior se haga ante la autoridad competente, siendo ésta, la que la otorgó, consideramos muy difícil la aplicación de la reforma, o muy problemática.

¹⁷⁹ García Exposito, María Elena. Op. cit. p.221

Las actividades que se consideran sujetas a restricción son las que se refieren al desempeño de trabajos como lo son los de piloto, capitán, maquinista, formar parte del personal de una embarcación o aeronave que se ampare bajo la bandera o insignia mercante mexicana; así como capitanes de puerto y comandantes de aeródromo.

En lo referente a las limitaciones para desempeñar cargos en el Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y las fuerzas de policía o de seguridad pública, el tercer párrafo del artículo 32 establece que: por lo que se refiere al Ejército, en tiempo de guerra, cualquier individuo que está dispuesto a defender el país podrá hacerlo; pero también debe tomarse en cuenta que su disponibilidad puede deberse a una maniobra de infiltración controlada por el enemigo, tomándose un riesgo. En cuanto a la Armada y la Fuerza Aérea se excluye totalmente la presencia de extranjeros, también a quienes no sean mexicanos por nacimiento o hayan adquirido otra nacionalidad. Es notable que no se toma en cuenta el factor de residencia en estos casos.

El hecho de que una persona posea dos nacionalidades, aún cuando haya adquirido una de ellas con posterioridad a su nacimiento, no determina su desvinculación con el Estado mexicano, prueba de ello puede ser que tenga su residencia habitual dentro del territorio nacional. Se mantiene el criterio de que la nacionalidad originaria es la mejor garantía de que quien ocupa un cargo público o realiza cierta clase de funciones o trabajos, lo hará de manera honesta y responsable y de que tomará las mejores decisiones para el fortalecimiento del Estado y el bienestar de la población, por el solo hecho de ser mexicano por nacimiento, considerando que la residencia prolongada no proporciona los elementos suficientes para asegurar la seriedad y el compromiso del funcionario público ó del trabajador.¹⁸⁰ De esta manera se pone en duda la confianza que el propio Estado tiene de su sistema de naturalización de extranjeros.

La nacionalidad permanente y, como consecuencia, la posibilidad de conservar la doble nacionalidad será válida sólo para el futuro. Se aplica únicamente a los casos que se presenten después de la entrada en vigor de la reforma. El artículo tercero transitorio limita su aplicación a

¹⁸⁰ Trigueros Gaissman, Laura Op. cit. p.127.

las personas que hayan sido concebidas después de su entrada en vigor. En efecto “las disposiciones vigentes con anterioridad” a la fecha que entró en vigor la reforma, “seguirán aplicándose, respecto de la nacionalidad mexicana, a los nacidos o concebidos durante su vigencia”.

A pesar de que las disposiciones constitucionales regulan con amplitud la atribución de la nacionalidad y su pérdida, no se refieren a su recuperación que, finalmente, constituye otro modo de adquirir la calidad de mexicano. En el Derecho mexicano, la recuperación de la nacionalidad se ha previsto en las leyes secundarias.

Respecto de las normas que están actualmente en vigor, se puede alegar que este procedimiento de atribución tiene vicios de constitucionalidad, dado que no está previsto por la ley suprema. Sólo en el caso de la que obtiene el naturalizado es regular, puesto que se le exige que cumpla con los requisitos del procedimiento privilegiado y se le otorga nuevamente su carta de naturalización. Por lo que toca a quien tuvo la nacionalidad originaria, se han previsto como requisitos: acreditar la residencia, el domicilio y la solicitud del interesado. La nacionalidad se recupera con el carácter que antes tuvo, como nacionalidad por nacimiento. Este artículo segundo transitorio prevé la recuperación cuando su pérdida se haya debido a la adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera. En principio, dado que se trata de una disposición que forma parte de la reforma de la Constitución, debe dársele ese carácter, pero es importante señalar que está sujeta a que el individuo esté en pleno goce de sus derechos, requisito que resulta contradictorio ya que al perder su nacionalidad mexicana pierde también los derechos que de ella derivan; es prácticamente imposible inferir que el legislador se refiere a los derechos que un sistema jurídico extranjero atribuye al individuo, esto sería absurdo, además de inconsciente.

Ya mencionamos que la reforma provoca que existan diversas clases de mexicanos, por virtud de ella habrá dos categorías de mexicanos, la primera, de aquellos que la adquirieron por nacimiento con derecho a la nacionalidad permanente y a la doble nacionalidad; y mexicanos por nacimiento privados de esos derechos.

En virtud de las distintas limitaciones que se imponen a los mexicanos con doble nacionalidad, habrá una tercera categoría que tendrá derechos limitados respecto del ejercicio de cargos públicos y del desempeño de otras actividades.

La cuarta categoría corresponde a lo mexicanos que adquieren su nacionalidad en forma automática: no están sujetos a la discrecionalidad que implica el otorgamiento de la carta de naturalización, pero sí a todas las limitaciones anteriores y pueden ser privados de su nacionalidad.

Los de quinta categoría son los mexicanos por naturalización, quienes no sólo tienen las limitaciones anteriores, sino que están sujetos a los criterios discrecionales de la autoridad administrativa para obtener su carta de naturalización y, además, pueden ser privados de su nacionalidad en virtud de lo dispuesto por el artículo 37 de la Constitución.

Adicionalmente, se crea una sexta categoría: la de aquellos individuos que recuperan su nacionalidad por el procedimiento establecido por el artículo segundo transitorio. Ellos obtendrán la nacionalidad permanente, con derecho a la doble nacionalidad y sin limitaciones, aún si no cumplen con los requisitos de la nacionalidad por nacimiento, en los nuevos términos, siempre que prueben que se encuentran en pleno goce de sus derechos.

En virtud de lo dispuesto por los artículos transitorios de la reforma, especialmente el tercero, van a aplicarse dos regímenes jurídicos distintos al derecho de la nacionalidad: uno sujeto a la posibilidad de perderla y que no admite formalmente la doble nacionalidad y otro que la mantiene en forma permanente y si admite la binacionalidad. La reforma se empezara aplicar, efectivamente en el año de 1998; pero pudiera ser a partir del 20 de marzo de 1998, o bien a partir del 1º de enero de ese año debido a que su redacción deja lugar a dudas ya que: "El presente Decreto entrará en vigor al año siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación", según refiere el artículo primero.

Las dificultades de control de la población, para todos los efectos, serán enormes, puesto que no se prevé ninguna obligación a cargo de facilitar la labor de las autoridades.

Debemos citar que la reforma aplica el principio de no retroactividad. Formalmente no existe impedimento para ello, pero también es cierto que ésta no puede operar en perjuicio de persona alguna, también lo es que la Constitución la permite cuando beneficie al particular y que la autoridad siempre debe estar a favor de la aplicación de este criterio.

Otra irregularidad es la consistente en que no se subsanó el defecto del artículo 30, apartado B), fracción II, relativo a la atribución de nacionalidad en razón del matrimonio, puesto que no se condiciona tal atribución al otorgamiento de la carta de naturalización, como se prevé en los demás casos de naturalización. En éste, dada la redacción del precepto, la adquisición de la nacionalidad opera por ministerio de ley, una vez que se han cumplido los requisitos constitucionales y los exigidos por la ley. Se elimina el elemento de discrecionalidad que supone la expedición de la carta de naturalización, puesto que, en los demás casos, es este documento el constitutivo de la naturalización y puede ser negado por la autoridad aun cuando se haya cumplido con los requisitos legales.

Existen algunos defectos de técnica jurídica en su redacción, como el denominar Congreso Federal al Congreso de la Unión, lo que ocurre varias veces en el artículo 37 inciso C) reformado.

Finalmente, la reforma hace evidente las dificultades que tiene su aplicación y los problemas que va a provocar la interpretación de sus disposiciones. Y lo más importante es que excluye de la posibilidad de obtener la nacionalidad permanente a los sujetos en cuyo beneficio se realizó la modificación y a todos los que hayan sido concebidos antes de 1998. Una reforma tan delicada debió ser pensada con mas cuidado para poder prever los problemas que pudieran presentarse y controlar sus defectos; ya que la causa de la iniciativa fue la de preparar el camino para el ejercicio del sufragio de los nacionales en el exterior, e incluir a aquellos que habían perdido esta calidad.

CAPÍTULO TERCERO

EL VOTO EN EL EXTRANJERO EN EL DERECHO COMPARADO

SUMARIO: 1. SUFRAGIO. 1.1 Concepto, características, clases y diferencia con el voto. 2. PRINCIPALES SISTEMAS DE VOTACIÓN DE NACIONALES RESIDENTES EN EL EXTRANJERO EN LOS PAÍSES DEL MUNDO. 2.1 El sistema de voto por procuración. 2.2 El sistema de voto por correspondencia. 3. LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL. 3.1 España. 3.2 Italia. 3.3 Francia. 3.4 Dinamarca. 3.5 Países Iberoamericanos. 3.6 Finlandia y Suecia. 3.7 Gran Bretaña. 3.8 Bélgica, Holanda y Luxemburgo. 3.9 Portugal. 3.10 Otros Países. 4. LOS SISTEMAS DE NO RECONOCIMIENTO DEL DERECHO AL VOTO DE LOS EMIGRANTES.

El estudio de las normas jurídicas de varios Estados, preocupándose de destacar las singularidades y los contrastes entre ellos o entre grupos de ellos, es la misión del Derecho Comparado,¹⁸¹ disciplina que permite a la Ciencia Jurídica superar los angostos horizontes nacionales convirtiéndose ella misma en ciencia en sentido propio. Si comparar significa, ante todo cotejar para manifestar analogías y diferencias entre los ordenamientos, en el caso del Derecho Comparado abarca incluso la interpretación de instituciones constitucionales. El método comparatista en una investigación como la presente, sirve perfectamente al mejor conocimiento de la regulación de la materia en países similares y no similares al nuestro en cuanto a su estructura constitucional, como paso previo imprescindible para la necesaria tarea de preparación de la reforma a la legislación vigente que asegure la plena efectividad del derecho de voto de los mexicanos en el extranjero. Es importante antes de continuar con el desarrollo de esta

¹⁸¹ García Pelayo, M. "Derecho Constitucional Comparado", Revista de Occidente, Madrid, 1950, p.21.

investigación, determinar plenamente el derecho fundamental que referimos y que constituye el sufragio.

1.SUFRAGIO

El Estado tiene como fundamento el supuesto de la dominación legal, de carácter racional, basada en la creencia de la legalidad de ordenamientos impersonales y objetivos. “La actividad de gobernados y gobernantes se encuentra subordinada al derecho.”¹⁸² Los que mandan lo hacen en tanto obedecen al orden impersonal en que fundan sus decisiones , y los que obedecen lo hacen en tanto mandan a través de ese mismo orden legal en cuya formulación participaron. Esa participación se efectiviza por el sufragio, dando sentido al principio de que el pueblo, como titular concreto de la soberanía, es la fuente originaria de todos los poderes. Estos poderes cumplen funciones confiadas a órganos elegidos por medio del sufragio e investidos de autoridad en virtud de la representación que se les atribuye. En México, los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión son los que se integran con funcionarios elegidos mediante sufragio, en tanto el Poder Judicial se constituye con la intervención de los otros dos poderes.

“Toda persona tiene el derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.” Es así como el artículo 21 de la “Declaración Universal de los Derechos del Hombre,” proclamada por la Naciones Unidas en el año de 1948, establece la voluntad popular, participación directa en el gobierno y elecciones auténticas, periódicas y libres, como los soportes políticos de la democracia social. “La democracia exige la concurrencia de todos los ciudadanos a la formación de la voluntad colectiva

¹⁸² Fayt, Carlos S. Op cit. Tomo II, p.154.

o comunitaria.”¹⁸³ La democracia se sustenta en el principio de la soberanía popular a fin de hacer posible el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo; la soberanía popular se expresa necesariamente a través del voto (sic, nosotros opinamos “a través del sufragio”) y éste permite a su vez determinar la integración de los órganos estatales.¹⁸⁴

Conviene agregar que el sufragio de acuerdo con el maestro Berlin Valenzuela, además de ser el instrumento de designación de los gobernantes por el pueblo y un medio de participación de éste en las decisiones gubernamentales, también es el principio legitimador de todo poder público.¹⁸⁵ La legitimación es un elemento imprescindible de la existencia del Estado y de la justificación del mismo, está conectada íntimamente con toda la gran temática de la Teoría del Estado y puede decirse que es la clave sobre la cual se construye y funciona el aparato estatal; de ahí que los caminos y procedimientos de legitimación estén ligados estrechamente con lo relativo a la radicación de la soberanía, a los fines del Estado y a las formas del mismo.¹⁸⁶

El sufragio es pues, toda manifestación de la voluntad individual que tiene por objeto concurrir a la voluntad colectiva, con el fin de constituir los órganos de gobierno, o decidir algún problema trascendental para los intereses de la sociedad. Agregamos la facultad de decisión de algún problema trascendental, toda vez que el sufragio en su función electoral; es sólo uno de los medios de intervención de los ciudadanos en las decisiones estatales, ya que el referéndum (la aprobación o desaprobación de un acto legislativo), el plebiscito o sanción de un acto o medida del ejecutivo y la iniciativa popular son especies de sufragio. “En las democracias modernas el sufragio se convierte en el derecho de gobernar y ser bien gobernado.”¹⁸⁷

1.1 Concepto, clases y diferencia con el voto

¹⁸³ Alcubilla Enrique. Op. cit. p.29.

¹⁸⁴ Castellanos Hernández, Eduardo Op. cit. Tomo II p.56.

¹⁸⁵ Berlin Valenzuela, Francisco, Op.cit. p.145.

¹⁸⁶ Ibid. p. 147

¹⁸⁷ Fayt, Carlos S. Op. cit. p.155

Aún cuando en el lenguaje cotidiano los términos sufragio y voto se utilizan como sinónimos, conforme a la doctrina no necesariamente significan lo mismo. Coinciden Carlos S. Fayt y Arturo Núñez en que el voto representa el acto mediante el cual se concreta el ejercicio de derecho del sufragio. En tal sentido sólo tienen derecho al sufragio los ciudadanos que satisfacen los requisitos establecidos en la ley, mientras que el voto se utiliza de manera más amplia para tomar decisiones en los cuerpos colegiados de todo tipo de instituciones públicas y privadas, tales como los parlamentos, los tribunales y los órganos de dirección, representa así una forma de expresión de la voluntad.¹⁸⁸

En las democracias, las elecciones constituyen el medio idóneo para designar a los gobernantes, a través de ellas, el elemento humano del Estado con el poder que tiene de constituirse y de organizarse jurídica y políticamente por ser titular de la soberanía, manifiesta de manera conjunta las preferencias expresadas por los ciudadanos mediante el ejercicio del derecho del sufragio. En México las elecciones constituyen la única fuente legítima para designar a los titulares de los poderes Ejecutivo y Legislativo, tanto federales como locales. Las elecciones progresivamente se han caracterizado por un mayor grado de competitividad, que lo mismo tiene su origen en la obra de la revolución mexicana para el surgimiento y desarrollo de una sociedad plural, que en la lucha de fuerzas políticas emergentes y en las sucesivas acciones gubernamentales que han contribuido decididamente a hacer posible que la pluralidad política e ideológica se traduzca en pluripartidismo.

Para Carlos S. Fayt, "el sufragio es la base de la organización del poder en el Estado; consiste en el derecho político que tienen los miembros del pueblo del Estado de participar en el Poder como electores y elegidos, es decir, el derecho a formar parte del cuerpo electoral y, a través de éste, en la organización del Poder."¹⁸⁹ Es una forma de energía o actividad política, que materializa el poder electoral. Para Arturo Núñez Jiménez el sufragio es un medio del

¹⁸⁸ Ibid. p. 156
¹⁸⁹ Ibid. p. 153

que disponen los ciudadanos para participar en las decisiones colectivas. De éstas, la más trascendente es la que tiene que ver con la designación de los gobernantes, caso en el cual estamos hablando de la función electoral del sufragio.¹⁹⁰

En relación a la naturaleza jurídica del sufragio, mucho se ha discutido, pero esencialmente se le ha concebido de dos maneras fundamentales: 1) como un derecho, 2) como una función. Cada concepción está relacionada con la idea que se tiene de soberanía y el grado de intervención que se reconoce en su ejercicio, es decir a cada elector como titular de una parte de ella o bien a todo el cuerpo electoral que en su conjunto la detenta.

Pero para llegar a pensarse de manera contemporánea al sufragio, como un derecho o una función, se evolucionó desde la concepción de que éste, en la doctrina clásica grecorromana, era un atributo de la ciudadanía para la participación en las funciones públicas, y la ciudadanía como un privilegio de nacimiento. Posteriormente, se consideró un privilegio en la doctrina medieval, privilegio personal, de clase o estamento derivado de la posesión de la tierra o de la pertenencia a una clase social determinada. Concepción que perduró hasta 1918. Existe además una doctrina llamada de la contraprestación que considera al sufragio la contrapartida de los deberes públicos, tales como el pago de impuestos y el servicio militar.¹⁹¹

La concepción del sufragio como un derecho, se orienta en tres corrientes, la doctrina jusnaturalista, que juzga al sufragio un derecho natural y abstracto del individuo. Éste tiene el derecho natural, intransmisible y sagrado de participar con su voto en la formación de la ley como expresión de la voluntad general, como lo mencionamos, para esa corriente cada uno de los individuos es titular de una fracción de la soberanía. La doctrina de la soberanía nacional, que define al sufragio como un derecho emergente de la ciudadanía, y a ésta en función de la nación, titular concreto de la soberanía. Atribuye a la nación entera, en su conjunto, el derecho a determinar cuáles de sus miembros pueden ejercitar la función electoral. La doctrina del

190 Núñez Jiménez, Arturo. "El Nuevo Sistema Electoral Mexicano" Fondo de Cultura Económica México 1991. p. 22

191 Xifra Heras, Jorge. "Curso de Derecho Constitucional" Tomo I, 2a. Edición, Casa Editorial Bosch, Barcelona, págs. 410-413.

positivismo jurídico, para la cual el sufragio es un derecho individual cuyo contenido dinámico se traduce en el reconocimiento por parte del Estado de la calidad de elector que reviste el titular.

El sufragio como función se presenta interpretado en dos doctrinas, una primera que sostiene que es una función pública no estatal y una segunda que considera lo contrario. En el primer caso la función electoral es ejercida en nombre propio y no del Estado, aunque se oriente hacia el interés común. Para el segundo, no se ejercita en interés común del elector sino de la colectividad estatal, a través del cuerpo electoral, entendido como órgano del Estado;¹⁹² incluso autores como Rodrigo Borja, en contraposición a la muestra consideran al elector un funcionario público que desempeña la tarea de seleccionar a las personas que deben ejercer los cargos políticos de naturaleza electiva, y en su función está obligado a reflejar la voluntad general de su esfera social.¹⁹³

Rousseau sostiene que pertenece al ciudadano una cuota parte de la autoridad soberana, que en última instancia la soberanía es individual, teniendo cada ciudadano "el derecho absoluto de ejercer, en forma de voto, su parte viril del poder soberano," siendo cada uno de ellos, en cuanto miembros individuales de la nación, el origen y los autores de todos los poderes públicos.¹⁹⁴ Al contrario Carré de Malberg dice que "la sumisión de la minoría a la mayoría no puede explicarse más que por un solo motivo, a saber, que la soberanía reside en una persona colectiva superior a los miembros individuales, es decir en el ser nacional considerado como indivisible." El sufragio es un derecho y una función, se presenta como una obligación a aquel individuo integrante del elemento humano del Estado, y por lo tanto titular de la soberanía, y podemos considerar que el elector es a la vez titular de un derecho investido de una función.

El individuo es titular de la soberanía, éste no puede ejercerla si no es mediante el ejercicio de todos los titulares en conjunto, es decir condicionada al concurso de las manifestaciones de la voluntad de los componentes del cuerpo electoral, toda vez que sin duda

¹⁹² Ibid. p. 410-413

¹⁹³ Borja, Rodrigo. "Derecho Político y Constitucional" 2a Edición Fondo de Cultura Económica, México 1991, p.23.

¹⁹⁴ Rousseau. "Contrato Social," Lib.IV, Cap. I.

alguna, las decisiones derivadas de éste ejercicio afectan de manera general; quienes sufragan eligen, aún cuando el número de abstencionistas alcance proporciones impresionantes. Cada elector interpreta en su esfera de acción y medida de sus capacidades, el sentir de la colectividad, por esa causa se le considera al cuerpo electoral como un órgano del Estado, e incluso el principal órgano del Estado, calificándose de órgano primario, supremo o básico.¹⁹⁵

Nuestra carta fundamental considera al sufragio como una prerrogativa y una obligación del ciudadano, dada la importancia que tiene para el régimen político de la democracia representativa. Como prerrogativa representa uno de los derechos políticos fundamentales de los mexicanos, a través del cual se deciden la conformación del gobierno y las políticas que debe seguir; como obligación, el voto constituye un deber del ciudadano para con la sociedad de la cual forma parte.¹⁹⁶

Juan Jacobo Rosseau considera la existencia de un contrato entre el Estado y el individuo, esa relación implica considerar al sufragio como un derecho y una obligación. Presupone una retribución de las dos partes, pero en realidad, ¿Qué recibe el gobernado al ejercitar ese derecho? De manera inmediata podemos decir que ejercita su derecho a elegir un gobernante, pero, en realidad, ratifica los derechos inherentes a su calidad de nacional, como el derecho de protección que el Estado le otorga, dentro y fuera del territorio del Estado; pero no debemos limitarnos a este aspecto, para nosotros el ejercicio del sufragio llega hasta los propios fines del Estado, "es decir el bien común y satisfacer las necesidades que impone la convivencia cuando éstas no pueden obtenerlas los individuos aisladamente."¹⁹⁷ Porque el ejercicio del sufragio mediante el voto, alimenta y fortalece nuestro régimen democrático, sobre el que esta fundamentado el Estado; eligiendo a los gobernantes, se elige también un candidato que garantizará el Estado de derecho, y quien protestará cumplir y hacer cumplir nuestra Constitución;

¹⁹⁵ Carré de Malberg, R. . "Teoría General del Estado", Versión española de José Lión Depetre, Fondo de Cultura Económica, México 1948, p.1144.

¹⁹⁶ Núñez Jiménez, Arturo. Op. cit. p.20

¹⁹⁷ García López, José Félix. "El Estado" Publicación particular, México 1986.

ende, los derechos mínimos consagrados en su parte dogmática, y la organización del Estado. El abstenerse del derecho de sufragio no sólo deja la decisión a otros, sino que en realidad rehusa el estado de derecho.

En la actualidad, como características del sufragio se reconocen el ser: universal, libre secreto y directo. Sin embargo, no siempre ha sido así; para llegar a atribuirle estas características los pueblos han tenido que recorrer un largo camino. En contraposición del sufragio universal ha existido el sufragio restringido o calificado, condicionado a exigencias de orden económico o intelectual, privilegio de clase o como en el caso de las siete leyes constitucionales de 1836, restringido en su forma pasiva a aquellos que tuvieren una renta anual determinada. En su forma activa, el sufragio a manera de ejemplo fue reducido también a los que supieren leer y escribir, como lo fue en las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843. El sufragio universal es el reconocimiento del derecho de sufragio a todos los individuos no excluidos en virtud de las causas categóricamente enumeradas por la ley, como los menores de 18 años, los que no cuenten con un modo honesto de vivir, y los que no estén inscritos en el Registro Federal de Electores, así como los que no cuenten con credencial para votar correspondiente.

De la misma manera puede afirmarse que el sufragio no ha sido siempre libre, existen regímenes en los cuales el elector está obligado a ejercerlo votando, previéndose diversas sanciones para quien no las cumple, las cuales pueden ser desde multas hasta la privación temporal de los derechos políticos. Por el contrario en el voto libre, el elector no está sujeto a presión, intimidación o coacción alguna. Nuestra Constitución prevé la suspensión de los derechos y prerrogativas de los ciudadanos al incumplimiento de las obligaciones del artículo 36, entre ellas se encuentra la de "III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley." Este carácter obligatorio del sufragio está sustentado en la concepción de su naturaleza jurídica como función.¹⁹⁸

¹⁹⁸ Ibid. p.25

Por su forma de emisión, el sufragio es secreto, resultado de largas e intensas luchas contra el voto público que se emitía de diversas maneras, tal fue el caso del sistema previsto en la Constitución de Cádiz de 1812 y el de la Constitución de Apatzingán de 1814, donde los ciudadanos se acercaban a la mesa directiva y con voz clara e inteligible nombraban a los individuos que juzgaba más convenientes para ser electores. El voto público permite la coacción del elector, y de acuerdo a Carlos S. Fayt cuando se ha instrumentado para favorecer los intereses de grupos de poder económico o social. El carácter secreto del voto cumple dos funciones distintas: 1) garantiza la libre expresión de la voluntad del elector sin temor a ninguna represalia, y 2) impide que el elector venda su voto al mejor postor.

En cuanto a la relación gobernante-gobernado, a diferencia del sufragio directo, el indirecto se concreta cuando el elector elige a los representantes mediante la intervención de terceros, que toman el nombre de "compromisarios", como en la Constitución de Cádiz, o "electores" como en la carta de Apatzingán que le precedió; pero fue hasta el 26 de abril de 1912 cuando el Presidente Francisco I. Madero expide decreto que estableció definitivamente el sufragio directo en la elección de diputados, senadores y Presidente de la República. El sufragio es directo por cuanto el ciudadano elige por sí mismo, sin intermediación alguna, a sus representantes, estableciendo con ellos una relación inmediata que se concreta en una sola instancia.

Además de las cuatro características que confiere al sufragio el artículo 41 constitucional; su ley reglamentaria, es decir, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 4º, le agrega dos más: ser personal e intransferible, lo que entraña que el propio elector debe concurrir a depositar su voto en la urna de la casilla que le corresponda, sin la posibilidad de cederlo o comunicarlo para que otra persona lo ejerza por él.

La doctrina en materia electoral reconoce otras clasificaciones del sufragio, entre ellas encontramos, la de voto individual y voto corporativo. Esta clasificación alude al derecho de las personas para sufragar, independientemente de la clase social a la que pertenezcan, actividad a la que se dediquen, raza de la que provengan y religión que practiquen, en contraste a la de

sufragio corporativo que es el derecho de voto que tienen las asociaciones, los gremios y las corporaciones, característico de los regímenes totalitarios.¹⁹⁹

Por sus efectos, al sufragio también se le clasifica como reforzado y en igual o único, según el valor que se le otorgue a cada voto emitido. Es reforzado cuando se le da un valor mayor al de determinados ciudadanos con el fin de asegurarles su influencia sobre la elección; es el caso de las variantes denominadas sufragio plural, sufragio múltiple y sufragio familiar, que otorgan más de un voto a cada elector conforme a diversos criterios, por ejemplo: el plural, concedido a determinados electores por el hecho de su valor personal; el múltiple que a diferencia del plural autoriza el derecho a votar en más de una circunscripción electoral; y el familiar que asigna al padre de familia el número de votos de los integrantes de ella. En el sufragio igual o único se concreta el principio democrático de “un hombre, un voto”, que entraña que todos los electores se encuentren en las mismas condiciones por que sus respectivos votos tienen siempre igual valor. En nuestra legislación está garantizado el sufragio igual y único.

El voto uninominal y plurinominal es otra clasificación. Lo novedoso de ésta, es el voto plurinominal, en el que el elector sufraga por una lista de candidatos y no como clásicamente se hacía en la forma uninominal en que se vota por un candidato específico. En México hay sufragio uninominal en la elección de Presidente de la República, de senadores y de diputados por el principio de mayoría relativa; y hay sufragio plurinominal en la elección de diputados por el principio de representación proporcional, sin que el elector pueda expresar preferencias respecto del orden en que los candidatos aparecen en las listas propuestas por los partidos políticos.

2. PRINCIPALES SISTEMAS DE VOTACIÓN DE NACIONALES RESIDENTES EN EL EXTRANJERO EN LOS PAÍSES DEL MUNDO.

¹⁹⁹ Berlín Valenzuela, Francisco. Op. cit. p.170

En el capítulo anterior sustentamos la afirmación sobre el derecho de los nacionales residentes en el exterior para ejercer el derecho de sufragio, derecho político que líneas atrás definimos y para el cual consideramos no existe limitación en su practica. Es este acápite nos encargaremos del estudio de la experiencia internacional, en el ejercicio del sufragio de los residentes en el exterior, no sin dejar de mencionar los regímenes jurídicos como el nuestro que a la fecha no reconocen este derecho.

Los sistemas de reconocimiento están constituidos por aquellos ordenamientos que prevén el derecho de los emigrantes a participar en los comicios del país del que por razones económicas, profesionales o de otra naturaleza, salieron para fijar su residencia -de manera temporal o no-, en otro. El derecho del sufragio no se limita, en consecuencia, a los residentes en el propio Estado, sino que en él se integran los nacionales que se encuentra fuera de las fronteras. En este grupo se encuentra una amplia relación de países con modos diversos de articulación; la opción de reconocimiento o no esta motivada por circunstancias distintas en cada uno de ellos.

Podemos decir que las formas de articulación de los países que reconocen este derecho a sus nacionales en el exterior, se realizan en cuatro grandes variantes que se han experimentado en diversas ocasiones por lo mismos países; votación personal en el país del que son nacionales con reintegro de los gastos de desplazamiento como lo es el caso de Italia; votación en misiones diplomáticas o consulares del país en el que residen como Francia; votación por procuración también experimentado por Francia, Belgica y el Reino Unido; y la votación por correspondencia, utilizada por Bélgica, Luxemburgo y Holanda.

2.1 El sistema de voto por procuración.

El voto por procuración consiste en elegir a determinada persona que votará en representación de aquella que otorga su consentimiento. El recurso de voto por procuración es, muy limitado en las legislaciones electorales, como consecuencia de su propio carácter excepcional como procedimiento de emisión del sufragio a través de un tercero, delegado o mandatario. Con independencia de las garantías de que se rodee, el voto por procurador “no

garantiza la correspondencia entre la voluntad del elector y el voto depositado en la urna,²⁰⁰ es decir, es contrario al primario de los principios de expresión del voto, el de personalidad, además, obviamente, del de secreto, aún cuando ello se realice previa declaración de voluntad del elector y, por tanto, fruto de su propia opción personal.

Francia, y Gran Bretaña son países que han utilizado este medio de emisión del sufragio; en el primer caso, existe el voto por procuración en el Código Electoral Francés, dirigido a aquellas personas que no pudieran comparecer físicamente en el colegio electoral, a efectos de facilitar su participación. El legislador tuvo plena conciencia de los delicados problemas que ambos procedimientos planteaban, -ya que también se contemplaba el voto por correspondencia- por lo que los afrontó con singulares cautelas a fin de asegurar el equilibrio entre el doble objetivo perseguido de, por una parte, promover la participación electoral y de otro lado, al mismo tiempo, asegurar el mayor rigor para evitar posibles fraudes.

Hasta 1975 coexistieron en el Código citado el voto por procuración y el voto por correspondencia, con predominio de este último por que se pensaba que preservaba el principio de secreto del sufragio. Por Ley de 31 de diciembre de 1975, se suprimió el voto por correspondencia, toda vez que se tenían pruebas de fraudes en la Francia de ultramar, "se cuenta que en Marsella el perro Azor votó durante años y que en Córcega eran numerosos los muertos que cumplían su deber cívico."²⁰¹ Por tanto, la Ley número 75-1329, del día citado de 1975 suprime el voto por correspondencia, limitando el ejercicio del sufragio de los ausentes por medio del voto por procuración.

El artículo L.71 del Código Electoral determina las personas que pueden previa solicitud, ejercer el voto por procuración, incluyendo en la de dicho grupo a los "electores que pertenezcan a alguna de las categorías indicadas a continuación y a los que las obligaciones debidamente comprobadas mantengan alejados del municipio en cuyo censo electoral se hallen

²⁰⁰ Alcubilla, Enrique Arnaldo. Op. cit. p. 188

²⁰¹ Favoreu, Louis y Loïs Philip. "La Regularité des Votes par Procuration" en: Les Grandes Décisions du Conseil Constitutionnel, Sirey Paris 1991 p. 169

inscritos”, y entre los mismos, en el apartado quinto, incluye a los “ciudadanos franceses que se encuentran fuera de Francia.”²⁰²

El mandatario sólo puede disponer de más de dos apoderamientos, ha de reunir dos cualidades: gozar de sus derechos electorales -es decir, ser titular del derecho de sufragio- y estar inscrito en el mismo municipio del poderdante (artículo L.71.2). El poder quedará automáticamente anulado en caso de fallecimiento o privación de los derechos cívicos del mandatario (art. L.77). En principio, la validez del poder se limita a una sola votación si bien, a solicitud del mandante, podrá fijarse su validez para un año a partir de la fecha de su otorgamiento; incluso para los residentes fuera de Francia se amplía este plazo en cuanto “será posible extender un poder por el período de registro en el Consulado, con una validez máxima de tres años”.²⁰³ No obstante el poderdante podrá: a) revocar el apoderamiento concedido; b) otorgar un nuevo poder; c) votar personalmente si se presenta en la Mesa antes que el mandatario haya hecho uso de su poder.

El mandatario participa en la votación, en las mismas condiciones que el elector presente. De este modo al llegar al lugar de la votación, el presidente de la mesa electoral, previa identificación y presentación del poder, le entregará el sobre electoral. El voto se hará constar mediante el estampillado del poder y la firma manuscrita en la lista realizada para el efecto.

El legislador electoral francés es muy preciso a la hora de establecer las condiciones para el uso del voto por poder, con el fin de evitar posibles fraudes y de asegurar la sinceridad de las procuraciones que se rodean de dos garantías esenciales: otorgamiento del poder ante una autoridad pública y forma rigurosa de la procuración.

El poder, por los residentes fuera de Francia, se otorga mediante escritura otorgada ante la autoridad consular. ²⁰⁴ El poder se extenderá sin gastos, debiendo los

²⁰² En los otros 22 apartados del artículo L 71 I se incluyen, entre otros muchos, a los marinos mercantes, los militares, los funcionarios, ferroviarios y agentes de servicios públicos que se hubieren desplazado por necesidad del servicio; en el apartado II se incluye a otras categorías profesionales y grupos de personas, que que pueden ejercer el voto por procuración aunque se encuentren en su municipio de inscripción el día de las elecciones.

²⁰³ Inciso final del artículo R. 74

²⁰⁴ Art. R.72.1

interesados justificar su identidad y proporcionar, en apoyo de su solicitud, un certificado o los justificantes a que haya lugar; no es sin embargo necesaria la presencia del mandatario, a diferencia de lo previsto por la normatividad belga. El poder se extenderá en un impreso que constará de dos ejemplares, ambos firmados por el mandante, y una matriz. La autoridad ante la que se otorgue el poder, tras haber tomado nota de éste en un registro especial abierto a su cargo, indicará en los ejemplares y matriz su nombre y condición, los rubricará y estampará y, a continuación, entregará la matriz al mandante y remitirá por correo certificado o por valija diplomática o consular a la autoridad francesa. La autoridad que recibe las procuraciones, el alcalde del municipio en cuyo censo se encuentran inscritos las partes del poder, inscribirá cada poder en un registro abierto haciendo constar el nombre y condición de la autoridad que otorgó el poder y la fecha del otorgamiento, así como su plazo de validez, quedando este registro a disposición de cualquier persona. En el supuesto de que el alcalde no recibiera el acta de otorgamiento del poder, el mandatario no podría participar en la votación, en nombre y lugar del mandante, lo que constituye la garantía última que refuerza las demás precauciones adoptadas por el Código Electoral francés para el uso de esta forma de emisión del sufragio electoral.²⁰⁵

No obstante las condiciones rigurosas y cuatrosas sobre las que el legislador francés reviste el ejercicio del sufragio electoral en esta modalidad, es posible imaginar posibilidades de manipulación y de utilización fraudulenta de este voto no personal, que sin lugar a duda, pueda alcanzar, su regular uso contraviniendo su origen excepcional. Pero por el miedo a su mal uso, sería más severo suprimir este derecho a millares de franceses en el exterior de su país, en razón de su actividad académica, profesional y laboral.

En cuanto a la elección de representantes al Senado de Francia, la legislación es muy específica en cuanto a ellos, son elegidos por un Colegio formado por los miembros elegidos por el Consejo Superior de Franceses en el extranjero, creado por Decreto de 7 de Julio de 1948 como órgano consultivo del ministro de Asuntos Exteriores. Este Consejo Superior está formado

²⁰⁵ Favoreu, Louis y Lots Philip. Op. cit. p. 174.

por 94 miembros elegidos por sufragio universal directo por los franceses residentes en el extranjero, por tres años; son electores los franceses residentes en el extranjero inscritos en la lista electoral elaborada por cada consulado o, en su caso de necesidad, por un departamento limítrofe de un Estado fronterizo, que tenga dieciocho años cumplidos y estén inmatriculados, o en curso de inmatriculación. Cada tres años con motivo de la renovación del Senado el Consejo Superior cumple su función electoral mediante el sistema de lista, que son inmediatamente propuestas a la Cámara Alta.

Es así como funciona en Francia el sistema de voto por procuración, el sistema británico y el sistema belga son similares en su estructura, con diferencias producto de su sistema electoral.

En Gran Bretaña el voto por procuración (*vote by proxy*) está establecido con reglas precisas que limitan a dos sufragios que se pueden ejercitar por el apoderado, salvo que el poderdante tenga un lazo estrecho de familia, es decir cónyuge, padres, abuelos, hermanos e hijos. Para ser designado apoderado se requiere ser mayor de edad, no estar sujeto a ninguna inhabilitación legal para votar y ser subdito británico o ciudadano de la República de Irlanda.

El nombramiento de apoderado se hace llegar por el *Returning Officer*, o controlador electoral, mediante un poder expedido por él a instancia del elector, nombramiento que el propio elector puede anular dando aviso a aquél. El apoderado de un elector ha de votar en persona en el distrito de votación del elector. La excepción está encaminada a los electores que, por razones profesionales o de servicio se encuentren en el extranjero, quienes deberán acreditar la imposibilidad de presentarse ante la mesa electoral mediante certificación de la autoridad civil o militar o del empleador bajo cuya dependencia se encuentre el interesado. Las formalidades previstas en relación al poder son difíciles de cumplir, toda vez que en el otorgamiento de los mismos, el poderdante y el apoderado deben firmar en presencia de los Secretarios municipales, siendo esta atribución exclusiva de ellos, por ende precisa el regreso al país del elector. En todo caso el voto se ha de depositar por el apoderado en la sección electoral en la que está inscrito el

poderante, previa comprobación de su identidad mediante la exhibición del resguardo del formulario de procuración.

Es evidente que las garantías que rodean al voto por procuración, infieren el temor o las dudas que el propio sistema origina en la conciencia de los legisladores, y mas indiscutible es que únicamente puede funcionar en Estados de tradición democrática consolidada, en los que existe una plena identificación de la ciudadanía que se convierte al mismo tiempo en actora y controladora de los procesos electorales. México sin una gran tradición democrática, y como ya lo hemos mencionado, en etapa de transición, no está, sin duda alguna capacitado para experimentar esta modalidad de ejercicio del sufragio.

2.2 El sistema de voto por correspondencia.

El voto por correspondencia es otro medio de ejercicio del sufragio electoral y consiste en el envío de la boleta electoral previamente recibida, emitiendo el voto en el sentido de preferencia. Si el voto por procuración, por definición, está en contradicción con los principios de personalidad y secreto del voto, el voto por correspondencia los deja a salvo, aunque su protección no es inmediata, como en el voto por personación en la mesa electoral, sino mediata en función de una activa participación del propio ciudadano en su afirmación, es decir en el voto por correspondencia el elector se convierte en el primer garante del derecho a la personalidad y secreto del voto.

Este sistema es utilizado por Bélgica desde 1984, tras las elecciones de representantes de esa nación ante el Parlamento Europeo, para tener la cualidad de elector es necesario formular una solicitud ante la Misión diplomática o consular belga, por lo menos 90 días antes del día de la elección, en la que el interesado ha de justificar que es belga, que ha cumplido 18 años o que alcanzará esta edad a más tardar el propio día de la elección, y que ha sido autorizado por las autoridades competentes del Estado en que se encuentra a residir legalmente. Tras verificar su regularidad y comprobar que los solicitantes no figuran inscritos en el registro de población un municipio belga, se clasifican por Estados de residencia y se remiten al Ministro de

Justicia. Una mesa electoral especial, radicada en el Ministerio del Interior se encarga de elaborar una lista de electores belgas residentes en el territorio de otro Estado de la Unión Europea, de convocar a estos electores y, por último conservar las papeletas remitidas hasta el inicio del recuento.²⁰⁶

El mecanismo de expresión de este voto por correspondencia de los belgas residentes en el extranjero es de la siguiente manera: la Mesa electoral especial remite a cada elector inscrito a su lugar de residencia la carta de convocatoria y un sobre electoral en el que se incluyen otros dos sobres uno dirigido a la citada Mesa electoral el que contiene una papeleta de votación debidamente estampillada en su anverso, así como una declaración jurada del elector de no haber hecho uso de su derecho de voto en el estado en que reside y una hoja de instrucciones. El elector emite su voto en la papeleta y lo introduce en el otro sobre que cierra y lo introduce en el sobre dirigido a la Mesa electoral especial junto con la declaración jurada; los sobres deben estar materialmente en la misma antes de las 13 horas del día de la elección. Como ya mencionamos la mesa conserva los sobres de votación hasta el inicio del recuento.

En el caso de Luxemburgo, éste país exigía hasta 1972 el requisito de residencia para el ejercicio del sufragio, tras la reforma del 27 de enero de 1972 desaparece de la Constitución esa condición pero solo en su manera activa, es decir para ser elegible era requisito tener su domicilio dentro del país. Con un mecanismo similar al utilizado por Bélgica, la ley del 14 de marzo de 1984 reconoció a los ciudadanos residentes en el exterior la posibilidad de remitir su voto por el correo, tanto en las elecciones legislativas como en las europeas.

Holanda no reconoce el derecho de emitir el sufragio a las personas que residen fuera de su territorio, el artículo B1 de la Ley Electoral es expreso en este sentido y considera residentes a todos los neerlandeses que “el día de depósito de las candidaturas tienen efectivamente su residencia en los Países Bajos, y figura en el registro de población.” En consecuencia los establecidos en el extranjero no pueden tomar parte en la votación. No obstante

²⁰⁶ Artículo 15.1 de la Ley de Elecciones de los Representantes de Bélgica en el Parlamento Europeo.

los artículos B1 y B3 de la misma Ley Electoral prevén una excepción para los ciudadanos residentes en el extranjero por razón de servicio administrativo o militar, y sus cónyuges de nacionalidad holandesa. En este caso el voto se ejerce por correspondencia y las papeletas se escrutan y contabilizan en la circunscripción de La Haya, sede del Gobierno.²⁰⁷

Fuera del marco europeo es particularmente significativo el modelo adoptado en los Estados Unidos de América. Mediante la Public Law número 269, de 9 de agosto de 1955, el Congreso recomienda a los Estados de la Unión la adopción de las medidas legislativas y administrativas oportunas para hacer posible el ejercicio del derecho de voto por correspondencia, de algunas categorías de ciudadanos residentes fuera del distrito electoral, ya sea en otro dentro de los Estados Unidos o fuera de éste, en la fecha de las elecciones. Las categorías previstas son: a) los miembros de las Fuerzas Armadas en servicio activo y sus familiares; b) los marinos mercantes, y c) los ciudadanos temporalmente residentes en el extranjero y sus familiares.

La reglamentación del voto de los "*absentee voting*," puede variar de Estado a Estado, pero es exigencia necesaria la previa inscripción en el registro electoral, si bien ésta simplifica enormemente, pues se prevé el envío al elector de una tarjeta postal que cumple la doble función de solicitud de inscripción en las listas electorales y de solicitud de voto por correo. A su recibo la autoridad electoral ha de remitir una papeleta, junto con las instrucciones de votación, que una vez cumplimentada por el elector ha de devolverse a aquélla a los efectos de su escrutinio, adoptándose particulares garantías por lo que concierne a la apertura de los sobres de votación enviados por correo, e incluso la presencia de un notario u otro fedatario autorizado.²⁰⁸

Como lo señalamos al inicio del presente subcapítulo, el elector se convierte en esta modalidad de ejercicio del sufragio electoral, en el primer garante del derecho de personalidad y secreto del voto, estas características podemos decir se aseguran primero por la madurez cívica del elector y en segundo lugar, por las propias garantías que acompañan a la

207 Alcubilla, Enrique Arnaldo. Op. cit. p. 192

208 Ibid. p. 209

correspondencia postal en los países que hemos hecho mención. La intermediación del servicio de correos exige la adopción de garantías añadidas para garantizar la efectividad de este medio, al llegar a la mesa computadora. Debemos tomar en cuenta que este sistema presupone la intervención de dos servicios postales, el del país de residencia y el de origen, es así como a pesar de existir en algunos países un moderno servicio, es común como en nuestro caso que el servicio postal es considerado arcaico, y por ende la mecánica se tornaría lenta, salvo que, como ocurre respecto de los emigrantes mexicanos, resulte obligado acudir al voto por correo o mandatario al no existir otro modo de participación electoral.

La complejidad del procedimiento del voto por correo, que supone un esfuerzo suplementario para la Administración electoral, especialmente en el cumplimiento de los requisitos burocráticos, ha planteado a la doctrina si el voto por correo debe ser una forma excepcional para supuestos en que el votante no puede personarse en el Colegio electoral o si, por el contrario, debe ser un procedimiento abierto a todo elector. Los partidarios de esta segunda opción argumentan que el voto por correo favorece la participación en los comicios y consecuentemente reduce el abstencionismo. Sus detractores alegan que una excesiva permisividad del voto por correo viola el principio de igualdad de oportunidades de los candidatos, ya que favorece a los electores mejor preparados y a los partidos con más medios para facilitar este tipo de votación.²⁰⁹

3. LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL.

3.1 España.

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

²⁰⁹ Marín Leiva, Félix . "La Experiencia Española." Subdirector General de Política Interior y Procesos Electorales del Ministerio del Interior de España en su intervención en el "Seminario Internacional: Voto de los Nacionales en el Extranjero." IFE México D.F., Agosto de 1998.

periódicas por sufragio universal." Además, ninguna legislación ha ido tan lejos como la española, que ha consagrado un párrafo de su Constitución para garantizar este derecho de los residentes en el extranjero. En efecto, el artículo 68, apartado D del texto constitucional señala que "la Ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España." Por lo tanto el origen en España del ejercicio del derecho de voto por parte de los residentes ausentes en el extranjero, es constitucional.

"El reconocimiento del derecho de sufragio de los residentes en el extranjero podría parecer una garantía innecesaria y superflua, más aún cuando existen otros preceptos constitucionales que garantizan la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos (artículos 9.2 y 23). Sin embargo, la voluntad del constituyente quiso expresar, de manera explícita, el ejercicio de este derecho por parte de los españoles que viven fuera de nuestras fronteras, poniendo su punto de mira sobre todo en los emigrantes españoles e incluso en los que por motivos políticos tuvieron que exiliarse. Prueba de esta voluntad inequívoca de los redactores de la Constitución en recoger expresamente este deseo fue que este párrafo del artículo 68 ya constaba en el Anteproyecto Constitucional y no sufrió modificación alguna durante todo el proceso constituyente."²¹⁰ La Ley Orgánica del Régimen Electoral General española de 19 de junio de 1985, que ha sido modificada varias veces para irse adaptando mejor a la experiencia y nuevas necesidades que han ido surgiendo, así como para introducir mejoras técnicas como en este caso concreto, el voto de los residentes en el extranjero.

La legislación española prevé como medio básico de emisión del sufragio de los nacionales en el exterior, el medio de voto por correo, derivándose en correo ordinario y correo certificado. La diferencia entre correo certificado y correo ordinario se produce en función de la situación del elector el día de la elección es decir la forma ordinaria es utilizada por aquellos que residen en España pero que no estarán presentes el día de la elección, el correo certificado es utilizado por aquellos nacionales españoles residentes en el extranjero.

²¹⁰ Ibid.

Para ejercer este derecho constitucional por aquellos ausentes el día de la votación pero residentes en España, es necesario solicitar el certificado de inscripción, que deberá realizarse a partir de la publicación del Decreto de convocatoria y hasta el décimo día anterior al de la votación, a través de la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral (INE), por ser el órgano encargado de la formación del censo electoral y ejercer sus competencias bajo la dirección y supervisión de la Junta Electoral Central. Dicha solicitud se formula personalmente, en cualquier Oficina de Correos, debiendo acreditarse cada elector, individualmente, ante el funcionario encargado de recibirla, mediante exhibición del Documento Nacional de Identidad, no siendo válido fotocopia del mismo, lo que impide la suplantación o sustitución en el ejercicio del derecho a votar. En caso de enfermedad o incapacidad que impida al elector la formulación, podrá realizarla a través de persona debidamente autorizada, acreditando su identidad y representación previo documento autenticado por Notario o Cónsul.

La Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral recibida la solicitud, comprueba la inscripción y procede a la anotación correspondiente en el censo, para que el día de las elecciones no se realice el voto personalmente, y remite al elector, por correo certificado, a partir del trigésimo cuarto día posterior a la convocatoria y antes del sexto día anterior al de la votación, al domicilio por él indicado o, en su defecto al que figura en el censo, la documentación electoral para ejercitar el voto. El elector, previa acreditación de su identidad, deberá firmar un recibo de entrega de la documentación electoral. Se establece aquí garantía suficiente para evitar la duplicidad de voto. El elector deberá elegir o rellenar las papeletas, introducirlas en sus correspondientes sobres y junto con el certificado de inscripción en el censo, meterlas en el sobre dirigido a la Mesa. El Servicio de Correos traslada a las respectivas Mesas todos los sobres recibidos a las 9:00 horas del día de la votación, y hasta las 20:00 horas, hora de cierre de la votación.²¹¹

²¹¹ Ibid.

Para los nacionales residentes en el exterior la legislación española determina la obligatoriedad de realizarse mediante correo certificado agregando ciertas características específicas al procedimiento descrito, ya se trate de Elecciones al Parlamento Europeo y a Cortes Generales o de Elecciones Municipales.

El mecanismo en las elecciones al Parlamento Europeo y a Cortes Generales es de la siguiente manera: las Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral envían de oficio a los inscritos en el censo: un certificado de inscripción en el censo, las papeletas y sobres de votación, sobre en el que debe figurar la dirección de la Junta Electoral provincial y hoja explicativa.

El envío debe hacerse como ya lo mencionamos por correo certificado, y no antes de 34 días posteriores a la convocatoria, en aquellas provincias donde no hubiera sido impugnada la proclamación de candidatos, y en los restantes no más 42 días. Los electores ejercen su derecho de voto conforme al procedimiento previsto para el voto por correo ordinario, y envían el sobre dirigido a la Junta Electoral Provincial para su escrutinio, por correo certificado, y a más tardar el día anterior a la elección. Será indispensable para la validez de estos votos que conste claramente en el sobre mencionado un matasellos u otra inscripción oficial de una Oficina de correos del Estado de residencia.

El día de la votación el Presidente de la Mesa electoral, procede a introducir en la urna los sobres de votación de los residentes ausentes recibidos hasta ese día, y el Secretario anota los nombres de los votantes en la correspondiente lista. Acto seguido la Junta escruta todos esos votos e incorpora los resultados al escrutinio general.

En el caso de las elecciones municipales, los españoles residentes en el extranjero y que deseen ejercer su derecho de voto en las elecciones del Municipio en que estén inscritos, según el Censo electoral, deben comunicarlo a la correspondiente Dirección Provincial de la Oficina del Censo Electoral, no después de 25 días posteriores a la convocatoria. Dicha comunicación debe realizarse mediante escrito al que se adjuntará fotocopia del Documento Nacional Identificación o pasaporte. Recibida dicha comunicación, la Dirección Provincial de la

Oficina del Censo Electoral envía al interesado: un certificado de inscripción en el Censo, una papeleta de votación en blanco cuyo formato se determinará reglamentariamente, copia de la página o páginas del Boletín Oficial de la Provincia en que figuren las candidaturas proclamadas en el Municipio, el sobre de votación en el que debe figurar la dirección de la Mesa Electoral que le corresponda y Hoja explicativa. Dicho envío debe realizarse también por correo certificado, y no más tarde del trigésimo segundo día posterior a la convocatoria.

El elector escribirá en la papeleta el nombre del partido, federación, coalición o agrupación por cuya candidatura desea votar, y remitirá su voto conforme a lo dispuesto en el artículo 73.3 de la LOREG²¹² (correo certificado antes del tercer día previo al de la celebración de las elecciones, sin que el sobre necesite franqueo).

El servicio de correos conservará hasta el día de la votación toda la correspondencia dirigida a las Mesas Electorales y la trasladará a dichas Mesas a las nueve de la mañana. Asimismo, seguirá dando traslado de lo que pueda recibirse en dicho día, hasta las 20:00 horas. El Servicio de Correos llevará un registro de toda la documentación recibida, que estará a disposición de las Juntas Electorales. Los sobres recibidos después de las 20:00 horas del día fijado para la votación se remitirán a la Junta Electoral de Zona.

Existe una clasificación más de ausentes el día de la elección en España, estos son los que llama la legislación como "casos especiales." El art. 74 de la LOREG, regula la adopción de medidas especiales que garanticen el ejercicio del derecho del sufragio para los ciudadanos que se encuentren cumpliendo el Servicio Militar y para los embarcados en buques de la Armada, de la Marina Mercante española o de la Flota Pesquera, en cuyo caso se utiliza el voto por correo ordinario con alguna especialidad concreta. Para estos casos se establece un procedimiento específico de votación, que consiste básicamente en que la solicitud del certificado de inscripción en el censo electoral podrá ser cursado por telégrafo, teniendo a estos efectos los servicios de radiotelegrafía de los barcos la consideración de Oficinas de Correos. La Delegación Provincial de

²¹² Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

la Oficina del Censo Electoral remitirá dicho certificado junto con las papeletas de votación al puerto que se designe.

Para el personal embarcado en buques de la Armada destinados en misiones de paz internacionales, y para los soldados españoles en las operaciones militares internacionales, se establece un procedimiento extraordinario, que se plasma sobre todo en el envío de un avión estafeta encargado de la recepción de los votos y su traslado al territorio nacional. Este procedimiento ha sido reiterado para los soldados españoles que se encuentran realizando misiones de paz enmarcadas en los organismos internacionales.

En general, cabe decir que la solución que se ha dado en España al ejercicio del derecho al voto por parte de los residentes ausentes en el extranjero, impuesta por mandato constitucional, ha sido satisfactoria a la finalidad pretendida, habiéndose introducido a lo largo del tiempo los ajustes necesarios y mejoras técnicas, aunque también hay que precisar que aún no se ha resuelto la posibilidad de ejercer el voto por parte de aquellos que se encuentren temporalmente ausentes en el extranjero y que, desde luego, el actual sistema es perfectible.²¹³

3.2 Italia.

La Constitución italiana del 27 de diciembre de 1947, recoge los principios de universalidad, igualdad, libertad y secreto del sufragio, cuyo ejercicio "constituye un deber cívico;"²¹⁴ y los requisitos del derecho en su forma activa y pasiva; la composición y mandato de la Cámaras y distribución de escaños; pero no contiene ninguna referencia al derecho de sufragio de los italianos en el extranjero, a pesar de ser una cuestión problemática en Italia ya desde 1908, año en el que se celebró en Roma el primer Congreso de los italianos en el extranjero, sometiéndose a discusión, por vez primera, la admisión de la colectividad italiana, dispersa por todas partes del mundo, en el cuerpo electoral.²¹⁵

²¹³ Ibid.

²¹⁴ Artículo 48 de la Constitución.

²¹⁵ Alcubilla, Enrique Arnaldo. op. cit. p. 129.

Con este precedente, y con una base potencial de cinco millones de personas, y no en vano se define a Italia como “un país de emigración,”²¹⁶ la cuestión fue objeto de una detenida consideración por los constituyentes que crearon la citada carta que rige el Estado italiano. El artículo 48 de la Constitución Italiana no impone, pero tampoco impide, disciplinar de manera específica el voto de los residentes en el extranjero, además el artículo 3° de esta norma fundamental expresa la igual dignidad social de todos los ciudadanos sin distinción de condiciones personales y sociales y que, sobre todo, proclama como misión de la República “suprimir los obstáculos de orden económico y social, que limitando de hecho la libertad e igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la personalidad humana y la efectiva participación de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país.” “No es fácil encontrar una legislación democrática que, como la italiana, se preocupe de facilitar y de remover los obstáculos que puedan dificultar el ejercicio del derecho de voto por los ciudadanos.”²¹⁷

Para el ordenamiento electoral italiano la residencia en el extranjero no influye en su capacidad electoral, el hecho de que el elector se halle en el extranjero no implica en sí incapacidad alguna, por más que, en tales casos, el ejercicio del voto se haga especialmente gravoso por la necesidad de regresar al municipio en el que se está inscrito con ocasión en cada votación.

Es así como la legislación electoral italiana, prevé el ejercicio del sufragio de los residentes en el exterior por medio de un sistema de votación en el mismo territorio, reintegrando los gastos de desplazamiento, es decir, el Estado italiano evita la carga económica del transporte desde la frontera italiana hasta el lugar en el que le corresponde votar al elector, en consecuencia los emigrantes han de ejercer el derecho de sufragio en la mesa del municipio en cuya lista electoral estén inscritos, del mismo modo que el resto de los ciudadanos. No existe por tanto, otra especialidad en relación a esta categoría de electores que la eliminación del obstáculo económico,

²¹⁶ Ibid. p. 130.

²¹⁷ Ibid. p. 131.

los gastos de transporte, aún cuando el emigrante le cueste los que se originen desde el lugar de residencia hasta la frontera italiana.

La doctrina italiana considera inadecuado el procedimiento establecido de votación en la mesa del municipio, en cuya lista electoral está inscrito el residente en el extranjero con el beneficio de reintegro de los gastos ocasionados. Se mencionan los problemas de carácter laboral que se plantean para los residentes fuera del país en general, y, en particular, los específicos para los funcionarios diplomáticos o consulares de Italia en el extranjero o para el personal de las líneas aéreas, de navegación o ferroviarias. Tales dificultades, más que desinterés por confluir a la formación de la voluntad política de la nación, explican la poca participación de los nacionales italianos en los comicios.²¹⁸ De acuerdo al artículo 48 citado de la Constitución italiana, el voto en las legaciones y el voto por correspondencia podrían cumplir los estándares que señala de personalidad, libertad, igualdad y secreto; el sistema de voto por procuración, en consecuencia se desestima en cuanto incompatible con los principios de secreto y personalidad del sufragio, pero pese a las iniciativas de sus diputados, en Italia cuna del derecho, continúa vigente el anacrónico sistema de reintegro de gastos de desplazamiento para las elecciones internas.

En el caso de las elecciones para el Parlamento Europeo, la Ley núm. 18, del 24 de enero de 1979, modificada en cuestiones técnicas en 1984, prevé el modo en que se articula el ejercicio del derecho del sufragio por los electores residentes en los países miembros de la Unión Europea, es el llamado "voto *in loco*" es decir el voto en las secciones electorales expresamente constituidas en los Estados de residencia en los Consulados, Institutos Culturales, colegios italianos y otros locales puestos a disposición por los propios residentes. Los electores votarán por las listas presentadas en el distrito al que pertenezca el municipio en cuyo censo electoral figuren inscritos. Se aplica también este sistema a los electores que se encuentren temporalmente en uno de los Estados miembros de la Unión por motivos de trabajo o estudio, aunque en este

²¹⁸ Lanchester, Fulco. "Gli Standards di Democraticità nell Espressione del Suffragio nell Ordinamento Costituzionale Italiano," en *Rappresentanza, Responsabilità e Tecniche di Espressione del Suffragio: Nuovi Saggi Sulle Votazioni*. Bulzoni, Roma 1990 SERIE "Quaderni dell Archivio di Legislazione Elettorale Comparata" num. 5.

caso se exige previa solicitud dirigida al alcalde, con documentos que demuestren su dicho, del municipio en cuyas listas electorales esté inscrito el elector.

Para los italianos residentes en Estados no miembros de la Unión Europea se aplican las reglas de reintegración de gastos de desplazamiento.

De acuerdo a los autores italianos, ha habido un incremento notable de la participación de los ausentes en las elecciones europeas, con la implementación del sistema de "voto in loco"; en las elecciones de 1984 se situó en torno al 42 por ciento de los 558.545 inscritos, frente al 10 por ciento como porcentaje máximo de participación de este grupo de electores en las elecciones parlamentarias, aunque en las de 1989 descendió el 37 por ciento, bien es cierto que el número era bastante más elevado. En términos cuantitativos la solución del "voto in loco" en las elecciones europeas ha representado, una positiva aproximación al intento de asegurar una mayor integración política de los italianos residentes en el extranjero, pero no ha permitido ofrecer a todos los electores la misma oportunidad de una efectiva participación, consecuencia de distintas dificultades de orden técnico, entre las que se encuentran, la distancia notable entre el lugar de votación y de residencia, ya que son sólo cinco las secciones electorales en que se divide la República, además de ello debemos añadir las dificultades de asimilación del nuevo sistema, solo aplicable para elegir representantes al Parlamento Europeo.²¹⁹

3.3 Francia.

El artículo 3 de la Constitución Francesa de 1958 estipula que "Son electores, en las condiciones determinadas por la ley, todos los nacionales franceses mayores de edad, de ambos sexos, que se encuentren en el pleno goce de sus derechos civiles y políticos." Como ya lo mencionamos al explicar el voto por procuración, el sistema electoral francés contemplaba el voto por correspondencia de los residentes en el exterior; que fue suprimido en 1975 por fraudes en su ejecución, es así como por Ley Orgánica núm. 76-97 de 31 de enero de 1976, para elecciones

²¹⁹ Agosta, A. citado por Lanchester, Fulco, Op. cit.

presidenciales se dispone, el voto en las embajadas y en los consulados franceses, previo acuerdo con los Estados extranjeros correspondientes; y, por Ley de 19 de julio de 1977, modificada el 19 de noviembre de 1982, se determina el ejercicio del voto de los franceses en el extranjero, para el caso de elecciones legislativas, previo acuerdo con el país de residencia, el sistema de voto por procuración.

La Ley Orgánica núm. 76-97, de 31 de enero de 1976, sobre el voto de los franceses establecidos fuera de Francia para la elección del Presidente de la República prevé que, previa solicitud, el mismo pueda ser ejercido: en centros de votación en el extranjero que se crearán en la Embajadas y Consulados, determinándose por decreto la circunscripción correspondiente a cada centro; en su defecto, cuando en el territorio de un Estado fronterizo no pueda ser creado ningún centro de votación, éste podrá ser organizado en los departamento limítrofes de un Estado mediante decreto que defina la circunscripción y sede de cada centro.

Para el ejercicio del derecho de sufragio en el centro de votación se exige la inscripción a instancia del interesado, en la lista del mismo, no siendo necesaria la previa inscripción en el Registro de Matrícula del Consulado.²²⁰ Las solicitudes de inscripción pueden ser presentadas durante todo el año y son válidas en tanto el elector no solicite su anulación, por lo que no tiene obligación de renovarla anualmente, lo que asegura la permanencia y continuidad de este censo. La formación de la lista se atribuye a una Comisión administrativa, que se encuentra bajo al dirección de una Comisión Electoral, presidida por un magistrado del orden administrativo o judicial, constituida en el Ministerio de Asuntos Exteriores. La mesa electoral del centro de votación, compuesta por un Presidente, que es el Jefe de la Misión diplomática o consular, y por cuatro asesores nombrados por el Consejo Superior de los franceses en el extranjero, órgano que ya referimos, recibe los votos emitidos personalmente por los electores que figuran en la lista correspondiente, aplicando las disposiciones del Código Electoral francés.

²²⁰ Artículo 3 de la Ley Orgánica núm 76-97 de 31 de enero de 1976.

Conviene aludir al artículo 10 de esta Ley que se refiere a la propaganda electoral en las elecciones presidenciales, y que determina: "se prohíbe toda propaganda en el extranjero con excepción del envío en sobre cerrado de circulares y papeletas de votación y de los lugares ofrecidos a los candidatos para la colocación de carteles en el interior de las Embajadas y Consulados." La legislación electoral francesa, dispone además el ejercicio del sufragio electoral en el centro de votación creado en el extranjero, para los procesos referendarios y las elecciones de representantes al Parlamento Europeo.²²¹

Los franceses en el extranjero a finales del año de 1997 según los datos del Ministerio de Asuntos Exteriores, eran una población de aproximadamente un millón setecientos mil repartidos en 153 países del mundo. Para las elecciones presidenciales de 1995 de 245 317 electores inscritos en las listas de votación de los centros en el extranjero, 130 036 votantes hicieron uso de su derecho, demostrando un progreso en la participación política, ya que en 1981 votaron 104 112 de un total de 132 141, en 1988 105 481 de un censo total de 162 496. En conclusión, los dispositivos implementados por la legislación francesa para el ejercicio del sufragio de los franceses en el exterior parecen eficaces.²²²

3.4 Dinamarca.

La constitución Danesa de 1953 reconoce, en su artículo 29.1 el derecho del sufragio en los siguientes términos: "Es elector para el Folketing toda persona de nacionalidad danesa que tenga un domicilio fijo en el Reino y que alcance la edad requerida para el ejercicio del derecho de voto." La condición de domicilio fijo está igualmente prevista en el artículo 1° de la ley Electoral danesa, núm. 279, de 1 de Junio de 1940, reformada en 1980. Sin embargo el artículo 2° determina los supuestos en que personas que viven en el extranjero pueden ser

²²¹ Artículo 20 de la Ley Orgánica núm. 97 de 31 de enero de 1976 y artículo 23 de la Ley núm. 729 de 7 de julio de 1977, respectivamente.

²²² Didier Triscos, "Le Vote des Français Etablis Hors de France" intervención en el "Seminario Internacional: Voto de los Nacionales en el Extranjero." IFE México D.F., agosto de 1998.

consideradas como teniendo su residencia permanente en el país, regla que se aplica primeramente a las personas al servicio del Estado danés en el extranjero y sus familias.

Además, se considera que tienen su residencia permanente en Dinamarca las siguientes personas que viven temporalmente en el extranjero: personas que han sido enviadas al extranjero para trabajar como empleados de una autoridad pública danesa o de un establecimiento o sociedad privada danesa; personas que viven en el extranjero y son empleados de una organización internacional de la que forma parte Dinamarca; personas enviadas al extranjero para trabajar al servicio de una organización humanitaria; y personas que vivan en el extranjero por razones de educación o de sanidad.

Aquellos ciudadanos que se encuentran en el supuesto pueden solicitar su inscripción en la listas electoral general, a la que se reconoce una validez de dos años, salvo que se trate de empleados públicos en el extranjero, en cuyo caso la validez es vigente hasta el momento del cese de funciones. El método adoptado para el ejercicio del sufragio de estos electores es el de voto por correspondencia y se encuentra previsto en el capítulo IV de la Ley Electoral, cuyas características fundamentales son las siguientes: las operaciones de voto se inician con notable antelación a fin de permitir que los sobres de votación lleguen a las secciones electorales antes de que comience el acto de votación; se salvaguardan el secreto y personalidad del voto; el voto se verifica ante una representación diplomática o consular, o ante autoridad nombrada por el Ministerio del Interior; para los marinos y para el personal de los faros costeros se permite la verificación del voto en la propia nave o en el destacamento en el que presten sus servicios, la papeleta de voto es introducida en el sobre correspondiente, con una declaración jurada del elector, firmada en presencia de un funcionario del Estado o de la persona que haga la función a falta del primero; el Presidente de la sección electoral correspondiente, una vez recibido el sobre lo introduce en la urna al término de las operaciones de votación, procediendo al cómputo al mismo tiempo que los sufragios ordinarios.²²³

²²³ Alcubilla, Enrique Arnaldo. Op. cit. p.206

De la misma forma que otras naciones europeas, Dinamarca prevé otro sistema de votación para la elección de representantes al Parlamento Europeo, y también como en otras naciones de la Unión está contenida en una norma específica separada de la general, la Ley núm. 609, de 14 de diciembre de 1977, modificada por las Leyes núms. 204 y 309, respectivamente de 25 de mayo y 22 de junio de 1983, se encarga de ello.

Para este tipo de elección se establece el "*voto in loco*," es decir el voto en las embajadas o consulados de Dinamarca en las naciones europeas, para los aproximadamente 20,000 daneses residentes en los mismos, y registrados por el Ministerio del Interior, en una lista especial adscrita a la capital Copenhague.²²⁴

3.5 Países Iberoamericanos.

Es innegable que en Latinoamérica se postergó el estudio del derecho electoral, prueba de ello son los contados autores en la materia; los procesos electorales eran "un ritual cabalmente cumplido, pero donde realmente no se dirimía quiénes debían de gobernar"²²⁵, la construcción, interpretación y aplicación de las reglas jurídico-electorales variaba incluso bruscamente en función de los grupos en el poder. Tras un periodo de crisis y retroceso en la convivencia democrática, las naciones americanas de habla española y portuguesa se encuentran en su gran mayoría dotadas de regímenes constitucionales que prevén, en los términos del artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, la garantía de los derechos y la separación de poderes.

La década de los ochenta y los años posteriores han sido testigos de la renovación constitucional de los países iberoamericanos que ha supuesto el fin de regímenes autoritarios, bien una reforma en profundidad de estructuras que se habían revelado inapropiadas. El resultado del proceso ha sido, para la gran generalidad de estos países, que el Derecho ha empezado a presentar

²²⁴ *Ibid.* p.153

²²⁵ Woldenberg, José. "Elecciones y Legislación en México". Revista Española de Investigaciones Sociológicas, núm. 50. 1990, pág. 27.

un elemento esencial en la configuración de la vida pública y que el poder se ha institucionalizado, no cuestionándose el sistema de democracia representativa.²²⁶

La legislación electoral iberoamericana no permite el voto por correo sino que reconoce el carácter personal del derecho de sufragio, que se respeta cuando en algunos países se prevé la posibilidad de votar en los Consulados o Embajadas para los nacionales residentes en el extranjero. De manera general la nacionalidad, independientemente del domicilio, junto con la edad, son los únicos requisitos para el otorgamiento de la ciudadanía y en consecuencia para ejercitar derechos políticos. Debemos hacer notar que el derecho al sufragio de residentes en el extranjero es excepcional, en otro tiempo los países latinoamericanos eran receptores de población, en las dos últimas décadas se convirtieron en exportadores de mano de obra barata, por lo tanto por un probable temor hacia un posible peso excesivo en la adopción de decisiones soberanas dado el importante volumen de emigrantes, los sistemas jurídicos han sido cautelosos en la integración de éstos al cuerpo electoral.

En el caso de Nicaragua, la Constitución de 1987, en su artículo 48, dispone que “es obligación del Estado eliminar obstáculos que impidan de hecho la igualdad entre los nicaragüenses y su participación efectiva en la vida política, económica y social del país”, añadiendo el artículo 50 que “los ciudadanos tienen derecho de participar en igualdad de condiciones en los asuntos públicos y en la gestión estatal. Por medio de la ley se garantizará, nacional y localmente la participación efectiva del pueblo”, de igual manera que la Constitución Española, convierte en una función de interés público la promoción del ejercicio de sufragio.

La Ley electoral núm. 167, de 18 de octubre de 1988, modificada en 1989 y 1990, establece distintas medidas que promueven la participación electoral, en su artículo 35 determina, “que los nicaragüenses que se encuentren en el extranjero por motivos de estudio, de salud, de negocio o de placer podrán inscribirse en el Consulado con jurisdicción en el lugar donde se encuentren en los periodos que al efecto se habiliten. También podrán ejercer este derecho los

²²⁶ López Guerra L. y Aguilar de Luque, citados por Alcubilla, Enrique Arnaldo. Op. cit. p. 156.

nicaragüenses miembros del personal diplomático.” Este sistema constituye una excepción a los sistemas ya descritos, toda vez que la inscripción a las listas del cuerpo electoral puede hacerse desde el extranjero, la modalidad fue creada por negociaciones entre los partidos de oposición y el Gobierno del Frente Sandinista de Liberación Nacional, tras la guerra interna gran cantidad de electores se encontraban fuera de Nicaragua.

Colombia, Venezuela y Bolivia para las elecciones presidenciales, y Perú, además de para estas elecciones para las de Senadores. Ecuador lo reconocía en la Ley de Elecciones de 1972, pero sus preceptos fueron derogados por la Resolución Legislativa número 658, de 3 de abril de 1987.

La Ley 39 de 1961 autorizó a los ciudadanos colombianos que se encontraran en el exterior a cumplir con lo que la Constitución vigente en ese momento denominaba “función constitucional del voto”, y así para las elecciones de Presidente de la República celebradas en 1962 y siguientes, dichos colombianos están habilitados para sufragar en la elección del primer mandatario de la República, previa inscripción de su documento de identidad. El Código Electoral Colombiano en su artículo 116 señala : “Los ciudadanos también podrán sufragar en el exterior para Presidente de la República, en las Embajadas, Consulados y demás locales que para el efecto habilite el Gobierno, previa inscripción de la cédula de ciudadanía o pasaporte vigente, hecha ante la respectiva Embajada o Consulado, a más tardar quince días antes de las elecciones.” De las listas de inscritos se crearán tres ejemplares: uno para el archivo de la embajada o consulado, otro para la mesa de votación y otro que se fijará en lugar público inmediato a dicha mesa.

El funcionario diplomático o consular de mayor categoría designará como jurados de votación a ciudadanos colombianos residentes en el lugar, a razón de dos principales y dos suplentes, pertenecientes a partidos políticos que tengan representación en el Congreso de Colombia y en forma tal que no existan jurados homogéneos políticamente. Una vez cerrada la votación, hechos los escrutinios de cada mesa y firmadas las actas, los jurados harán entrega de éstas y demás documentos que sirvieron para las votaciones al funcionario correspondiente que

inmediatamente los enviará, en sobre debidamente cerrado y sellado, al Consejo Nacional Electoral, para que sean tenidos en cuenta en el escrutinio general.²²⁷

En Perú, su Constitución de 1993 en el artículo 30 determina que para el ejercicio de la ciudadanía se requiere la inscripción electoral en el Registro Electoral de Perú que expide la libreta electoral, único título válido para la emisión del voto. El voto de acuerdo al Decreto-Ley núm. 14250, es una obligación para los mayores de dieciocho años que sean residentes en el país o en el extranjero.

El voto de estos nacionales peruanos residentes en el extranjero será emitido en la misma fecha señalada para las elecciones en el territorio nacional, salvo en los países en los que fuera festivo y sus oficinas consulares no pudieran funcionar celebrándose en este caso un día después de la fecha señalada. La votación tendrá lugar en el local de la oficina consular del Perú en el correspondiente país, salvo que resulte insuficiente, en cuyo caso tendrá lugar en el local que disponga el funcionario consular.

El padrón de electores peruanos residentes en el extranjero se realiza país por país y es confeccionado por el Jurado Nacional de Elecciones con las listas de los que figuran en los registros de nacionales peruanos que llevan las oficinas consulares. Una vez realizada la votación el funcionario consular remitirá las actas llamadas de constitución, sufragio y escrutinio, levantadas para el efecto, al Ministerio de Relaciones Exteriores por valija especial.

En Venezuela, la Ley Orgánica del Sufragio de 1989 dispone en su artículo 68 que "los funcionarios diplomáticos y consulares de la República efectuarán en el extranjero las labores de actualización de los venezolanos residentes en sus respectivas jurisdicciones, de acuerdo con las normas que dicte al efecto el Consejo Supremo electoral", órgano constitucional encargado de la dirección y supervisión de todos los procesos electorales y en particular, conforme artículo 61, de la organización y formación del Registro Electoral. De este modo la legislación electoral venezolana, como la de Nicaragua, reconoce el derecho de figurar en el registro electoral de los

²²⁷ Noguera Calderon, Rodrigo "El Voto de los Nacionales Colombianos en el Extranjero" intervención en el "Seminario Internacional: Voto de los Nacionales en el Extranjero." IFE México D.F., agosto de 1998.

nacionales residentes fuera de Venezuela, si bien los mismos han de retornar al país para ejercer el derecho de sufragio, que es obligatorio, por no haberse articulado la votación en Consulados o Embajadas en virtud de los problemas técnico-organizativos que ello implica.²²⁸

En Brasil, está reconocido el voto de los residentes en el exterior en los Consulados o Embajadas, El Tribunal Regional del Distrito Federal organiza las mesas receptoras de votos propuesta de los Jefes de Misión o Cónsules Generales. Para que se organice una sección electoral en el exterior es necesario que en la circunscripción de la jurisdicción de la Misión Diplomática o Consulado General haya al menos treinta electores inscritos o un máximo de cuatrocientos. Cuando el número de electores no alcance o exceda del máximo, éstos podrán votar en la mesa receptora más próxima.²²⁹ Las mesas se componen de la misma manera que las ordinarias en el territorio nacional y son igualmente fiscalizadas por los partidos políticos. Para votar en las mismas los brasileños que residan en el exterior han de comunicar, con treinta días de anticipación a la fecha de la elección, a la Misión Diplomática o Consulado General, por medio de carta o telegrama, su condición de elector y su residencia. Con estas comunicaciones y con las del registro consular se confecciona las hojas de votación que acreditan la condición de elector.²³⁰

Concluida la votación, las urnas serán enviadas por los cónsules o embajadores mediante valija diplomática, al Ministerio de Relaciones Exteriores, que hará entrega de las mismas al Tribunal Regional del Distrito Federal al que corresponde realizar el escrutinio y resolver las impugnaciones y recursos que se formulen. La legislación brasileña, rige las elecciones en el exterior para Presidente y Vicepresidente de la República, en las elecciones de 4 de octubre del año pasado estaban inscritos 106 millones, 75 mil 88 electores, que de acuerdo con las autoridades brasileñas más de 1 millón 500 mil brasileños, en condiciones de votar se encuentran en el exterior, de éstos, el servicio diplomático ha registrado únicamente a 16 mil, 835 electores.

²²⁸ Alcubilla, Enrique Arnaldo. Op. cit. p. 163.

²²⁹ Artículo 226 del Código Electoral.

²³⁰ Carvalho Vidigal, Edson Ministro do Superior Tribunal Eleitoral, "A Experiência Brasileira" en su intervención en "Seminário Internacional: Voto de los Nacionales en el Extranjero." IFE México D.F., agosto de 1998.

En ciertos lugares existe una apatía por parte de brasileños, en Japón por ejemplo, de mas de 200 mil, apenas 229 ejercieron su derecho al sufragio. ²³¹

En vista de los volúmenes de votación de este país²³² se está implementando una urna electrónica que facilita el escrutinio de votos, posiblemente en los lugares de mayor densidad en el exterior será en el futuro necesaria.

La Constitución vigente en Argentina, la de 1853, con las respectivas reformas y con el Código Electoral de 1983, rigen las elecciones de ese país del cono sur, para esta legislación, son electores nacionales los ciudadanos argentinos, nativos o naturalizados, mayores de dieciocho años, inscritos en el Registro Nacional Electoral. En 1991 la Ley número 24.007, se crea el Registro de Electores residentes en el extranjero y que reconoce a los "ciudadanos argentinos que, residiendo en forma efectiva y permanente fuera del territorio de la República Argentina sean electores nacionales... y se inscriban en el Registro, podrán votar en las elecciones nacionales,"²³³ es decir, las presidenciales y las de senadores. Dicho Registro de Electores Residentes en el Exterior, de carácter permanente, será confeccionado por la Cámara Electoral Nacional, de acuerdo con la información semestralmente facilitada por las Embajadas y Consulados.

La inscripción se efectúa a instancia del interesado que ha de reunir los siguientes requisitos: tener efectuado el cambio de domicilio en su documento cívico en la jurisdicción consular competente y concurrir a la representación de su jurisdicción y manifestar su voluntad de ser incluido en el registro. Para determinar el distrito al que se adjudicarán los votos emitidos se tendrá en cuenta el último domicilio acreditado en Argentina, o, en su defecto el de nacimiento o el último de sus padres.

Las elecciones se llevarán a cabo en las sedes de las Embajadas y Consulados, salvo que su capacidad resultara insuficiente y así lo dispusieran sus titulares, las mesas

²³¹ Ibid.

²³² Son más de 27 estados que superan en Brasil los 10 millones de electores, solo el de São Paulo tiene 23 millones, 309 mil, 98 electores.

²³³ Artículo 1° de la Ley número 24.007 de 1991.

encargadas de la recepción de los sufragios, serán formadas por un presidente y uno o dos suplentes, designados todos ellos, "dentro de los integrantes del padrón electoral", por el funcionario diplomático o consular. Destaca del procedimiento de votación, la facultad de los representantes de los partidos políticos, para firmar cada una de las boletas de votación, y el escrutinio realizado en las mismas mesas y comunicado vía cablegráfica al Ministerio de Relaciones Exteriores, por el titular de la representación diplomática o consular, que posteriormente deberá remitir vía correo diplomático a la Cámara Nacional Electoral, el acta levantada y las boletas utilizadas y no utilizadas; organismo al que se le encomienda el escrutinio definitivo.

Las autoridades argentinas presumen que el año pasado 1998 los argentinos en condiciones legales de emitir el voto que se encontraban fuera del país alcanzaban o superaban la cantidad de 700.000, apuntan que solo un reducido número de quienes han dejado su patria para instalarse en otro país ponen en conocimiento del consulado correspondiente su nueva situación domiciliaria. Es por ello que la mayoría continúa figurando en los padrones de la República. Y así, en el segundo semestre de 1997 la Cámara Nacional Electoral solo tenía registrados 203.890 en esa condición, es decir un exiguo 29% de la cantidad que se mencionó como probable. "Quienes propiciaron la legislación vigente en esta materia imaginaron que la concreción de su iniciativa se traduciría en una inmediata y masiva respuesta de los electores residentes en el extranjero debe admitirse que sus expectativas se han visto defraudadas. En efecto, la inscripción y la votación en los actos comiciales que tuvieron lugar desde la sanción de la ley en 1993 muestran un muy bajo nivel en relación con el número estimado de argentinos domiciliados fuera del país y, en todo caso, con el concreto número de nacionales que han denunciado en los respectivos consulados su residencia en el exterior. Si bien la cantidad de inscritos casi se triplicó desde que el sistema entró en funcionamiento, actualmente su número supera apenas el 11% del total de argentinos residentes en el exterior que han comunicado tal situación a las respectivas representaciones consulares, y no llega al 3% de los que, estimativamente, se encuentran fuera del país. Otro aspecto destacable es el bajo porcentaje de votantes en relación con la cantidad de inscritos, lo

cual es llamativo si se repara en que la inscripción no es obligatoria. Parece así que el mayor de todos los porcentajes de votantes -registrado en la primera ocasión en que se aplicó la ley, 1993 del 63,05%- obedeció a las expectativas generadas por una legislación novedosa y por una publicidad relativamente importante, que posteriormente fue en disminución.²³⁴

3.6 Finlandia y Suecia.

La carencia de la residencia en el país no implica tampoco en Finlandia la pérdida de la titularidad del derecho del sufragio, ni limita su ejercicio, si bien en ese país como en Italia y a diferencia de Suiza, la inscripción en el registro de los ausentes se mantiene automáticamente sin necesidad de petición expresa por parte de los mismos.

El voto de los ausentes, para quienes no es obligatorio, se ejerce en centros específicos que son las representaciones diplomáticas o consulares en el extranjero y los navios finlandeses, con arreglo a un procedimiento garantista fijado por la normatividad electoral, excluyendo, como en Suecia, las elecciones locales, reservadas exclusivamente a la participación de los residentes en el municipio.

La Constitución de Suecia hasta la reforma de 1975 excluía del ejercicio del sufragio, a los residentes en el exterior, admitiendo, bajo un criterio de residencia, únicamente a aquellos que, domiciliados en Suecia, se vieran imposibilitados a personarse en la mesa electoral el día de la votación, quienes lo expresaban por correo.

Tras la reforma de 1975, el artículo 2º de la Constitución, si bien mantiene el domicilio en el país para el reconocimiento del derecho del sufragio, prevé expresamente que por el legislador se establecerán los mecanismos adecuados que permitan participar en las elecciones a los nacionales sin domicilio en Suecia. La Ley Electoral sueca, reconoció entonces el derecho de sufragio a los nacionales suecos residentes en el extranjero que, en un momento dado del pasado,

²³⁴ González Roura, Felipe. "La Modalidad del Voto en Instalaciones Oficiales habilitadas como Centros de Votación: La Experiencia de Argentina" en su intervención en "Seminario Internacional: Voto de los Nacionales en el Extranjero." IFE México D.F., agosto de 1998.

hubieran tenido su domicilio en Suecia, excluyendo por tanto, a quienes ininterrumpidamente hubieran residido fuera del territorio nacional. Para ser inscritos en las listas electorales, estas personas debían dirigir la correspondiente solicitud a la autoridad electoral.

El modo de votación es de dos maneras diferentes, el realizado en las misiones diplomáticas, y el efectuado por correo, desde 1982 es posible el voto por correo sólo a ciudadanos inscritos residentes en Alemania y en Suiza y desde 1998 para las embarcaciones suecas en rutas marítimas internacionales. La razón de esta diferencia es que la Constitución suiza no permite el ejercicio del sufragio en misiones diplomáticas, y Alemania desde 1982 no amplió la autorización concedida con anterioridad para esta votación.

El número de personas enlistadas para votar en la elección de representantes al Parlamento Sueco, es de 6.7 millones de las cuales 80 mil se encuentran fuera de esa nación. En la elección de 1994 cerca de 25 mil personas hicieron uso del voto desde el exterior.²³⁵

3.7 Gran Bretaña.

El régimen de Gran Bretaña es, como en general todas las instituciones británicas, producto de una evolución secular cuyos orígenes se sitúan en el propio arranque del régimen representativo en ese país en la segunda mitad del siglo XIII.²³⁶ En virtud del artículo 48 de la Constitución Británica, "el voto se emitirá en el municipio," quedando excluido el voto en las representaciones diplomáticas y consulares.

Inicialmente, el derecho del sufragio en Gran Bretaña se fundaba en el domicilio en la circunscripción. Las listas electorales se forman anualmente por los funcionarios del Registro Electoral (Registration Officers), que son designados por los Consejos de cada distrito o burgo en Inglaterra y los Gales, y por el Consejo de cada región o área en Escocia; en Irlanda del Norte se realiza por el Chief Electoral Officer. Fundado el derecho de sufragio en el domicilio y no en la

²³⁵ Grundström, Britt-Marie "External Voting in Swedish Elections." en su intervención en "Seminario Internacional: Voto de los Nacionales en el Extranjero." IFE México D.F., agosto de 1998.

²³⁶ Alcubilla Enrique, Arnaldo. Op. cit. p.180

nacionalidad, no resulta en principio posible a los residentes en el exterior votar normalmente, sin embargo la Ley Electoral británica establece una categoría especial de "votantes de la función pública" residentes fuera del Reino Unido que hasta 1985 eran los únicos no residentes en el país que estaban facultados para ser inscritos como electores, entre ellos, los funcionarios de la Embajadas o de los Consulados, miembros de las fuerzas armadas, y sus cónyuges. Estos "votantes de la función pública" son inscritos previa declaración individual de servicio oficial que se remite al funcionario censal de su circunscripción, En el supuesto de que no estén en condiciones de dar una dirección en la cual estarán residiendo en el Reino Unido en la próxima fecha de calificación, debido a circunstancias de trabajo, deben dar la dirección en la que residieron antiguamente. Fuera de esta categoría, los demás súbditos británicos que vivían en el extranjero no estaban facultados para estar inscritos y, por consiguiente, no podían votar.

Los "votantes de la función pública" puedan ejercer su derecho de sufragio por medio de un apoderado o mandatario, si se encuentran en el extranjero y personalmente o por correo, si están en el Reino Unido en el momento en que las elecciones tengan lugar.

En la revisión de la Ley Electoral de 1983 realizada por la Ley de 16 de julio de 1985, por la que se modifica la legislación relativa a las elecciones parlamentarias y locales en el Reino Unido, se prevé la ampliación del derecho de voto a los ciudadanos británicos en el exterior. En efecto, dice el artículo 1.1: "Tendrá derecho de votar como elector en elecciones parlamentarias (quedan por lo tanto excluidas las elecciones locales), en cualquier circunscripción: a) quien estuviere capacitado como elector en el exterior respecto de esa circunscripción en la fecha de legitimación, y b) no estuviere ni en esa fecha ni en la de votación incurso en causa alguna de privación o incapacitación para el derecho de sufragio y fuere además ciudadano británico." Para tener esta condición de elector en el exterior se deben de cumplir una de las dos series de requisitos que establece el artículo 1.3 y que son: haber estado inscrito en el censo electoral parlamentario con dirección en un lugar que esté situado dentro de la circunscripción parlamentaria de que se trate, teniendo la consideración de residente en esa dirección en la fecha en que se elaboró dicho censo, fecha que ha de estar comprendida dentro de los veinte años

anteriores al día de legitimación, ó haber sido residente en el Reino Unido por última vez dentro del período de veinte años que finaliza inmediatamente antes del día de legitimación; no haber sido apta esa persona, sólo en razón de su edad, para estar inscrito en censo electoral parlamentario alguno, elaborado en referencia a la última fecha dentro del período, por referencia al cual se prepararon dichos censos siendo esa persona residente; y que la dirección en la que figuraba como residente el interesado en esa fecha haya estado en un lugar situado dentro de la circunscripción parlamentaria de que se trate y que uno de sus padres o un tutor suyo estuviesen inscritos, respecto de esa dirección, en el censo electoral a esa fecha.²³⁷

La inscripción censal de estos electores en el exterior se hará previa solicitud o declaración hecha personalmente “para un año dado, durante cuyo transcurso el interesado tendrá derecho de sufragio”; en la declaración se hará constar, entre otros datos, que el declarante no estará residiendo en el Reino Unido en la fecha de legitimación y cuando dejó de residir o, en su caso, cuando cesó de estar en situación legal de servicio oficial. La declaración podrá cancelarse en cualquier momento por el propio declarante. El modo de ejercicio del sufragio, para los residentes en el extranjero con esta reforma, es el voto por procuración, dado el criterio de la legislación electoral británica de otorgar el derecho en función de la residencia, modalidad explicada en el subcapítulo anterior.

3.8 Bélgica, Holanda y Luxemburgo.

La Constitución Belga de 1831 dispone en su artículo 47, que los electores a l Cámara de Representantes, y en el mismo sentido el artículo 53 respecto al Senado, son: “los ciudadanos que tengan dieciocho años de edad cumplidos, estén domiciliados desde seis meses antes, como mínimo, en el mismo municipio y no se encuentren en ninguno de los casos de exclusión previstos por la Ley.”²³⁸ El domicilio, es el domicilio civil, es decir el lugar en el que la

²³⁷ *Ibid.*

²³⁸ Redacción dada por la reforma de 28 de julio de 1981.

persona tiene su principal establecimiento, o como dispone el artículo 10 del Código Electoral: “el domicilio electoral del ciudadano es el lugar de su residencia habitual, es decir el lugar en el que habita ordinariamente con su familia,” por tanto de la misma manera que con otras naciones europeas, en un principio quedan excluidos de la participación electoral los residentes en el extranjero. No obstante, por la norma 14 de las instrucciones generales sobre el registro de población, la residencia habitual “no cesa por una ausencia temporal” y en consecuencia permanecen inscritos en el municipio en que tienen residencia habitual las personas que “efectúan un simple viaje de estudios, de negocio, de salud o de turismo”, así como quienes “son enviados por sus empleadores al extranjero para desempeñar un trabajo concreto o cumplir una misión de control o de inspección por un tiempo limitado, a cuyo término retornan a su lugar de residencia habitual”. Por otra parte, aunque “residan normalmente y por un período prolongado en el extranjero, son considerados como temporalmente ausentes y permanecen inscritos en el municipio en que tenían su residencia habitual antes de su salida”, conservan también su derecho de voto los militares destinados en el extranjero, sea ante organismos internacionales o supranacionales, sea en una base militar en un país extranjero; los agentes diplomáticos y consulares belgas en el extranjero y sus familias; los funcionarios de las Comunidades europeas destinados en el extranjero y sus familias; los miembros del personal de cooperación con países en vías de desarrollo y sus familias.

La modalidad del ejercicio del sufragio de estos ausentes de Bélgica se establece, en el Código Electoral, el voto personal con reembolso de los gastos de desplazamiento y el voto por procuración que ya hemos hecho referencia. De la misma manera que en Francia el voto por correo fue suprimido por reforma del 5 de julio de 1976 dados los abusos y fraudes a que había dado lugar, pero como ya lo mencionamos se reinstaló para únicamente las elecciones del Parlamento Europeo. Queda en todo caso excluido el voto en las representaciones diplomáticas o consulares de conformidad con el artículo 48 de la Constitución que determina, “el voto se emitirá en el municipio.”

El decreto dictado el 27 de agosto de 1982, dispone el derecho de reembolso de los gastos de desplazamiento, modalidad de voto dirigida a personas asalariadas o "appointées" que ejercen su profesión en el extranjero o en un municipio distinto de aquel en el que le corresponde votar, así como a los miembros de su familia siempre y cuando vivan con ellos. La solicitud de reembolso de los gastos de desplazamiento ha de formularla el elector, al Ministerio del Interior dentro de los tres meses siguientes al día de la elección, aportando, además de la carta de convocatoria estampillada por la mesa y del billete de transporte utilizado, un certificado del empresario para el que preste sus servicios.²³⁹

La Constitución holandesa dispone en su artículo 90.1 que los miembros de la segunda Cámara, Estados Generales, son elegidos directamente por los habitantes neerlandeses o reconocidos por la ley como neerlandeses que hayan alcanzado la edad fijada por la ley, que nunca podrá ser menor a dieciocho años. Como ya lo habíamos mencionado en el subcapítulo de voto en su modalidad de correspondencia, el artículo B.1 de la Ley Electoral no reconoce el derecho de voto más que a los residentes, considerando residentes a todos los neerlandeses que "el día de depósito de las candidaturas tienen efectivamente su residencia en los Países Bajos, y figura en el registro de población." De la misma manera que en otros países europeos la ley específica plantea una excepción para los ciudadanos residentes en el extranjero, por razones de servicio administrativo y militar, y a sus familias, que se ejerce por correspondencia. En virtud de la Ley de 13 de diciembre de 1978, reguladora de las elecciones al Parlamento Europeo, extendió el derecho a los nacionales que aún no residiendo en Holanda, hubiesen fijado su domicilio efectivo en otro país de la Unión Europea, si bien no se previó el voto por correspondencia, ni el voto en las legaciones, toda vez que no existía tiempo para preparar la primera modalidad ni garantías para el secreto del voto ni para el establecimiento de mesas electorales en los Consulados.²⁴⁰ En

²³⁹ Alcubilla Enrique, Arnaldo. Op. cit. p.189.

²⁴⁰ Ibid.p.192.

consecuencia el procedimiento utilizado fue el voto por procuración. Situación que fue modificada en 1982 donde se admitió la fórmula del voto por correo para este grupo de electores.

Luxemburgo por su parte, exigía hasta 1972 constitucionalmente un domicilio en el Ducado para ser elector, tras su reforma en enero de ese año, desaparece la condición para el ejercicio del sufragio de manera activa, pero se mantuvo para el ejercicio de su forma pasiva. La ley de 25 de febrero de 1979 relativa a la elección directa de representantes luxemburgueses al Parlamento Europeo admitió por primera vez el ejercicio del sufragio por los ciudadanos residentes en el exterior, previa inscripción a instancia de los interesados en una lista electoral especial. Estos electores deberían de regresar a Luxemburgo y emitir su voto en las mesa especiales establecidas en la capital de Luxemburgo. En 1984 una nueva ley modificando la anterior posibilita la emisión del voto por correo, tanto en las legislaciones legislativas como en la europeas, mediante un procedimiento análogo al de la legislación belga.

3.9 Portugal .

La Constitución portuguesa de 1976, revisada en profundidad en 1982 y 1989, y levemente en 1992, consecuencia del proceso de ratificación del Tratado de la Unión Europea, determina en su artículo 14, la protección de los portugueses en el extranjero bajo la fórmula siguiente: "Los ciudadanos portugueses en el extranjero gozarán de la protección del Estado para el ejercicio de los derechos, y estarán sujetos a los deberes que no sean incompatibles con la ausencia del país." La redacción de este artículo implica la protección diplomática y consular de los ciudadanos en el extranjero, y el principio de atribución de los mismos derechos y obligaciones a los portugueses en el extranjero que a los portugueses en Portugal. No obstante les está constitucionalmente vedado el ejercicio del sufragio en las elecciones a la Presidencia de la República, en términos del artículo 124 de la carta magna portuguesa, ya que enfáticamente establece: "el Presidente de la República será elegido por sufragio universal, directo y secreto de los ciudadanos portugueses con derecho a voto, censados en el territorio nacional," tampoco se les reconoce su derecho a participar en las elecciones locales ya que el artículo 252 de la

Constitución dispone que el ayuntamiento será “elegido por los ciudadanos electores residentes en el término municipal respectivo”, lo que excluye en consecuencia a los residentes en el exterior. Siguiendo el criterio de los otros países europeos, el ejercicio del sufragio se limita a las elecciones del Parlamento Europeo, y a la Asamblea de la República, que se expresan por correspondencia, computándose en el marco de dos circunscripciones electorales, según lo determinado por el artículo 12.4 de la Ley Electoral de 1979 a cuyo tenor: “Los electores residentes fuera del territorio nacional serán agrupados en dos circunscripciones electorales, de las cuales una comprenderá todo el territorio de los países europeos y la otra los demás países y asimismo el territorio de Macao, y ambas con sede en Lisboa. A cada una de las circunscripciones electorales le corresponden dos diputados que, sumados a los 226 que son elegidos en los distritos del territorio nacional, conforman los 230 miembros de la Asamblea de la República. De este modo la representación parlamentaria de los emigrantes no llega al 2 por ciento de la Cámara, lo que dota a este electorado de un grado de influencia muy relativo.

La organización del proceso electoral de los residentes fuera del territorio nacional portugués, se contiene en una norma anterior a la Ley electoral de la Asamblea de la República, el Decreto-Ley 95-C-76, de 30 de enero de 1979, que regula el voto por correspondencia de estos electores.

El Ministerio de Administración Interna remite por la vía postal más rápida las papeletas de votación a los electores elaboradas por las Comisiones del Censo en el Extranjero que se constituyen en los Consulados, que se acompaña de dos sobres: el de color verde, que se destina a que el elector introduzca la papeleta de voto; el de color blanco, de tamaño mayor, en el que se introducirá el sobre verde, que tendrá impresa en el anverso la inscripción referida a la circunscripción electoral y en el reverso el nombre y domicilio del elector. La remisión ha de efectuarse por el Departamento de Administración Interna una semana después de la celebración del sorteo del orden en que han de figurar las candidaturas presentadas, es decir con cinco o seis semanas de antelación al día de las elecciones.

El Decreto-Ley es muy riguroso en la exigencia del cumplimiento de las formalidades previstas, para ejemplo, se considerarán votos blancos o nulos "las papeletas que no lleguen a su destino en las condiciones previstas en los dos artículos anteriores o los sobres que no sean recibidos debidamente cerrados." Además de ello, la norma incluye disposiciones específicas en materia de campaña electoral cuya razón de ser se encuentra en evitar los problemas diplomáticos que podrían derivarse de la utilización de los medios clásicos de propaganda en países extranjeros y, por otro lado, en colocar a las candidaturas en plano de igualdad. Los artículos 3º y 4º reducen los medios de campaña a emplear, a la remisión de propaganda escrita al domicilio del elector, domicilio que es enterado por listas que entrega la autoridad electoral a los partidos políticos.

En las elecciones al Parlamento Europeo, el procedimiento de articulación de la participación de estos electores es también voto por correspondencia "en los términos de la legislación electoral aplicable a las elecciones a la Asamblea de la República, con las necesarias adaptaciones, entre las que se encuentran la supresión de las dos circunscripciones.

El resultado de las elecciones para nacionales portugueses en el extranjero no han tenido un éxito estrepitoso, pero sin duda alguna son mejores que otros países europeos, en volumen estamos hablando de aproximadamente de 4 millones y medio de ciudadanos portugueses fuera de su país, que representa una de las tasas mas altas de emigración en Europa; existe un ciudadano portugués en el exterior por cada dos residentes en el territorio nacional. En las elecciones legislativas de 1991 de 188,000 electores en el extranjero el 32.6%, ejercitaron su derecho de sufragio y en 1995 de 192,329, el 23.8% lo hicieron por su parte.²⁴¹

3.10 Otros países.

Canadá, otorga mediante su sistema electoral el acceso al voto de todos sus ciudadanos siguiendo los criterios europeos, que en un principio solo concedían facilidades a los

²⁴¹ Almeida, Lucinda "El caso de Portugal" en su intervención en "Seminario Internacional: Voto de los Nacionales en el Extranjero." IFE México D.F., agosto de 1998.

militares y a los civiles que trabajaren en servicios públicos fuera del país mediante el uso del correo. A partir de 1993, es posible que cualquier canadiense que se encuentre fuera del territorio, pueda votar mediante el mismo modo utilizado por los electores reconocidos con anterioridad.

La legislación electoral canadiense establece que las personas que se encuentren fuera de su país, podrán votar en las elecciones federales, siempre y cuando cumplan con los requisitos que marca la misma norma, llenar la forma de registro en tiempo y forma y hacer llegar a tiempo a Canadá su voto. Los requisitos que se mencionan son: la nacionalidad canadiense, haber alcanzado la mayoría de edad (dieciocho años) para el día de la elección, y una declaración donde demuestre una residencia en el extranjero por menos de cinco años consecutivos, con la pretensión de regresar a Canadá a establecer su domicilio. Es decir, para el Estado canadiense es necesario para el ejercicio del sufragio desde el exterior, la intención del ciudadano de regresar a su país. Están exentos del requisito de la residencia menor a cinco años, los funcionarios públicos en las legaciones en el extranjero y los militares agregados, y en acciones internacionales, junto, por supuesto con sus dependientes económicos.

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 de 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 de Canadá, en un número de fax accesible al público.

Las solicitudes de registro se encuentran disponibles en cualquier Embajada o Consulado canadiense alrededor del mundo y mediante los medios telefónicos a la Oficina de Elecciones de Canadá, y las mismas, deben de contener: nombre; sexo; dirección; idioma oficial; número telefónico o fax; último domicilio en Canadá o el actual si es el del cónyuge o pariente si se es dependiente (este domicilio determinará el distrito de voto); la fecha en que abandonó

Canadá; y, declaración completa de la fecha en que planea regresar al país. Además por supuesto, los documentos que demuestren su calidad como ciudadano canadiense, y en caso también los que acrediten su cargo como funcionario público en el extranjero. Si el registro es aprobado, el nombre del elector será adicionado a la International Registry of Electors, misma información que será confidencial y será usada únicamente para propósitos electorales. Cuando la elección federal sea convocada, la documentación electoral será enviada al lugar designado en la solicitud de inscripción. El procedimiento de emisión del sufragio es similar al de los países europeos.²⁴²

Suiza tras la reforma constitucional de 1966 en la que se introdujo un artículo 45 bis relativo a los suizos en el extranjero, suprimió el requisito de residencia en el país para el ejercicio del derecho de sufragio. Tal posibilidad fue materializada por la Ley Federal de 19 de diciembre de 1975, modificada el 22 de marzo de 1991, sobre derechos políticos de los suizos en el extranjero que "ejercerán bien personalmente en el municipio donde les corresponda votar, bien por correo",²⁴³ admitiéndose incluso el voto por poder.²⁴⁴

Para ejercer estos derechos políticos -que incluye las otras formas de sufragio,- se exige la previa inscripción, en cualquier representación diplomática suiza en el extranjero. El Decreto de 16 de octubre de 1991, concreta el procedimiento de inscripción, que se inicia a instancia del interesado, haciendo constar en la solicitud: el municipio en el que desee ejercitar sus derechos, sea el de origen o su último domicilio en Suiza; la renovación de la inscripción, que puede ser por escrito ó personalmente presentándose antes de que expire un lapso de cuatro años directamente en su municipio de voto; y la confirmación personal al ciudadano, por el municipio de voto, de su inscripción con el registro electoral.

El procedimiento de votación se contiene en el artículo 10 y siguientes del referido Decreto. El "material para votar, así como las instrucciones del Consejo Federal" se remitirán -por vía aérea o dentro del continente europeo, terrestre- por el municipio de voto directamente al

²⁴² "Canada's Electoral System, how it evolved and how it works." Folleto publicado por Elections Canada, Canadá, 1987, p. 5.

²⁴³ Artículo 1.1 Ley Federal Electoral Suiza de 1975.

²⁴⁴ Artículo 1.2 Ley Federal Electoral Suiza de 1975.

domicilio del suizo del extranjero. Recibida la documentación electoral, el elector podrá votar por correo introduciendo la papeleta en el sobre cerrado que enviará, después de franquearlo a su costo, al municipio de voto.²⁴⁵

Australia admite la participación electoral de dos categorías de electores: los ciudadanos que de modo temporal se encuentren en el extranjero, siempre y cuando estén inscritos en el censo electoral ("*electoral roll*") y comuniquen su ausencia temporal a la Comisión Electoral de la circunscripción; y los miembros de las Fuerzas Armadas en servicio en el exterior, aún cuando no estén inscritos en tal lista. Sobre expresa solicitud del elector temporalmente residente en el extranjero dirigida a cualquier Comisión Electoral del país o a cualquiera de las constituidas en las representaciones diplomáticas, se le hace llegar, en un sobre normalizado, el certificado electoral y las papeletas de voto. El sistema electoral australiano, tiene una particularidad, que está constituida por la prescripción de la presencia de un testigo, que ha de ser un empleado público o ministro de algún culto, en las operaciones de voto del elector, sin que naturalmente se pueda violar el secreto del mismo.²⁴⁶

4. LOS SISTEMAS DE NO RECONOCIMIENTO DEL DERECHO AL VOTO DE LOS EMIGRANTES.

Frente a los sistemas de reconocimiento otros ordenamientos optan por la solución opuesta de exclusión del derecho del sufragio de los nacionales ausentes en el país, con lo que el cuerpo electoral se limita o circunscribe a los nacionales residentes en el territorio, y por lo tanto, a una parte de los nacionales que reúnen los requisitos para ser electores. Estos sistemas de no reconocimiento pueden, a su vez, subdividirse en dos tipos o modelos en función de un elemento principal que es la consideración que se otorga a la pérdida de la residencia:

²⁴⁵ Alcubilla Enrique, Arnaldo. Op. cit. p. 208.

²⁴⁶ Ibid. p.209.

a) El primero de los tipos nos lo ofrecen aquellos ordenamientos para los cuales la pérdida de la residencia comporta la pérdida de la titularidad misma del derecho del sufragio. Es el caso de Australia cuya Constitución, en su artículo 26, dispone que el Consejo Nacional (Cámara Baja) es elegido “por el conjunto de la nación según principios de representación proporcional, sobre la base del sufragio igual, directo y personal de los mayores de diecinueve años”. Conforme a este precepto, la Ley Federal de 27 de noviembre de 1970, sobre elecciones al Consejo Nacional, reconoce el derecho de voto a los ciudadanos mayores de edad que residan en el país y no se encuentren incapacitados por resolución judicial, de manera que los representantes, lo son de los ciudadanos que viven en el interior del país que no se encuentren privados del derecho de sufragio.

Por su parte, la Ley de Elecciones al Parlamento de Islandia, del 14 de agosto de 1959 exige en su artículo 1º para ser elector, además de la mayoría de edad y la nacionalidad, haber tenido la residencia en Islandia durante los cuatro últimos años anteriores a la elección, disposición que excluye e incapacita para el ejercicio del sufragio a los ausentes e incluso a aquellos que han retornado pero que no cuentan con dicho tiempo mínimo de residencia en el país.²⁴⁷

En Grecia, aun cuando la Constitución de 1975 en su artículo 51.4 dispone que “la ley puede fijar las modalidades de ejercicio del derecho de voto por los ciudadanos que se encuentren fuera del país,” la Ley Electoral no contiene previsión alguna. De este modo la inscripción en el registro electoral solamente cabe cuando existe una “relación cívica” de la persona de nacionalidad griega con una colectividad local, lo que de hecho impide en principio el registro de los residentes fuera del país; por lo demás, la Ley Electoral no reconoce otro modo de votación que el voto por personación ante la mesa electoral. Por fin, la Ley 1180/1981, de 17 de julio, sobre elección de los representantes griegos en la Asamblea de las Comunidades Europeas no excepciona el régimen general. El debate político sobre esta cuestión es intenso en Grecia, de lo

²⁴⁷ Ibid. p. 213.

que prueba cierta la sucesión de iniciativas legislativas para la articulación del ejercicio del sufragio por los griegos residentes en el exterior; no obstante las mismas no han prosperado ante las reiteradamente alegadas "dificultades técnicas derivadas de la dispersión" de los ciudadanos griegos.

La Constitución de Chipre de 1960 exige también la residencia en los términos previstos por la Ley Electoral, para ser elector a la Cámara de Representantes. La Ley Electoral prevé en efecto que únicamente los ciudadanos chipriotas residentes en el territorio de la República de Chipre pueden figurar inscritos en las listas electorales, por lo que en consecuencia, los residentes en el extranjero no tienen esa posibilidad y no pueden ejercer el derecho de voto.

A este modelo se suman muchos de los ordenamientos iberoamericanos a excepción de los ya mencionados en este subcapítulo, que limitan la participación electoral, de igual manera a sólo los residentes en su territorio, fundando sus determinaciones en un doble razonamiento: por una parte, las complejidades técnicas que conlleva la organización de la participación electoral de los ausentes, y la desconfianza en el sistema electoral del país que en la mayoría de las veces son de consolidación democrática más tardía; por otra parte, la importancia cuantitativa de los ausentes sobre el conjunto de la población del país les otorgaría, en el supuesto del reconocimiento efectivo del derecho de sufragio en las elecciones internas, una influencia determinante sobre el destino político, sobre la gobernación del país carente de correspondencia con su conocimiento de la realidad del mismo y, en suma, con su propia ausencia.

b) Un segundo tipo, que Alcubilla denomina intermedio entre el interior y el extensivo -conforme al cual no se atribuye relevancia electoral a la pérdida de la residencia-, se caracteriza porque la pérdida de la residencia deja intacta la titularidad del derecho de voto, pero incide en cambio en su ejercicio. El ejemplo más notable es el de Noruega, cuya Constitución exige el domicilio en el país por, al menos, cinco años para ser "admitido a votar."²⁴⁸ La Ley Electoral noruega prevé la suspensión del derecho de sufragio para quienes hayan dejado de

²⁴⁸ Artículo 50 de la Constitución Noruega.

residir en el país, con la posibilidad de recuperar tal derecho después de un cierto período de tiempo, en concreto si en un momento dado “durante los diez años anteriores figuran en el censo de población como residentes en la circunscripción”.²⁴⁹

²⁴⁹ Alcubilla Enrique, Arnaldo. Op. cit. p. 215.

CAPÍTULO CUARTO

EL DERECHO AL SUFRAGIO DE LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO.

SUMARIO: 1. ARGUMENTOS EN PRO Y EN CONTRA DE LA POSIBILIDAD DEL EJERCICIO DEL SUFRAGIO EN EL EXTRANJERO. 2. COMISIÓN QUE SEÑALA EL ARTÍCULO OCTAVO TRANSITORIO DEL COFIPE, PARA QUE REALICE LOS ESTUDIOS CONDUCTENTES Y PROCEDA A PROPONER, EN SU CASO, A LAS INSTANCIAS COMPETENTES LAS REFORMAS LEGALES CORRESPONDIENTES, PARA QUE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO PUEDAN EJERCER SU DERECHO DE SUFRAGIO EN LAS ELECCIONES PARA PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 3. PROBLEMAS QUE EL HECHO MIGRATORIO ORIGINA PARA EJERCICIO DEL SUFRAGIO. 3.1 Cédula de Identidad Ciudadana. 3.2 El tipo de voto o modo material del sufragio. 3.3 La Campaña Electoral. 4. REGLAS ESPECIALES PARA EL EJERCICIO DEL VOTO -requisitos y restricciones establecidos en la norma-. 5. UNA REFLEXIÓN FINAL.

En los capítulos precedentes hemos analizado los ordenamientos constitucionales que han regulado el derecho al sufragio en nuestro país; igualmente hemos hecho referencia a los vínculos existentes entre el individuo y el Estado y, a los regímenes que otorgan este derecho de sufragio a sus nacionales residentes en el extranjero. En este cuarto y último capítulo de nuestra investigación circunscribiremos la posibilidad de este ejercicio referido a nuestro caso, iniciando por exponer algunos argumentos en pro y en contra de la posibilidad de que los mexicanos que se encuentran fuera de nuestras fronteras puedan ejercerlo.

1. ARGUMENTOS EN PRO Y EN CONTRA DE LA POSIBILIDAD DEL EJERCICIO DEL SUFRAGIO EN EL EXTRANJERO.

El tema no es realmente novedoso, destacados juristas como el distinguido maestro de Derecho Internacional Victor Carlos García Moreno,[†] insistió durante muchos años en el otorgamiento del derecho que les pertenece, hizo referencia a las comunidades mexicanas y chicanas, especialmente de Los Angeles y del área de Chicago que desde hace tres décadas han expresado su deseo vehemente de poder sufragar en los comicios nacionales, argumentando que: "aunque se encuentren en territorio extranjero no han dejado de pertenecer a la Nación Mexicana;" fué por su calidad de estudioso del Derecho Internacional, que posteriormente, y antes de su deceso, el maestro García Moreno, fue integrante de la Comisión de Especialistas que integró el Instituto Federal Electoral con el objeto de estudiar las modalidades del ejercicio del sufragio desde el exterior. Realizó un extenso estudio de la viabilidad del voto desde el exterior,²⁵⁰ fundando su apoyo al otorgamiento del derecho en el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de las Naciones Unidas de 1948, en el artículo 25 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1966 de las Naciones Unidas, así como de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de San José, de 1969, que son similares en estatuir la participación del ciudadano en la actividad política de su país, mediante el uso del sufragio.²⁵¹ Aún cuando las posiciones partidistas quisieron en algún momento atribuirse el reconocimiento de ese derecho, juristas como el maestro García Moreno ya tenían perfectamente su posición definida con la correspondiente fundamentación jurídica que pocos se han atrevido a contrariar. Por su parte el Doctor Eduardo López Betancourt considera que "cualquier mexicano que por causas

²⁵⁰ Ver también: García Moreno, Victor Carlos. "El voto de los mexicanos en el extranjero", en *Quórum*, número 43, junio de 1996, pp. 21-24.

²⁵¹ El artículo citado determina: "...toda persona tiene el derecho a participar en el gobierno de su país, ya sea directamente o por medio de sus representantes libremente escogidos, así como el derecho de acceder, en igualdad de circunstancias, a las funciones públicas del mismo, voluntad que se expresará mediante elecciones auténticas, que deberán celebrarse periódicamente por sufragio universal e igual, y por voto secreto u otro procedimiento que garantice la libertad del mismo."

[†] Finado el día 29 de diciembre de 1998.

diversas, especialmente laborales, emigra, tiene derecho a votar a sus gobernantes, y son los consulados los que deben organizar esa actividad.”²⁵²

El Senador de la República, maestro de nuestra Facultad de Derecho, el Dr. Eduardo Andrade Sánchez, presidente de la Comisión de Gobernación del Senado de la República, sostiene que no es un derecho constitucional ya otorgado el voto de mexicanos que viven fuera del país, sino más bien una “posibilidad que está sujeta a lo que indique la ley,” “una mejor opción sería que la clase laboral tenga un empleo en México.”²⁵³

En el mismo sentido el cónsul general de México en Chicago, Illinois, Heriberto Galindo, considera que “no sería viable implementar, para la elección del año 2000, el voto de mexicanos en el exterior.” El representante consular, funda su consideración en los problemas legales, logísticos y financieros que representa el esfuerzo del Estado mexicano para empadronar a cerca de cinco millones de connacionales y, posteriormente, para organizar en un plazo relativamente corto, una elección tan importante como la próxima presidencial.²⁵⁴

El Doctor Jorge Carpizo está en contra del otorgamiento del derecho, argumentando también, la dificultad logística de la implementación de sistemas de recepción de sufragio, en un país con un clima antinmigrante muy marcado, y a ciudadanos mexicanos que salieron del país por su situación económica y no les interesa intervenir en los asuntos políticos. Es decir, representaría un gran costo económico que no tendría los resultados esperados.²⁵⁵

Los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral, han sustentado una posición positiva; José Woldemberg ²⁵⁶y Emilio Zebadúa se han pronunciado en ese sentido, argumentando que los 10 millones de nacionales en Estados Unidos representan el 15 por ciento del padrón electoral, y ya no “existe excusa jurídica, técnica, logística o financiera que justifique

²⁵² López Betancourt, Eduardo. “*Voto del exterior*” en *Arcoiris Jurídico-Político*, La Prensa, 4 de octubre de 1998.

²⁵³ Andrade Sánchez, Eduardo. “*Consideran que el voto de connacionales en el extranjero debe trabajarse con prudencia,*” en *La Prensa*, 9 de septiembre de 1998.

²⁵⁴ *Ibid.*

²⁵⁵ Carpizo, Jorge. “*El peligro del voto de los mexicanos en el extranjero,*” en *Nexos*, número 247, julio de 1998, pp.3-6.

²⁵⁶ Ver Woldemberg, José. “*Votar en el extranjero: hechos y preguntas ante un tema difícil.*” en *Etcétera*, número 288, agosto de 1998, pp.26-30

negar la ciudadanía de los mexicanos”, y por ende sus derechos inherentes a ella. Para ellos, “representa una gran oportunidad y un enorme desafío para replantear el alcance de nuestra democracia y la relación del país con sus ciudadanos que viven en otros países.” Asimismo, desacreditan las versiones de que reconocer ese derecho a los nacionales en el exterior, implica se vulnere la soberanía nacional, “no es sostenible en sus propios términos, más aún cuando la propia Constitución señala que, sin distingos, cualquier ciudadano mexicano puede votar.” El Instituto Federal Electoral ha determinado que es técnicamente viable organizar el proceso electoral en el extranjero, por lo que de ocurrir, México se sumaría a una larga lista de países que realizan procesos electorales en el extranjero.²⁵⁷

En fecha muy reciente, “29 de abril de 1999,” la Cámara de Diputados aprobó por 256 votos el dictamen con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Estas reformas permiten que partidos y agrupaciones políticas formen coaliciones para postular candidatos presidenciales, a diputaciones y senadurías, y el sufragio en la elección presidencial de los ciudadanos mexicanos que se encuentre fuera del territorio. En el debate en tribuna de la Cámara, no se pudo defender debidamente el derecho de sufragio de los residentes en el extranjero, toda vez que los únicos argumentos jurídicos y válidos fueron los esgrimidos por la diputación del Partido Revolucionario Institucional que se opusieron a que fuera el Instituto Federal Electoral quien determinara las modalidades de ejercicio; en cambio, sus opositores se concretaron únicamente a señalar al ejecutivo y a la propia fracción del revolucionario institucional como obstructores de la democracia. La minuta fue enviada al Senado de la República para efectos constitucionales, donde la mayoría priista, como lo han expresado algunos integrantes de ella, presumiblemente no permitieran su aprobación.

El Dr. José Antonio Crespo, politólogo mexicano, opina que las elecciones que se avecinan, las presidenciales del 2000, son totalmente diferentes a todas las ocurridas con

²⁵⁷ Zebadita, Emilio. “Foro binacional: Reglamentación del Voto Mexicano en el Extranjero” Movimiento Ciudadano por la Democracia, en La Prensa 8 de Junio de 1999, México.

anterioridad, predice que en éstas el triunfo de alguno de los partidos se verificará por “un margen de 2 o 3 por ciento, hecho que generará inconformidades y en consecuencia será poco creíble esa victoria,” y “hasta ahora nadie se ha preocupado por aplicar mecanismos que impidan que las irregularidades empañen el proceso, por ejemplo, la compra de votos.” Asegura además que “la ingobernabilidad que podría generar la legalidad de los resultados electorales, no será resuelta con una coalición de partidos ni con un candidato de unidad, tampoco con el voto de los mexicanos en el extranjero, como pretende la oposición.”²⁵⁸

2. COMISIÓN QUE SEÑALA EL ARTÍCULO OCTAVO TRANSITORIO DEL COFIPE, PARA QUE REALICE LOS ESTUDIOS CONDUCENTES Y PROCEDA A PROPONER EN SU CASO, A LAS INSTANCIAS COMPETENTES, PARA QUE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO PUEDAN EJERCER SU DERECHO DE SUFRAGIO EN LAS ELECCIONES PARA PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Con la reforma Constitucional de 1996,²⁵⁹ los legisladores trazaron una ruta para explorar la pertinencia y viabilidad del voto de los mexicanos en el exterior, toda vez que de la lectura e interpretación del artículo 36 constitucional se deja el campo abierto para tomar la decisión. Es en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales donde definitivamente se estableció una ruta a seguir en el artículo octavo transitorio²⁶⁰ que determina: “Con el propósito de estudiar las modalidades para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el derecho de sufragio en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo General del Instituto Federal Electoral designará una comisión de especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral, para que realice los estudios conducentes, procediéndose a proponer, en su caso, a las instancias competentes, las

²⁵⁸ Crespo, José Antonio. “No impide la Reforma Política el escenario posible conflicto postelectoral” en El Universal, 3 de mayo de 1999.

²⁵⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

²⁶⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996.

reformas legales correspondientes, una vez que se encuentre integrado y en operación el Registro Nacional Ciudadano y se hayan expedido las cédulas de identidad ciudadana.”

Nos conviene recordar las observaciones que hicimos en el capítulo segundo a este artículo octavo transitorio, en primer lugar su positividad, es decir parte de un supuesto que aún no está planteado definitivamente en la ley fundamental, ya que la fracción III del artículo 36 sólo abre la posibilidad, no la consigna enfáticamente. En segundo lugar, se trata de una norma complicada, sujeta a condicionantes que inicia con la integración de la comisión por parte del Consejo General del instituto electoral, para sentar las bases de una posible reforma, mientras se encuentre funcionando el Registro Nacional de Ciudadanos y la Cédula de Identidad Ciudadana.

Esta serie de supuestos implican lógicamente la intervención de varias instituciones, el IFE constituyó la comisión de especialistas el 29 de abril de 1998, cumpliendo con la parte que la ley lo obligaba. Convocó a 13 expertos, profesionales de diversas áreas: el derecho, la demografía, la politología, la sociología, la antropología, los asuntos internacionales, la tecnología y la informática. La comisión fue integrada por: Victor Blanco Fornieles, Rodolfo Corona Vázquez, Jorge Durand Arpnisen, Victor Carlos García Moreno, Guadalupe González González, Victor Guerra Ortiz, Rodrigo Morales Manzanares, Olga Pellicer, Alberto Székely, Rodolfo Tuirán Gutierrez, Leonardo Valdés Zurita, Gustavo Verduzco y Victor Zuñiga González; todos ellos realizaron un trabajo eminentemente técnico y científico, asistiendo sin representar los puntos de vista de las instituciones en las que laboraban, con el compromiso de hacerse cargo de la complejidad que entrañaba el proyecto, presentando alternativas sólidas, y modalidades distintas, que permitieran evaluar los méritos, problemas y beneficios de cada escenario y de cada procedimiento. Para apoyar su trabajo, el IFE creó también una comisión de coordinación presidida por el consejero electoral Emilio Zebadúa.

El 12 de mayo de 1998, quedó instalada formalmente la comisión, en discurso José Woldemberg, Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral, recordó a los especialistas que su trabajo debería resaltar los distintos procedimientos y mecanismos que harían posible el voto en el extranjero e informar de sus beneficios y costos, así como combinaciones óptimas para su

realización. Emilio Zebadúa agregó: “el IFE no decidirá si se puede o no votar en el extranjero, sino sugerir mecanismos que deban estar integrados en la ley y el funcionamiento de los órganos públicos respectivos, para que este derecho pueda ser ejercido por los mexicanos residentes en el extranjero.”²⁶¹

Después de 6 meses de trabajo, el 12 de noviembre de 1998 la Comisión de Especialistas que Estudia las Modalidades del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero entregó su informe final, donde presenta los resultados del estudio y el desarrollo de sus investigaciones. Entregado el informe al Consejo General del Instituto Federal Electoral, quien a su vez lo turnó al H. Congreso de la Unión, quien tomará la decisión.

La cuestión central de los estudios emprendidos no fue el derecho de los mexicanos a votar fuera del territorio, sino el cómo instrumentar ese derecho constitucional. Es latente la positividad que líneas atrás referimos.

En suma, es importante resaltar que el objetivo fundamental de la Comisión, fue el de generar los insumos necesarios y suficientes, con base en datos confiables, para que, en su momento, las autoridades competentes decidan acerca de las modalidades y reformas legales pertinentes para materializar el derecho que le otorga a los ciudadanos la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los criterios metodológicos que guiaron los trabajos de esta Comisión fueron los siguientes: la elaboración de propuestas que faciliten la organización para el ejercicio del voto de los mexicanos en el extranjero, en la elección presidencial prevista para el año 2000; el análisis y discusión de la más amplia gama de modalidades de voto, sin descartar a priori ninguna de ellas; la selección de las modalidades que cumplen con la racionalidad jurídica del sistema electoral mexicano; la identificación de las condiciones jurídicas internacionales, en las que se enmarca la organización electoral fuera del territorio nacional; la discusión de las modalidades que favorecen la universalidad, equidad, transparencia y confiabilidad del sufragio; el análisis de las modalidades,

²⁶¹ “Quedó instalada la comisión de especialistas que estudiará voto de mexicanos en el extranjero” en *El elector lector*, número 24, mayo de 1998, IFE.

en términos de la cobertura del universo de electores potenciales en el extranjero; el análisis socio-demográfico detallado de los mexicanos en el extranjero, en particular de los que se encuentran en los Estados Unidos de América, dado que en ese país se encuentra el 99 por ciento de los mexicanos en el exterior; la adopción de un enfoque que permita, dada la heterogeneidad que la realidad impone, opciones flexibles de instrumentación gradual, parcial y combinada de las modalidades posibles; y por último, se tomaron en consideración las realidades sociales, económicas y culturales de los mexicanos en el extranjero.

Para llevar a cabo sus labores, la Comisión se organizó en cuatro subcomisiones, destinadas respectivamente al análisis de los temas referentes a: asuntos internacionales, logísticos, jurídicos y socio-demográficos.

El proyecto de instrumentación del voto de los mexicanos en el extranjero constituye un capítulo inédito en la historia electoral de nuestra nación y un reto para sus instituciones. Adicionalmente, la magnitud, la diversidad, la distribución y la movilidad de la población mexicana residente en el extranjero, hacen de México un caso único en el mundo. El número de mexicanos en edad ciudadana residentes en el territorio nacional o en el extranjero durante la jornada electoral del año 2000 será de 70.158 millones de personas, y los mexicanos radicados en el extranjero representarían 14.12 por ciento de la población mexicana en edad ciudadana (9.904 millones de personas). De este total, los residentes en Estados Unidos conformarían 13.97 por ciento (9.8 millones de personas).²⁶²

La gran mayoría del universo total potencialmente involucrado en el proyecto del voto en el extranjero (98.7 por ciento), se encontraría en los Estados Unidos de América, ya sea residiendo en ese país (90.7 por ciento), visitando el interior del territorio estadounidense o su zona fronteriza (3.4 por ciento), o bien trabajando como migrante temporal (4.3 por ciento) o como commuter (0.3 por ciento). El restante 1.3 por ciento se encontraría radicando en otros

²⁶² Informe Final de la Comisión de Especialistas integrada por el IFE.

países (1 por ciento), se encontraría presente en ellos por motivos turísticos (0.2 por ciento) o bien, estaría trabajando como migrante temporal en Canadá (0.1 por ciento).

Se estima que, en la actualidad, cerca del 84 por ciento de los mexicanos en edad ciudadana y nacidos en México, se concentran en 5 entidades federales: California (46.3 por ciento), Texas (21.3 por ciento), Arizona (6.6 por ciento), Illinois (6.3 por ciento) y Nueva York (3 por ciento). Si a estos Estados sumamos la población que reside en Florida, Oregon, Colorado, Nuevo México y Nevada, se concluye que en 11 entidades reside casi 90 por ciento del total.

Un dato de suma importancia para la organización electoral, es que la mitad de los mexicanos en edad ciudadana y nacidos en México, se concentra en 8 condados ubicados en 4 Estados. En California son los condados de Los Angeles, Orange y San Diego; en Illinois, el condado de Cook. En Texas, los condados de Harris, El Paso y Dallas; en Arizona, el condado de Maricopa (ver mapa de condados). Adicionalmente, se encontró que en 33 condados (incluidos los 8 anteriores) se concentra casi 75 por ciento del total, y si se toman en cuenta los condados vecinos a éstos, que no figuran por no presentar altos grados de concentración, entonces se estima que se podría alcanzar, tan sólo en esas zonas, cerca de 80 por ciento de mexicanos en edad ciudadana nacidos en México.

Un rasgo importante del patrón de concentración se observa en los 20 condados fronterizos. En ellos reside 18 por ciento del total de mexicanos en edad ciudadana. Esta ubicación facilita en buena medida la logística electoral porque una parte importante de ésta, se podría instrumentar desde el territorio nacional.

Una elevada proporción (65 por ciento) de los que integran los flujos de residentes en los Estados Unidos de América, declaró saber que en el año 2000 habrá elecciones para Presidente de México. La gran mayoría de estos migrantes expresó su deseo de votar en las elecciones mexicanas del año 2000, si éstas se llevaran a cabo en los Estados Unidos (83 por ciento).

Para conocer qué tan interesados o determinados están los integrantes de los flujos en participar en las elecciones del año 2000 (en caso de que se abra esa posibilidad en los Estados

Unidos de América), se preguntó, a los que habían manifestado su deseo de votar, respecto de la cantidad de tiempo que estarían dispuestos a invertir para emitir su sufragio. Las respuestas obtenidas pueden servir de base para conformar tres escenarios meramente ilustrativos: (i) un escenario de elevada participación electoral, que incluiría a todos los que simplemente expresan su interés o deseo de participar en las elecciones mexicanas; (ii) un escenario intermedio, que excluye a los que sólo estarían dispuestos a invertir menos de una hora para ir a votar (es decir, deja a un lado a 28 por ciento del electorado potencial); y (iii) un escenario de baja o moderada participación electoral, formado por quienes manifiestan un interés decidido de participación, indicado por la disposición de invertir un día o más de su tiempo para cristalizar su deseo.

De acuerdo a las respuestas ofrecidas, el primer escenario implicaría la participación, durante la jornada electoral del año 2000. Del 83 por ciento de los integrantes de los flujos de residentes en los Estados Unidos de América; el segundo escenario abarcaría al 55 por ciento del total; y el tercer escenario incluiría al 21 por ciento.

Cerca del 22 por ciento de los que declararon radicar en los Estados Unidos de América tiene la Credencial para votar con fotografía (CPVF). Una proporción importante de ellos (en promedio dos de cada tres) declara traerla consigo al momento de la entrevista. Entre quienes no cuentan con ella, uno de cada dos piensa tramitarla. De los migrantes entrevistados en aeropuertos 74 por ciento tiene la CPVF y también una proporción mayoritaria la trae consigo (casi nueve de cada diez). Entre quienes no cuentan con este instrumento, dos de cada tres piensan llevar a cabo los trámites para obtenerlo. Cerca del 77 por ciento de los entrevistados en la frontera tiene la CPVF y dos de cada tres la portan. Asimismo, dos de cada tres de los que no la tienen piensan obtenerla. Tomando en cuenta los parámetros que ofrece esta encuesta, es posible prever que en julio del año 2000 residirán en los Estados Unidos de América alrededor de 1.5 millones de personas que cuentan con la CPVF.

En la construcción de las modalidades de registro y emisión del voto de los mexicanos en el extranjero se tuvo en cuenta, principalmente, que su adecuada instrumentación sólo se logrará partiendo de las bases del derecho electoral mexicano vigente, es decir la

Constitución y su ley reglamentaria, el COFIPE. La Comisión ubicó tres posibilidades para llevar a cabo el registro de mexicanos con derecho a voto en el extranjero. La primera, sería hacer una campaña de credencialización en el extranjero; la segunda, implica expedir en el extranjero una tarjeta de identificación electoral con fotografía; y la tercera, supone que el registro de votantes y la emisión de la credencial para votar con fotografía se efectúe únicamente en territorio nacional. Es decir, dos de las modalidades levantan un registro de mexicanos en el extranjero y la otra, simplemente permite votar en el extranjero con el mismo instrumento de identificación que se expide en México.

Una vez ubicadas las modalidades de registro, la Comisión procedió a identificar las modalidades posibles de emisión del voto y, en general, lo referente a la organización de la jornada electoral. En este sentido, se ubicaron tres grandes modalidades de votación: la emisión del sufragio en casilla ordinaria; la votación en casilla especial; y el voto a distancia (por correo o por teléfono). Las dos primeras modalidades, tienen referencias claras en nuestra legislación vigente y tendrían que responder a ciertas adecuaciones logísticas. La tercera implica, ciertamente, un procedimiento novedoso. De ahí que estos tres procedimientos derivaron en otras seis modalidades básicas, combinándose los dos instrumentos de identificación electoral (credencial para votar con fotografía y tarjeta de identificación electoral con fotografía) y las tres modalidades de votación (casilla ordinaria, casilla especial y voto a distancia).

La Comisión estima que es necesario establecer principios generales, para garantizar el acceso de los mexicanos residentes en el extranjero a la información referente a los candidatos y las plataformas de los partidos políticos que participen en la contienda, respetando el principio de equidad y tomando en cuenta el contexto particular en que se desarrollarán las elecciones en el exterior. Asimismo, la autoridad electoral deberá quedar dotada de los instrumentos necesarios para garantizar el derecho de los ciudadanos mexicanos en el extranjero, en cuanto a la información de campaña así como el derecho de los partidos políticos a la equidad de las condiciones de la competencia.

La Comisión^o recomienda que, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se otorgue la facultad al Consejo General del Instituto Federal Electoral para contratar tiempo en los medios masivos de comunicación, así como el uso de locales en los que se puedan llevar a cabo actos de campaña en el extranjero. Es también aconsejado por la Comisión una serie de acuerdos que permitan la realización de actos de campañas en espacios públicos, la seguridad de los candidatos que realicen actos de campaña, la protección de los sitios de votación en la jornada electoral, la promoción de la paz, la tranquilidad y el orden en los sitios de registro, sobre todo en las fechas cercanas a la conclusión del límite de tiempo en el que dicho registro estará abierto.

Para instrumentar en la legislación electoral el voto de los mexicanos en el extranjero, resulta necesario reformar o adicionar, principalmente, los siguientes ordenamientos: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Código Penal (en la parte relativa a los delitos electorales) y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. La Comisión estima que la opción más apegada a la técnica jurídica sería aquella que agregara un libro nuevo al COFIPE, el cual comprendería, entre otros aspectos, en la medida que resultaran necesarios: aclarar que el voto de los mexicanos en el extranjero, en el año 2000, será únicamente para las elecciones de Presidente de la República; establecer las formas en que se aplicarán las sanciones administrativas y penales por actos cometidos en el extranjero; determinar la forma en que el IFE establezca oficinas, casillas y módulos en el extranjero, de manera tal que se puedan organizar y llevar a cabo las elecciones; y establecer, dentro del Registro Federal de Electores, un Padrón de Ciudadanos Mexicanos en el Extranjero entre otros.

La Comisión llevó a cabo un estudio acerca de las posibles implicaciones de las reformas a los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,²⁶³ en vigor a partir del 20 de marzo de 1998, por las cuales se establece el principio

²⁶³ Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1997

de no pérdida de la nacionalidad mexicana, con relación a su incidencia en diversos aspectos y en las posibles modalidades del voto. Dado que la consecuencia más importante de estas reformas es la posibilidad con que cuentan los mexicanos de poseer otra nacionalidad, además de la mexicana, el estudio de la Comisión se abocó a la tarea de identificar y evaluar los posibles problemas de incompatibilidad de leyes por doble nacionalidad, que la implementación del voto de los nacionales fuera del territorio pudiera suscitar con respecto a las normas de Derecho Internacional y de derecho extranjero, particularmente en los países donde reside un mayor número de mexicanos, así como en relación a la normatividad constitucional y electoral mexicana.

El marco jurídico y la práctica internacional en materia de nacionalidad y ciudadanía, atraviesan por una etapa de profunda revisión, en alrededor de 50 países, se han experimentado reformas importantes que responden a las nuevas realidades de la creciente migración internacional, la integración económica y a los cambios geopolíticos. La tendencia general en el mundo apunta hacia una expansión y una aceptación creciente del fenómeno de nacionalidad múltiple. En lo que respecta a la legislación estadounidense, no se identificaron disposiciones que impidan la posibilidad de que tanto los mexicanos naturalizados estadounidenses, como los nacidos en los Estados Unidos de América, hijos de padres mexicanos que se acojan a la Ley de Nacionalidad mexicana, ejerzan el derecho a votar en las elecciones mexicanas, siempre que cumplan con los requisitos que marque la legislación electoral en México.

Por su parte el marco jurídico mexicano no contiene referencias acerca del derecho a votar por parte de los nacionales con doble nacionalidad. En cambio, tanto la Constitución como la Ley de Nacionalidad, contienen disposiciones explícitas que impiden a los mexicanos con otra nacionalidad, desempeñar cargos de elección y otras funciones públicas. Estas restricciones, que afectan principalmente la integración de mesas directivas de casillas y el funcionamiento de los partidos políticos, deberán ser observadas durante la organización del proceso electoral en el extranjero. Las disposiciones de los artículos 37 y 38 de la Constitución, no consideran la posesión de otra nacionalidad entre las causas de pérdida o suspensión de la ciudadanía. Por

tanto, las disposiciones relativas a la pérdida o suspensión de la ciudadanía, aplican por igual a ciudadanos mexicanos con nacionalidad única y a aquellos con doble nacionalidad.

Con base en una revisión del Derecho Internacional Positivo, la Comisión realizó un dictamen sobre la aplicación extraterritorial de la legislación mexicana relevante para el voto de los mexicanos en el extranjero. En el documento se concluye que el Derecho Internacional permite que los Estados legislen, con efectos extraterritoriales, respecto de personas que están bajo su jurisdicción, pero sustraídos de su territorio, para regular actos que pueden tener efectos en el territorio de ese Estado, aunque se lleven a cabo en el exterior.

Ante la inquietud de que alguna o algunas de las medidas de seguridad con las que hoy cuenta el proceso electoral pudieran sacrificarse se puede aprovechar los adelantos tecnológicos que ya se utilizan en los procesos electorales de otros países, se podrían utilizar máquinas especiales para votar y sistemas computacionales desarrollados específicamente para garantizar la certeza del sufragio, a la vez que reducir los costos de organización del proceso. Esta propuesta implicaría que no en todas las modalidades se utilizarían los materiales electorales que tradicionalmente son empleados en el territorio nacional. Las medidas de seguridad tradicionales también deberán adecuarse a las condiciones de la organización del proceso electoral en el exterior.

A lo largo del informe, la Comisión identificó y propuso posibles arreglos que el IFE podría gestionar para la realización del voto en el extranjero, que involucrarían a los órganos de los países de destino, a los proveedores de material electoral, a los medios de comunicación; en el caso de los Estados Unidos de América, al Servicio de Inmigración y Naturalización, asociaciones cívicas, autoridades locales, a vecinos inmediatos y organizaciones vecinales, en su caso los servicios postales, y a las compañías telefónicas y de informática, y desde luego, a la Procuraduría General de la República y a la Secretaría de Relaciones Exteriores.²⁶⁴

²⁶⁴ Informe Final de la Comisión de Especialistas integrada por el IFE.

La Comisión concluyó que es técnicamente viable llevar a cabo la elección presidencial de año 2000 con la participación de lo votantes mexicanos en el exterior y que para ello es posible acudir a diversas modalidades que describió en el cuerpo del informe final, para la emisión del voto y que cumplen con la racionalidad jurídica del sistema electoral mexicano.

Es así como el cometido de la Comisión que señala el artículo octavo transitorio del COFIPE fue cumplido, es ahora trabajo del Senado de la República determinar si se reconoce o no este derecho fundamental, la legislación que en su caso resulte deberá ser minuciosa, exhaustiva, y deberá procurar cerrar al máximo la discrecionalidad de aquéllos que organizarán la elección. La confianza ganada por el IFE no sólo reside en la situación de que un organismo desligado del ejecutivo organiza la elección, sino en como la organiza. El carácter detallado de la legislación electoral actual debe repetirse en la legislación del voto en el extranjero. Por ello pensamos que la iniciativa recientemente aprobada por la Cámara de Diputados, en una sesión demasiado apurada, no cumple con estas expectativas, ya que transfiere la responsabilidad de determinar las modalidades de ejercicio del sufragio al propio instituto que será encargado de su organización.

3. PROBLEMAS QUE EL HECHO MIGRATORIO ORIGINA PARA EL EJERCICIO DEL SUFRAGIO.

La participación de quienes residen en el extranjero en los procesos electorales del Estado del que son ciudadanos presenta notables problemas organizativos e instrumentales, derivados de su propia ausencia, a los que la legislación electoral ha de dar adecuada respuesta; de otro modo quedarían políticamente desarraigados respecto del Estado²⁶⁵ del que son nacionales. El carácter aparentemente técnico de tales problemas no determina su falta de relevancia en orden a garantizar la universalidad del sufragio del conjunto detentador de la soberanía. "La salud de las

²⁶⁵ Ortega y Gasset, J. "La rebelión de las masas", 2a parte, capítulo XIV, en *Obras Completas*. Tomo IV. Alianza Editorial-Revista de Occidente. Madrid, 1983, p. 255.

democracias, cualesquiera que sea su tipo y grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral. Todo lo demás es secundario.”²⁶⁶

Podemos decir que los problemas a que los ordenamientos de manera general han de dar respuesta son los siguientes: la inscripción en el censo electoral o padrón electoral; el voto o modo material del sufragio y la información de las opciones políticas concurrentes o campaña electoral. Problemas de los que nos ocuparemos sucesivamente.

El proyecto del voto de mexicanos en el extranjero tiene peculiaridades específicas, en primer lugar por las magnitudes y las características de la migración mexicana; en segundo lugar, la complejidad de nuestra ley electoral y sus innumerables candados y procedimientos de seguridad; y en tercer lugar, porque se trata de diseñar una ley nacional que tenga vigencia y operatividad más allá de las fronteras nacionales. Estos aspectos fueron abordados de manera específica por la Comisión de Especialistas que integró el Instituto Federal Electoral.

Debemos señalar que la legislación vigente, determinó que es necesaria la integración y operación del Registro Nacional Ciudadano y la expedición de las cédulas de identidad ciudadana; la comisión, aún cuando refiere que “tomó nota de que el Secretario de Gobernación ha informado que no considera que sea posible contar con el Registro y la Cédula antes del año 2000,”²⁶⁷ y no “contó para sus trabajos con las especificaciones del Registro Nacional Ciudadano que deberá ser establecido, ni de la Cédula de Identidad Ciudadana que deberá ser expedida,” fue en ese contexto que procedió a desarrollar modalidades alternativas para el registro de votantes que deberían tener las garantías de seguridad que hoy ostenta la credencial para votar con fotografía, así como la posibilidad de vigilancia de la que hoy gozan los partidos políticos. Todo ello en contra de lo dispuesto en el artículo octavo transitorio del COFIPE que junto con la modificación al artículo 36 constitucional, son sin lugar a duda la base legal del proyecto; consideramos entonces, que este tipo de proposiciones y la omisión de otros

²⁶⁶ *Ibid.*

²⁶⁷ Informe Final de la Comisión de Especialistas integrada por el IFE.

aspectos diferentes a problemas jurídicos y logísticos, no cumplen con las condicionantes que los legisladores de manera correcta previeron, en un afán de cumplir con su trabajo de manera responsable, por lo tanto, no permiten por el momento el ejercicio del derecho del sufragio de los mexicanos en el extranjero.

3.1 Cédula de Identidad Ciudadana y Registro Nacional de Ciudadanos.

El censo electoral es el registro público de los electores, de los ciudadanos con derecho de sufragio; y a partir de este momento cabe fundar la neta distinción entre la capacidad jurídica electoral o derecho a ser elector, y la capacidad de obrar electoral o derecho de sufragio que ostentan los electores inscritos en el censo. La inscripción en el censo no es una condición general de capacidad, como la edad o la nacionalidad, sino una cuestión de mero procedimiento que reconoce al elector este título. El censo electoral es la base de las elecciones, pues delimita el cuerpo electoral. “La operación más importante para la formación del cuerpo de electores es la determinación positiva de quiénes son éstos a partir de la declaración del derecho de sufragio, y de las incapacidades: esta determinación se hace mediante la formación de las listas de los ciudadanos a quienes se reconoce el derecho de sufragio,”²⁶⁸ listas que constituyen lo que nuestra ley llama el padrón electoral. Ya se comprenderá la importancia que la verdad de este censo tiene; por eso es necesario atender con gran escrupulosidad a su formación, y a sus modificaciones periódicas; un censo falso, es decir, con más o menos nombres de los que propiamente debe haber en él, implica un vicio de origen en la función del sufragio que, sin remedio, tiene que reflejarse en los resultados de la votación.

La perfección del censo electoral, su veracidad, es la primera de las condiciones de las elecciones libres; su imperfección o falseamiento implicaría la exclusión del derecho de sufragio de quienes tienen derecho a ello, alterando en definitiva el resultado electoral. La

²⁶⁸ Alcubilla, Enrique Arnaldo. Op. cit. p. 105

escripulosidad en la formación del padrón, ha de atender esencialmente a garantizar su universalidad, a asegurar que en el mismo figure el universo de los ciudadanos con derecho de voto.

Es sobre todo por la residencia como se crea el vínculo de inscripción en la lista electoral del municipio, tal condición resulta de imposible aplicación a los que se encuentran en el extranjero si por residencia entendemos el domicilio real o habitual del sujeto, y no cuenta el elector con uno estable en el extranjero. Salvo que se opte por el sistema de las circunscripciones especiales para los emigrantes,²⁶⁹ en el marco general de las circunscripciones territoriales no cabe otra solución para facilitar la inscripción de quienes han perdido su residencia en el país que acudir a la ficción de mantener formalmente su adscripción al municipio de última residencia, articulando, en su caso, mecanismos subsidiarios de registro de algún municipio con el que se demuestre contar con cierto arraigo (municipio de nacimiento, de última residencia del cónyuge o de los padres...), con el fin permitir la inscripción censal de todos los que se hallen en el extranjero y conserven la nacionalidad originaria, aunque en algún caso no hayan contado nunca con residencia efectiva en el país.

Por otra parte, ante las dificultades prácticas, fácilmente comprensibles, de atribuir a la administración pública la responsabilidad de la inscripción registral de residentes en el extranjero, se debe conferir aquélla al propio elector, quien ha de solicitarla de la autoridad encargada de la conformación del censo, a través de las representaciones consulares y diplomáticas, que deberán a su vez incentivar y promover la inscripción censal, que puede incluso proclamarse obligatoria. La simplificación del procedimiento de inscripción censal, la facilitación de los trámites al efecto, resulta por lo demás, imprescindible.

El registro poblacional ha jugado un importante papel en la evolución histórica de nuestro país. En el siglo pasado, durante la construcción de nuestra vida republicana, se establecieron las bases para la integración y el funcionamiento de un sistema registral de las

²⁶⁹ Como es el caso de Portugal.

personas. A la luz de la doctrina liberal, el Estado asumió la responsabilidad de conocer y regular los elementos que influían en la esfera poblacional, con el fin de lograr su inserción en el desarrollo del país. En ese contexto, se definió la estructura jurídica que tutela los esfuerzos para instituir y desarrollar un registro de población de cobertura nacional que, por su naturaleza, es eminentemente civil.

El Registro Civil adquiere un carácter nacional hasta la promulgación de la Ley sobre el Estado Civil de las Personas del 28 de julio de 1859. En el texto constitucional de 1917 se ratifica la institución del registro civil, y se atribuye a las entidades integrantes de la Unión la competencia de su regulación y operación, como una facultad exclusiva.

A través de la Ley General de Población del 30 de diciembre de 1947, se instituye el Registro de Población e Identificación Personal, integrado por el registro de los nacionales residentes dentro y fuera del país, así como por el de extranjeros que radican en el territorio nacional; ambos tipos de inscripción adquieren un carácter obligatorio.

El antecedente inmediato de la Ley vigente, la Ley General de Población del 7 de enero de 1974, incorpora la función, dentro de los procesos de registro e identificación, de la certificación de los datos de los habitantes del país de acuerdo con su nacionalidad, edad, sexo, ocupación, estado civil y lugar de residencia. Asimismo, es el fundamento para la creación de la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal, la cual se lleva a cabo por decreto de fecha 19 de agosto de 1980.

Con motivo de la reforma a la fracción I del artículo 36 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 6 de abril de 1990, se expidió el decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Población, actualmente en vigor.

Como parte integrante del Registro Nacional de Población, entre otros componentes, se establece al Registro Nacional de Ciudadanos, el cual se integra con la información certificada de los mexicanos que reúnan los requisitos a que se refiere el artículo 34

de la Carta Magna, a quienes una vez cumplidos con los requisitos de ley, se les expedirá y pondrá a su disposición la Cédula de Identidad Ciudadana. ²⁷⁰

En este contexto, el Programa para el Establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos y Expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana conjuga los esfuerzos que históricamente se han realizado en forma independiente, a través del Registro Civil y del Registro Nacional de Población. Sobre la base de esta orientación, se busca no sólo alcanzar los objetivos del propio Programa, sino también coadyuvar en la consecución de los propósitos del Registro Nacional de Población y de los que consigna el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 en materia de población, para lograr que los mexicanos participen justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo nacional. ²⁷¹

El Registro Nacional de Población representa un sistema de información, integración y actualización continua que debe dar cuenta, de manera fehaciente y oportuna, del tamaño, la distribución y las características tanto de la población que habita en el territorio nacional, como la de los mexicanos residentes en el extranjero. Consecuentemente, su finalidad es la de incorporar a cada una de las personas que integran la población del país, a partir de la acreditación y la certificación fehaciente de su identidad, lo que a su vez sustenta la expedición de los documentos de identificación correspondientes. Atendiendo la estructura y dinámica poblacional, el Registro Nacional de Población se integra por los siguientes componentes: el Registro de Menores de Edad, el Registro de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, el Catálogo de los Extranjeros Residentes en la República Mexicana y el Registro Nacional de Ciudadanos. Por otra parte, en atención a lo dispuesto por la norma vigente, el actual Registro Federal de Electores es un insumo del Registro Nacional de Ciudadanos, lo que permitirá contar con la información de los individuos inscritos en el mismo.

²⁷⁰ ACUERDO mediante el cual se da a conocer el Programa para el establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 1997.

²⁷¹ Ibid.

Con la incorporación de las personas en el Registro Nacional de Población, se considera la asignación de la Clave Unica de Registro de Población (CURP), la cual permite su identificación individual.

En cumplimiento de las disposiciones legales establecidas, a la fecha se avanza en la asignación de esta clave en los registros de personas a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y se prevé, mediante la celebración de acuerdos de colaboración, su incorporación en los respectivos registros bajo la responsabilidad de las Administraciones Públicas Estatales y Municipales. El propósito que se persigue, es asignar este elemento de registro e identificación individual a todas las personas físicas domiciliadas en el territorio nacional, así como a los nacionales que radican en el extranjero.

El Sistema del Registro Nacional de Ciudadanos, requiere para su operación, de la certificación fehaciente de la información de la identidad de las personas, sus insumos fundamentales provienen de: el Registro Civil, y del Registro de Naturalización y Nacionalidad.

El Registro Nacional de Ciudadanos se conceptualiza como: un sistema registral permanente; integra a los mexicanos que reúnen los requisitos señalados por el artículo 34 constitucional, domiciliados en el territorio nacional; es un servicio de interés público; es obligatorio para los ciudadanos de la República; es un servicio cuya operación corresponde a la Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal.

Las bases de su operación son: la presentación de la solicitud de inscripción por parte del ciudadano, en las oficinas que al efecto se establezcan; acreditación fehaciente de la identidad, a partir de la información proveniente de su documento probatorio: acta de nacimiento, carta de naturalización o certificado de nacionalidad; certificación de la información aportada por el ciudadano para su inscripción; expedición y puesta a disposición de la Cédula de Identidad Ciudadana a las personas que han cumplido con los requisitos para su inscripción, y aportación de la información correspondiente a las autoridades electorales.

Complementariamente, se procesa la información estadística que requieran las dependencias y entidades públicas para el cumplimiento de sus respectivas atribuciones.

La Cédula de Identidad Ciudadana tiene las siguientes características: ser el documento oficial de identificación de los ciudadanos; hacer prueba plena de los datos de identidad de su titular; ser el medio de identificación personal ante todas las autoridades mexicanas, en el país y en el extranjero, así como ante las personas físicas y morales asentadas en el territorio nacional, y tendrá una vigencia no mayor de 15 años.

Los elementos y datos que contendrá la Cédula, cuando menos, serán los siguientes: apellido paterno, materno y nombre (s); clave Única de Registro de Población (CURP); fotografía del titular; lugar de nacimiento; fecha de nacimiento; huella dactilar y firma del titular.

Posteriormente al acuerdo que dió a conocer la Secretaría de Gobernación del Programa para el establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 1997, la propia Secretaría de Gobernación anunció que la Cédula de Identidad Ciudadana no podría estar lista antes del año 2000. Entonces surge la pregunta, ¿Por qué, el legislador condicionó el voto en el extranjero a la existencia y expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana?

A primera vista, esa condición parece ser artificiosa, pero no lo es en absoluto. La Cédula de Identidad Ciudadana es el documento público, con valor probatorio en cualquier instancia, que acredita la ciudadanía de los mexicanos que reúnan los requisitos a que se refiere el artículo 34 de la Constitución. La cédula es un instrumento poderoso y confiable, incluso fuera del territorio nacional, pues en ella no es el ciudadano el que se acredita, sino por el contrario, es el Estado el que certifica. Para la cédula, la buena fe del ciudadano no es suficiente, el Estado se compromete a hacer una acreditación cuidadosa de la identidad de cada persona. Esta operación se debe hacer contrastando la información que presente el ciudadano con los libros y la información guardada en los registros civiles. Es la información que posee el Estado confrontada

con la información que presente el ciudadano. Eso supone, previa y necesariamente, una tarea de homogeneización, ordenamiento y sistematización de la información estatal. Así es como lo ha hecho España, Alemania, China, Francia, Tailandia, Japón, Argentina, Chile, Brasil y Colombia, al decir de Ricardo Becerra.²⁷²

La cédula certifica dos cosas: la identidad y la nacionalidad. Así se convierte en un documento que servirá para toda la vida y para cualquier trámite. Además, en ella quedará contenida toda la bitácora vital de los ciudadanos: lugar de nacimiento, residencia, hijos, los cambios de domicilio y las salidas al extranjero.

En resumen, la diferencia entre la cédula y la credencial de elector es muy importante: la confiabilidad de la credencial descansa, sobre todo, en la buena fe del ciudadano y en la verificación de su domicilio; la cédula es confiable por la compulsión y la certificación por parte del Estado mexicano al margen de la residencia. Estas características hacen que coincidamos con el legislador que las previó; históricamente las elecciones en México han sido muy discutidas en cuanto a su legalidad, la confianza que en este momento goza el Instituto Federal Electoral podría perderse si no se prevé las condiciones de seguridad que implica el ejercicio del sufragio en el exterior, ya que si han ocurrido fraudes electorales en países con una cultura democrática consolidada como Francia en el ejercicio del sufragio de sus nacionales residentes en ultramar, es posible que si no se toman las consideraciones básicas como la instauración del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana, y conjuntamente con la situación de que según analistas se prevé que las elecciones del 2000 se resuelvan por un margen de un dígito porcentual, agrandan los problemas de legalidad y legitimación de las elecciones mexicanas y de los virtuales ganadores de éstas.

3.2 El tipo de voto o modo material del sufragio.

²⁷² Becerra, Ricardo. "Dimensionar el Problema", *Revista Voz y Voto*, Nuevo Horizonte Editores, número 65 Julio de 1998 pp.4-9.

El carácter determinante de la voluntad política del elector del acto de la emisión del voto y su trascendencia en orden a la conformación del órgano representativo que coadyuva a formar, exige rodear su expresión material de las necesarias garantías de personalidad, libertad y secreto que son elementos determinantes de la sinceridad de aquél.²⁷³ En aras de su aseguramiento efectivo, la votación mediante la personación del elector ante el órgano encargado de la recepción de los sufragios o mesa electoral se considera de modo unánime la forma más adecuada en cuanto permite la identificación directa e inmediata del elector, la entrega personal del sobre conteniendo la papeleta electoral previo paso por la cabina o aislador, y la observancia de las demás condiciones formales y materiales que rodean al acto de la votación cuya responsabilidad se encomienda al órgano que la preside.

En el capítulo tercero nos referimos a los sistemas de ejercicio del voto en el extranjero en el derecho de Estados que lo contemplan; consideramos que una vez establecido el Registro Nacional de Ciudadanos y se expida la Cédula de Identidad Ciudadana tal y como lo prevé el artículo octavo transitorio del COFIPE, es posible implementar el procedimiento que de acuerdo al Poder Legislativo resulte más viable para que los mexicanos residentes en Estados Unidos principalmente y en los demás países del mundo pueden ejercer su derecho político superior.

La legislación electoral mexicana ha creado un sistema institucional que deposita la autoridad electoral en un órgano que es independiente en sus decisiones y funcionamiento; y, ha depositado la responsabilidad de recibir y contar los votos en mesas directivas de casilla integradas por ciudadanos. Éstos, a su vez, gozan del derecho al voto y para su seguridad se conforma un padrón electoral y la credencial para votar con fotografía que los identifica. Así, el IFE, las mesas directivas de casilla, los ciudadanos, el padrón electoral y la credencial para votar con fotografía, constituyen los elementos que conforman el núcleo duro del sistema electoral mexicano.

²⁷³ Alcubilla, Enrique Arnaldo. Op. cit. p. 108

La Comisión de Especialistas integrada por convocatoria del Instituto Federal Electoral, planteó tres tipos de voto, partiendo de las modalidades de registro que previó a falta del Registro Nacional de Ciudadanos y por ende de la Cédula de Identidad Ciudadana. Son también tres posibilidades para llevar a cabo el registro de mexicanos con derecho a voto en el extranjero: la primera, sería hacer una campaña de credencialización en el extranjero; la segunda, implica expedir en el extranjero una tarjeta de identificación electoral con fotografía; y la tercera, supone que el registro de votantes y la emisión de la credencial para votar con fotografía se efectúe únicamente en territorio nacional. Es decir, dos de las modalidades levantan un registro de mexicanos en el extranjero y la otra, simplemente permite votar en el extranjero con el mismo instrumento de identificación que se expide en México.

Hemos sostenido que la residencia en el extranjero no puede concebirse como un límite natural de la capacidad jurídica electoral, pero la credencialización en el territorio extranjero sería una actividad demasiado compleja y costosa para nuestro país; defendemos que no exista una discriminación o distinción entre dos categorías de ciudadanos, en función de la residencia en el interior o en el exterior del país; pero el otorgar otro instrumento de identificación diverso a la credencial para votar con fotografía para nacionales en el exterior, implicaría trasgredir ese principio de igualdad que ya invocamos. El derecho de sufragio conserva y refuerza los lazos que unen al emigrante con el país de origen, lo que por otra parte, es particularmente necesario en el caso de los emigrantes por un período limitado que puede ser más o menos largo, en orden de facilitar su reintegración ulterior a la vida nacional.²⁷⁴ La ausencia del país no significa indiferencia o desentendimiento de la problemática política, social o económica de su país de origen, la mayoría de las veces este tipo de problemas repercuten directamente en ellos o en sus familiares. Pero el ciudadano que está investido de esa facultad de ejercicio de su derecho de sufragio, debe de cumplir con los requerimientos similares que se le exigen a sus connacionales en el territorio nacional, parece ser que la actitud de la comisión de especialistas procura una

²⁷⁴ Ibid. p. 52

atención especial a esos nacionales en el exterior, en un afán de facilitar los medios para sufragar desde el extranjero, en una postura restitutoria de derechos a un individuo que independientemente de su causa legítima o ilegítima de su emigración debe cumplir con las condicionantes para ejercicio del sufragio que imponga la ley en un plano de igualdad a los ciudadanos en el territorio nacional. Al respecto el Dr. Burgoa expresa: “la igualdad política es un atributo esencial de la democracia, igualdad que supone un mismo tratamiento por el derecho para quienes se encuentren en la situación general que éste prevea.”²⁷⁵

Una vez ubicadas las modalidades de registro, la Comisión procedió a identificar las modalidades posibles de emisión del voto y, en general, lo referente a la organización de la jornada electoral. En este sentido, se ubicaron tres grandes modalidades de votación: la emisión del sufragio en casilla ordinaria; la votación en casilla especial; y el voto a distancia (por correo o por teléfono). Las dos primeras modalidades, tienen referencias claras en nuestra legislación vigente y tendrían que responder a ciertas adecuaciones logísticas. La tercera implica, ciertamente, un procedimiento novedoso. Es entonces que se construyen seis modalidades básicas, mediante la combinación de los dos instrumentos de identificación electoral (credencial para votar con fotografía y tarjeta de identificación electoral con fotografía) y las tres modalidades de votación (casilla ordinaria, casilla especial y voto a distancia).²⁷⁶

Dos de las modalidades que propone la comisión implican la personación del elector ante la casilla electoral, la tercera que llaman “a distancia” implica la creación de un conjunto de normas nuevas, ya que no existe en nuestra legislación referencia alguna.

En cuanto a las modalidades que exigen la presencia del elector, se rigen por las disposiciones vigentes toda vez que el procedimiento electoral en el país se realiza de esta manera, es decir existen dos tipos de casillas, las ordinarias determinadas para los residentes del distrito electoral correspondiente a su domicilio, y las casillas especiales para aquellos electores que se

²⁷⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio, Op.cit. p.518.

²⁷⁶ Informe Final de la Comisión de Especialistas integrada por el IFE.

encuentren transitoriamente fuera de la sección correspondiente a su domicilio en términos del artículo 197 del COFIPE.

La instauración de casillas de votación en el extranjero habría de realizarse de manera mesurada, es lógica una incomodidad de los estadounidenses en su rechazo a la inmigración, además de las posibles acciones de la autoridad migratoria, lo más viable es a nuestro parecer la instalación de esas casillas dentro de las legaciones mexicanas en el extranjero, aún cuando resultarían insuficientes por el análisis geográfico de la localización de los consulados en los Estados Unidos de América, que muestra que no hay una clara correspondencia entre la concentración de mexicanos y la oferta de servicios consulares. California, que concentra al 46 por ciento de los mexicanos, solamente cuenta con nueve consulados, mientras que en el territorio de Texas hay catorce consulados, a pesar de que concentra solamente al 21 por ciento de la población. Illinois, Estado que ocupa el 4º lugar en concentración de la población mexicana, tiene un consulado, en comparación con La Florida (6º lugar) que tiene dos consulados. Adicionalmente, hay que señalar que por sus características, el voto en casilla especial es la modalidad que captura menos votos. Según cálculos efectuados tras los comicios federales de 1997, el proceso para anotar los datos y emitir el voto, tarda aproximadamente tres minutos por elector; si la urna está abierta diez horas, es decir 600 minutos, el número máximo de electores que pueden sufragar es de 200 electores por casilla.²⁷⁷ Este tipo de cifras hicieron que la Comisión de Especialistas considerara más viable la instalación de casillas en una forma similar a las que se establecen en el territorio nacional, condición que reiteramos poco prudente. Este sistema es el que mejor asegura la reproducción de condiciones casi idénticas a las del voto emitido en el propio país, pero no es un obstáculo menor que esta modalidad suscita abundantes reticencias en los países en que se desarrolla por la perturbación que ocasiona el ejercicio extraterritorial de los derechos políticos.

²⁷⁷ Ibid.

Así pues, consideramos que si bien es cierto que nuestros compatriotas en el exterior por el solo hecho de ser nacionales, tienen el derecho de ejercer el sufragio y que la autoridad debe otorgar los medios necesarios para su ejercicio, no podemos extender los mecanismos de registro y ejercicio del sufragio de manera abierta. La importancia que se le otorga a la Cédula de Identidad Ciudadana, es con el objeto de erradicar los problemas que implican sólo la utilización de la credencial para votar con fotografía, es una forma de dar certidumbre a un procedimiento electoral que nuestro país no ha experimentado, consideramos que aventurarse en este momento e intentar mediante los procedimientos de casilla en el extranjero sin la Cédula de Identidad Ciudadana sería un fracaso que conllevaría un retroceso para el proceso democratizador.

Al no contar con un registro confiable de ciudadanos en el exterior, basado en la comprobación de los datos proporcionados por el solicitante, por parte de la autoridad, sería complicado determinar el número de casillas que se necesitaría instalar; no habría datos ciertos para calcular el número de boletas; la integración de las mesas directivas de casilla no se podría efectuar bajo el método de la insaculación; y la vigilancia por parte de los partidos políticos y las autoridades electorales sólo se podría instrumentar hasta el día de la jornada electoral.

En cuanto a las modalidades de voto a distancia propuestas por la comisión nos encontramos en primer término el voto por correo, en una copia del sistema utilizado por países europeos como Bélgica, y que consiste en enviar previamente al elector la boleta electoral al domicilio fijado por él, acompañado de dos sobres en los que se introduce la boleta ya utilizada y se envían para su escrutinio al territorio nacional. Los sobres se reciben hasta una hora determinada por la autoridad el día de la votación. Los mexicanos en el extranjero están familiarizados con el uso de este medio de comunicación como justifica la comisión en su propuesta, pero también es cierto que nuestro sistema de correos ha demostrado ineficiencia, y que sería muy aventurado confiar en él para una operación de esta envergadura.

Para instituir este procedimiento, es vital que la referencia domiciliaria del elector sea clara, ya que ahí se le enviará la boleta para votar. La comisión propone además que junto con

los sobres referidos, el elector acompañaría "un testigo"; en este caso, podría ser la misma credencial para votar con fotografía, misma que sería reenviada al ciudadano por correo una vez culminada la jornada electoral; o bien otro documento infalsificable y de bajo costo que cumpla las funciones de identificador y autenticador. Dicho documento tendría que ser expedido en el momento en que se efectúa el registro, cuando el ciudadano manifiesta su interés de ejercer su derecho bajo la modalidad del correo. Una vez realizado el acopio en el extranjero, el conjunto de sobres serían enviados al IFE para su recuento, y nosotros añadiríamos que fuere por valija diplomática, medida utilizada también por países europeos. Al analizar esta modalidad propuesta reiteramos nuestra consideración de realizarse estrictamente hasta tener un Registro Nacional Ciudadano, toda vez que el envío de las boletas de elección necesariamente implican la certeza del domicilio del elector; ahora bien la modalidad pudiera entonces aplicarse a favor de aquellos funcionarios públicos que se desempeñan en las misiones diplomáticas y consulares, así como de aquellos mexicanos en el extranjero que contaren con la credencial para votar con fotografía, se acercaran a la autoridad consular a solicitarlo expresamente y se tuviera la certeza de su domicilio.

Coincidimos con la comisión en que es evidente que el impacto en las reglas y el sentido de la regulación implican desarrollar un nuevo concepto de jornada electoral. La principal ventaja de esta modalidad es que evita el desplazamiento. Muchos de los gastos asociados a la logística del proceso, como los correspondientes a la organización y capacitación, se reducirían. El cálculo sobre el número de boletas a utilizar sería muy preciso. En principio, esta modalidad conserva los mecanismos de seguridad para emitir el voto, al utilizar un identificador y un autenticador. Las desventajas más evidentes son la poca familiaridad que partidos y autoridades tienen con el voto a distancia; el hecho de que potencialmente hubiera suplantación o adquisición de la documentación electoral para coaccionar al votante; y la marginación a todos aquellos electores que no quieran o no puedan dar su referencia domiciliaria, y no contaren con la credencial para votar con fotografía.²⁷⁸ Para nosotros es viable esta modalidad de ejercicio del

²⁷⁸ Ibid.

sufragio porque la secrecía del voto se garantiza por medio de los sobres y los funcionarios encargados del escrutinio verificarían que existe el registro de la persona que envía su credencial y su voto, es el modo mas ejecutable propuesto por la comisión de especialistas.

Como segunda opción del voto a distancia, la Comisión de Especialistas propone la de el voto por teléfono, utilizando también la credencial para votar con fotografía. En la actualidad, en distintos lugares del mundo, se está usando con éxito el teléfono para diversas transacciones, entre las que destacan las financieras, por su alto grado de confiabilidad. De acuerdo con el procedimiento propuesto, para la identificación y autenticación, el usuario digita su número de credencial para votar con fotografía, seguido de su número secreto de identificación personal (PIN) o pronuncia ciertas palabras que son analizadas por un sistema de reconocimiento de voz. En este caso, al momento del registro, se le entregará al ciudadano su PIN o bien, graba su registro de voz, pronunciando dos o tres palabras que sólo él conoce o, por ejemplo, los números del uno al cinco.

El voto se emitiría llamando por teléfono a una casilla que cuente con la lista nominal correspondiente y equipada para identificar la voz o el listado de números de identificación personal. El votante se identifica con su nombre o con su número de credencial de elector, el cual se verifica en la lista nominal y luego, se le pide que pronuncie algunas de las palabras que grabó al registrarse. Si se identifica al votante, se le autoriza para emitir su voto. Esto puede hacerse mediante los botones del teléfono o verbalmente. El voto debe ratificarse para que el ciudadano se cerciore de que el voto emitido sí es el que quedó registrado.

Las casillas telefónicas pueden estar en México o en otros países y pueden atender a un alto número de votantes, por lo que se requerirían menos casillas que para otras modalidades. El sistema de recepción de llamadas debe separar la identidad del votante del voto que emita, mediante un tono o sonido a partir del cual se puede proceder a votar.²⁷⁹

²⁷⁹ *Ibid.*

Este procedimiento planteado como modalidad viable, es sin lugar a dudas muy novedoso y atractivo por el ahorro en elementos logísticos, pero no existe referencia alguna internacional que nos pudiera dar un marco de referencia para su implantación, también es cierto que si bien la tecnología permite la identificación de una persona mediante el registro de su voz o de claves electrónicas, también permite engañar las medidas de seguridad más extremas, es conocida la utilización del Internet para acceder a información reservada e incluso clasificada como secreta, se trata de una tecnología y de procedimientos que, aunque puedan acreditar su confiabilidad, son ajenos al diseño de candados y garantías que imperan en la legislación vigente.

Por último debemos referirnos a las otras opciones de ejercicio del sufragio desde el exterior utilizadas por los países del mundo y que no fueron contempladas como viables por la comisión de especialistas. En primer lugar, el de reintegración de gastos de desplazamiento, utilizado por Italia, en su legislación electoral, prevé el ejercicio del sufragio de los residentes en el exterior por medio de un sistema de votación en el mismo territorio, reintegrando los gastos de desplazamiento, es decir, el Estado italiano evita la carga económica del transporte desde la frontera italiana hasta el lugar en el que le corresponde votar al elector, en consecuencia los emigrantes han de ejercer el derecho de sufragio en la mesa del municipio en cuya lista electoral estén inscritos, del mismo modo que el resto de los ciudadanos. No existe por tanto, otra especialidad en relación a esta categoría de electores que la eliminación del obstáculo económico, los gastos de transporte, aún cuando al emigrante le cuesten los que se originen desde el lugar de residencia hasta la frontera italiana. La legislación italiana sigue los principios de secreto y personalidad del sufragio que caracterizan también a la legislación electoral mexicana. Para instaurar este tipo de procedimiento en la ley electoral mexicana, no era necesaria la reforma al artículo 36 de la Constitución mexicana, toda vez que antes de agosto de 1996, el citado artículo preveía, que era obligación del ciudadano de la República votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda, consideramos que dadas las dimensiones del problema a resolver cuantitativamente hablando, el reintegro de gastos de desplazamiento de electores mexicanos es inviable por la cantidad de ellos y dadas las condiciones económicas de nuestro país;

porque estamos hablando de un traslado vía aérea en virtud de las distancias existentes en nuestro territorio.

El voto por procuración es un medio utilizado por Francia en la intervención de su cuerpo electoral en el extranjero en las elecciones, alternadamente con el sistema de voto en las legaciones francesas en el extranjero, está dirigido a aquellas personas que no pudieran comparecer físicamente en el colegio electoral, a efectos de facilitar su participación. El legislador tuvo plena conciencia de los delicados problemas que el procedimiento planteaba, por lo que los afrontó con singulares cautelas a fin de asegurar el equilibrio entre el doble objetivo perseguido de, por una parte, promover la participación electoral y de otro lado, al mismo tiempo, asegurar el mayor rigor para evitar posibles fraudes.

El poder, por los residentes fuera de Francia, se otorga mediante escritura otorgada ante la autoridad consular. El poder se extenderá sin gastos, debiendo los interesados justificar su identidad y proporcionar, en apoyo de su solicitud, un certificado o los justificantes a que haya lugar; no es sin embargo necesaria la presencia del mandatario, a diferencia de lo previsto por la normatividad belga. El poder se extenderá en un impreso que constará de dos ejemplares, ambos firmados por el mandante, y una matriz. La autoridad ante la que se otorgue el poder, tras haber tomado nota de éste en un registro especial abierto a su cargo, indicará en los ejemplares y matriz su nombre y condición, los rubricará y estampará y, a continuación, entregará la matriz al mandante y remitirá por correo certificado o por valija diplomática o consular a la autoridad francesa. El mandatario participa en la votación, en las mismas condiciones que el elector presente. De este modo al llegar al lugar de la votación, el presidente de la mesa electoral, previa identificación y presentación del poder, le entregará el sobre electoral. El voto se hará constar mediante el estampillado del poder y la firma manuscrita en la lista realizada para el efecto.

Establecer el voto por procuración en la legislación mexicana, implicaría contravenir los principios del sufragio que hemos referido y sobre los que esta fundamentada la legislación electoral nacional, es decir los contenidos en el artículo 41 constitucional, y que el ser

universal, libre secreto y directo; por su parte la ley reglamentaria, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 4º, le agrega dos más: ser personal e intransferible, lo que entraña que el propio elector debe concurrir a depositar su voto en la urna de la casilla que le corresponda, sin la posibilidad de cederlo o comunicarlo para que otra persona lo ejerza por él, negando categóricamente la posibilidad de un poder para ejercitar el sufragio a nombre de otro.

Es así como finalmente coincidimos con la comisión en considerar estos dos últimos modos materiales de ejercicio del sufragio como inadaptables para la situación mexicana, y objetamos su propuesta como viables el registro de electores y la instalación de casillas electorales para el voto personal, pero de manera libre, reiterando nuestra posición de que sólo sería prudente hasta tener el Registro Nacional Ciudadano y expedida la Cédula de Identidad Ciudadana.

Es viable la instauración del modo por correo por las argumentaciones ya explicadas y por la experiencia internacional satisfactoria como es el caso de España, y que se podría utilizar alternadamente con el voto en las legaciones extranjeras, pero de manera restringida a los nacionales que contaran con la credencial para votar con fotografía, para las elecciones del año 2000 y previa solicitud ante la autoridad y con una verificación de su domicilio en el primer caso y en el segundo con el procedimiento utilizado por las casillas especiales. Pero debemos recordar que el "voto *in loco*" o voto en las representaciones consulares, se ha instalado en Europa como producto de la relación íntima de los países europeos en virtud de la unificación europea, situación completamente diferente a la cooperación entre México y Estados Unidos.

La situación económica del país no permite de manera inmediata, para las elecciones presidenciales del año 2000, implementar un procedimiento de registro, y voto de los nacionales en el exterior, pero si es preciso implementar el voto en el extranjero de acuerdo con los legisladores, proponemos el voto por correo con las especificaciones utilizadas por los países europeos que acertadamente refiere la comisión, incluyendo el envío de la credencial para votar con fotografía acompañando el sobre respectivo y con la previa certificación del domicilio del

elector; pero sin perder de vista que en Francia, país con tradición democrática consolidada, por Ley de 31 de diciembre de 1975, se suprimió el voto por correspondencia, toda vez que se tenían pruebas de fraudes en la Francia de ultramar, “se cuenta que en Marsella el perro Azor votó durante años y que en Córcega eran numerosos los muertos que cumplían su deber cívico.”²⁸⁰ Es un medio que tal vez no sería notable a organizaciones que promueven el clima antiinmigrante que prevalece en los Estados Unidos de Norteamérica, y posibilitaría a una parte del cuerpo electoral que cumple con las condiciones que la legislación prevé a intervenir en las decisiones políticas de su país.

3.3 La campaña electoral.

La campaña electoral en términos del artículo 182 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, “es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto”; que se materializan de acuerdo con dicho artículo mediante los actos de campaña y la propaganda electoral. Entendiéndose como actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas; por otra parte la propaganda electoral se constituye por los escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo de campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas señaladas.

Es esta la concepción que los mexicanos tenemos de lo que representa la campaña electoral, que es “uno de los momentos más interesantes de la primera etapa del proceso electoral, la cual alude tradicionalmente a la contienda, lo que lleva implícita la necesidad de una regulación

²⁸⁰ Favoreu, Louis y Loïs Philip. Op. cit. p. 169.

adecuada para evitar el desbordamiento violento a que puede conducir.”²⁸¹ En sus orígenes, la legislación de la materia era escasa en cuanto a disposiciones específicas con el propósito de permitir a todos los candidatos una plena libertad de acción. Sin embargo, actualmente existe la tendencia de reglamentar algunos aspectos para garantizar el desarrollo ético y la igualdad de oportunidades de los candidatos a fin de que las elecciones se lleven a cabo pacíficamente.²⁸² Al respecto, el COFIPE determina que las reuniones públicas se regirán por lo dispuesto en el artículo 9º de la Constitución, y “la propaganda que en el curso de la campaña difundan por medio de gráficos los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, no tendrá más límite, en los términos del artículo 7º de la Constitución, que el respeto a la vida privada de candidatos, autoridades, terceros y a las instituciones y valores democráticos.”²⁸³

La Comisión de Especialistas en su informe final estima que “es necesario establecer principios generales, para garantizar el acceso de los mexicanos residentes en el extranjero a la información referente a los candidatos y las plataformas de los partidos políticos que participen en la contienda, respetando el principio de equidad y tomando en cuenta el contexto particular en que se desarrollarán las elecciones en el exterior.” Recomienda que, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se otorgue la facultad al Consejo General del Instituto Federal Electoral para contratar tiempo en los medios masivos de comunicación, así como el uso de locales en los que se puedan llevar a cabo actos de campaña en el extranjero. Incluye dentro de su propuesta el establecimiento de eficaces mecanismos de fiscalización de los gastos de campaña en el extranjero, por parte de los partidos políticos. Para ello, los partidos deberán realizar la contratación de servicios y compra de materiales de campaña en el extranjero, a través del Instituto Federal Electoral. Finalmente la Comisión recomienda establecer dentro del Código una figura de tope a los gastos de campaña presidencial en el extranjero, cuya base de cálculo sea distinta a la que actualmente se emplea para limitar los gastos

²⁸¹ Berlín Valenzuela, Francisco. Op. cit. p. 160

²⁸² *Ibid.*

²⁸³ Artículos 183 y 185 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

de la campaña presidencial en territorio nacional. Asimismo, propone que se mantenga el principio según el cual los partidos políticos se encuentran inhabilitados para recibir recursos de partidos políticos, personas físicas o morales extranjeros y, de los organismos internacionales de cualquier naturaleza.

Las comunidades mexicanas en Estados Unidos son tan masivas, densas e importantes, al grado que Cuauhtémoc Cárdenas en su campaña electoral por la presidencia de la república en 1994; y, Ricardo Monreal en su campaña a la gubernatura de Zacatecas en 1998, realizaron actos públicos con la intención de obtener el voto. Pero a pesar de ser grupos atractivos por su potencialidad para los partidos políticos, la existencia de campañas explícitas y abiertas en los Estados Unidos introduciría factores nuevos y más complejos a la legislación electoral mexicana. ¿Como mantendríamos ese principio que enarbola como inamovible la Comisión de Especialistas?, el referente a la restricción de recibir recursos de personas físicas o morales extranjeros y, de los organismos internacionales de cualquier naturaleza, en otro Estado diverso con legislación basada en diferentes principios.

De los sistemas electorales analizados a excepción del sistema de voto en el extranjero en el derecho portugués, que sí contiene disposiciones específicas en materia de campaña electoral, y que reducen los medios de campaña a la remisión de propaganda escrita al domicilio del elector, domicilio que es enterado por listas que entrega la autoridad electoral a los partidos políticos. El sistema francés alude en su artículo 10 de Ley Orgánica núm. 76-97, de 31 de enero de 1976, a la propaganda electoral en las elecciones presidenciales, y determina: “se prohíbe toda propaganda en el extranjero con excepción del envío en sobre cerrado de circulares y papeletas de votación y de los lugares ofrecidos a los candidatos para la colocación de carteles en el interior de las Embajadas y Consulados.”

Son las dos excepciones que hemos encontrado sobre el aspecto, y chocan con la concepción de campaña electoral que tenemos asimilada, tanto que, para algunos autores ni

siquiera existe o estas modalidades no cumplen con el cometido de la campaña electoral en realidad.²⁸⁴ Las campañas electorales mexicanas se caracterizan por un derroche de recursos que se traducen en mítines masivos, toneladas de propaganda escrita y gráfica, obsequios que van desde gorras hasta papelería y las calles se transforman en exhibidores de propaganda de todo tipo; ahora bien, es indudable que una campaña electoral típica mexicana no pudiera establecerse en territorio estadounidense; durante el desarrollo del presente trabajo hemos insistido en el clima antiinmigrante, que incluso se ha materializado en proyectos legislativos como la propuesta 187 en el estado de California.

La razón de ser de nuestra negativa, se encuentra en evitar los problemas diplomáticos que podrían derivarse de la utilización de los medios clásicos de propaganda en países extranjeros y, por otro lado, en colocar a las candidaturas en plano de igualdad, toda vez que las diferencias son muy marcadas en el territorio nacional. ¿Qué instrumento necesitaríamos para evitar la financiación de organizaciones extranjeras; y, cómo impediríamos la intervención de medios de comunicación extranjeros, cuando la comisión propone que el IFE pudiera contratar radio y televisión para efectos electorales?. La imposibilidad de desarrollar la campaña electoral en territorio extranjero con las mismas características que en el interior del territorio nacional, logísticamente hablando, se funda en que las fuerzas políticas no cuentan con un aparato organizado en el extranjero con medios suficientes para hacer llegar al electorado sus propuestas. Para la recepción de la suficiente información de las fuerzas políticas concurrentes sobre sus consideraciones o evaluaciones en torno al desarrollo de la vida política del país y sobre las respectivas cualidades de los candidatos, resulta imprescindible no solamente contar con la colaboración o consenso del Estado territorial de que se trate, con el objeto de que garantice la capacidad de actuación de las entidades políticas y tutele la libertad de reunión y propaganda política, sino además, adecuar la legislación sobre el respecto en términos de viabilidad en su desenvolvimiento en otro Estado.

²⁸⁴ Ver Becerra, Ricardo. Op. cit. pp 4-9

La credencialización, registro y votación en casillas con operación logística similar a la utilizada en el territorio nacional nos parece imprudente, la campaña abierta que propone la Comisión de Especialistas es sin duda a nuestro parecer inaceptable, toda vez que implica además, la seguridad de los candidatos que realicen actos de campaña, la protección de los sitios de votación en la jornada electoral, la promoción de la paz, la tranquilidad y el orden en los sitios de registro, sobre todo en las fechas cercanas a la conclusión del límite de tiempo en el que dicho registro estará abierto; en un país que no es el nuestro a pesar de tener una población de connacionales calculada en diez millones.

Por lo tanto, consideramos que los únicos medios viables de campaña electoral en el extranjero serán la remisión de propaganda escrita a los domicilios de los electores, así como un acto público por ciudad capital de cada uno de los Estados con presencia de mexicanos, y de cada uno de los candidatos a la Presidencia de la República. Toda vez que en cuanto a los medios electrónicos es sabido que la televisión mexicana es vista vía satélite por mexicanos, de verdad vinculados con su país de origen, electores potenciales que sí se encuentran en conocimiento de la situación política de su país, y son los destinatarios de la reforma electoral.

En un intento válido de crear una norma que incluya el voto en el extranjero, los CC.- diputados Rafael Castilla Peniche y Javier Algara Cossio, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, presentaron en abril de este año de 1999, una iniciativa que adiciona un Libro Noveno al COFIPE,²⁸⁵ que intenta cumplir estos requerimientos. En lo referente a la campaña electoral sigue el criterio del informe final de la comisión de especialistas, en el sentido de que es inamovible el principio de la no intervención de capitales extranjeros en la campaña electoral, y de la mediación del Instituto Federal Electoral para la adquisición y arrendamiento de materiales y servicios para las campañas en el extranjero.

La iniciativa no señala las formas de propaganda determinada o prescrita para el extranjero, a excepción de la distribución de cualquier tipo en las oficinas, edificios y locales

²⁸⁵ Publicada en la Gaceta Parlamentaria del Congreso de la Unión, el jueves 15 de abril de 1999, p.42.

ocupados por entidades oficiales del gobierno mexicano en el exterior, se refiere únicamente a la impreña y a los espacios en medios electrónicos pero no de manera exclusiva, aún cuando se puede inferir esta limitación. Introduce además un desarrollo de la idea del respeto entre candidatos, ampliándolo a las costumbres, terceros e instituciones mexicanas.

Reiteramos que la legislación que en su caso resulte deberá ser minuciosa, exhaustiva, y deberá procurar cerrar al máximo la discrecionalidad de aquéllos que organizarán la elección. La confianza ganada por el IFE no sólo reside en la situación de que un organismo desligado del ejecutivo organiza la elección, sino en como la organiza. El carácter detallado de la legislación electoral actual debe repetirse en la legislación del voto en el extranjero. Este capítulo II de la iniciativa no cumple con el carácter detallado que consideramos necesario para una campaña electoral en el exterior.

4. REGLAS ESPECIALES PARA EL EJERCICIO DEL SUFRAGIO -REQUISITOS Y RESTRICCIONES ESTABLECIDOS EN LA NORMA-.

Los artículos 35, fracción I y 36, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos disponen que votar en las elecciones es, a la vez, una prerrogativa y una obligación del ciudadano que se debe ejercer y cumplir en los términos que señale la ley.

Por su parte el artículo 4º del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala las características del voto, agregando a las de ser universal, secreto y directo, las de libre personal e intransferible. Como puede observarse, a las tres primeras características, que son comúnmente aceptadas en la legislación de los diversos países, y que están contenidas en el artículo 41 de nuestra carta fundamental, el legislador mexicano agregó tres más, de las cuales, la de ser libre se incorporó a la redacción de la norma en 1977, aunque en la práctica electoral el voto siempre se ha caracterizado por ser libre. En tanto, las de personal e intransferible se incluyeron en la legislación electoral mexicana en 1990, diferenciándolo de la modalidad de voto

corporativo, es decir, de la representación política que se otorga a los grupos que participan en los procesos económicos y a cuyos sectores se destinaba un número determinado de curules.

En México el voto corporativo se instituyó en algunas leyes del siglo XIX cuya vigencia fue efímera, por ejemplo en 1846 se reservaban algunas diputaciones a los grupos que representaban a la propiedad rústica y urbana, el comercio, la minería, la industria manufacturera, las profesiones literarias, la magistratura, la administración pública, el clero y el ejército.²⁸⁶

Por su característica de intransferibilidad, el voto se vincula a las fórmulas que permiten traducirlo en curules o escaños, en particular, por lo que se refiere a la aplicación del principio de representación proporcional, a las diversas formas de asignación de curules en favor de los partidos minoritarios.

El voto intransferible se opone por supuesto al voto transferible y que se caracteriza porque cada elector después de votar por su candidato, numera a los demás progresivamente conforma a sus preferencias, con la intención de que los restos que no alcancen a cubrir "el cociente" que se utiliza para la distribución de las curules se concedan a los candidatos que obtuvieron menor número de votos. En cambio, el voto intransferible consiste en dar a cada elector un voto en circunscripciones donde se vota sobre la base de listas de candidatos, pero en las que los votos se contabilizan en favor de los partidos. Estas demarcaciones territoriales generalmente tienen asignada una cantidad de curules que se distribuyen proporcionalmente conforme a los votos obtenidos por los partidos políticos.

Para el ejercicio del voto, los ciudadanos mexicanos deben satisfacer requisitos expresamente referidos en el artículo 34 constitucional y el artículo 6° del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el primero que determina los requisitos para considerar a un nacional como ciudadano y el segundo que determina estar inscrito en el padrón electoral y obtener la credencial para votar con fotografía, lo cual se logra mediante solicitud

²⁸⁶ Solís Acero, Felipe. "Reglas Específicas para el Ejercicio del Voto contenidas en la Legislación Mexicana," en Segunda Conferencia Trilateral sobre Sistemas Electorales CANADÁ- ESTADOS UNIDOS- MEXICO, Ottawa Canada, 10 Y 12 de mayo de 1995, México, IFE 1995

individual y personal de inscripción a dicho padrón ante las áreas competentes del Instituto Federal Electoral. Para estos efectos los ciudadanos tienen la obligación de acudir a las oficinas o módulos que determina la autoridad electoral estando, además, obligados a notificar sobre los cambios de domicilio que eventualmente pudieran tener. Por su parte, el IFE está facultado para desarrollar campañas que permitan mantener permanentemente actualizado el padrón electoral y la correspondiente entrega a los ciudadanos de las credenciales para votar con fotografía.

Adicionalmente, el artículo 149 del COFIPE establece la obligación de la autoridad electoral de dictar las medidas necesarias para hacer llegar al ciudadano imposibilitado, impedido o incapacitado, su credencial de elector, disponiéndose que quienes se encuentren en estos supuestos podrán solicitar su inscripción al padrón enviando la documentación que demuestre el cumplimiento de los requisitos legales y la que compruebe su incapacidad.

Otra de las reglas establecidas para el ejercicio del voto consiste en que los electores solo podrán emitirlo en la casilla que se instale en la sección del distrito que corresponda a su domicilio, salvo en los casos de excepción y conforme a las reglas previstas para ello en el Código electoral. Estas reglas establecen la posibilidad de que los electores puedan ejercer su derecho de voto en casillas que reciben el nombre de “especiales” y cuya instalación previamente se aprueba por los órganos electorales para recibir la votación de los ciudadanos que transitoriamente se encuentren fuera de la sección correspondiente a su domicilio y, por esta circunstancia, no estén en la posibilidad de acceder a la casilla en la que deben emitir su voto.

En todo caso, el ciudadano al votar, debe exhibir su credencial con fotografía con el propósito de que los funcionarios de casilla verifiquen que no ha sido utilizada en esos comicios (por disposición legal las credenciales de elector se marcan en un cuadro que corresponde al año de la elección), asimismo debe mostrar el pulgar derecho para efectos de revisar si tiene impregnado o no tinta indeleble, ya que después de votar se aplica en cada una de las casillas de todo el territorio nacional. Inmediatamente después el secretario de la casilla procede a asentar los datos del ciudadano en un documento denominado “acta de electores en tránsito,” mismo que sustituye al listado nominal que se utiliza para las casillas ordinarias y que contienen fotocopias de

las propias credenciales de elector expedida por la autoridad electoral, y de los ciudadanos que tienen derecho a votar en las mismas. Una vez que se agota el procedimiento señalado, el elector ejerce su derecho de voto observando las siguientes reglas que están vinculadas a las características específicas de los diversos tipos de elecciones que en México se celebran periódicamente:

A) Si el elector se encuentra fuera de su sección pero dentro de su distrito, podrá votar por diputados que se eligen por el principio de representación proporcional, por senadores y por Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; es decir, solo no podrá votar por diputados de mayoría relativa.

B) Si el elector se encuentra fuera de su distrito pero dentro de su entidad federativa, podrá votar por diputados de representación proporcional, por senadores y por Presidente de la República, en su caso, igualmente no podrá votar por diputados de mayoría relativa.

C) Si el elector se encuentra fuera de su entidad pero dentro de su circunscripción, podrá votar por diputados de representación proporcional y por Presidente de la República. En este supuesto, no podrá votar por diputados de mayoría relativa ni por senadores.

D) Si el elector se encuentra fuera de su distrito, de su entidad y de su circunscripción, pero dentro del territorio nacional, podrá votar sólo por Presidente de la República.

Conforme a las reglas referidas, los electores que durante la jornada electoral se encuentren fuera de la sección electoral que corresponda a su domicilio están en posibilidad de ejercer el derecho de voto sólo por los candidatos de su preferencia registrados para las elecciones que permite la ley, pero debiendo cumplir con los requisitos indispensables de encontrarse dentro del territorio nacional, estar inscritos en el padrón electoral, contar con su credencial para votar con fotografía y aparecer en los listados nominales de electores que se entregan a la mesa directiva de casilla.

Es de destacarse que la legislación electoral mexicana vigente no establece la posibilidad de que los ciudadanos mexicanos que durante la jornada electoral se encuentra fuera del territorio nacional puedan votar, independientemente de que estén registrados en el padrón electoral y que cuenten su credencial de elector, toda vez que la reforma de 1996 al artículo 36 constitucional, sólo abre la posibilidad para que la ley reglamentaria determine.

Las disposiciones legales vigentes en esta materia, solo permiten el ejercicio del voto cuando quien tiene la calidad de elector se encuentra dentro del territorio nacional, lo cual constituye uno de los debates actuales y sobre el que los partidos, autoridades y ciudadanos analizan alternativas que pudieran aplicarse en elecciones posteriores.

Por lo que se refiere a los ciudadanos que temporalmente tengan suspendidos sus derechos políticos, el artículo 38 constitucional determina que una persona se encuentra en este supuesto por estar sujeta a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, durante la extinción de la pena; por vagancia o ebriedad consuetudinaria; por estar prófugo de la justicia desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión. Como puede observarse, en México la suspensión de los derechos políticos está directamente vinculada a la comisión de delitos, por ello la constitución prevé el inejercicio de los mismos tanto para quien se encuentra sujeto a proceso judicial, como para quien cumple una pena o se encuentra prófugo de la justicia.

En todo caso, la ley determinará la forma en que se suspenden los derechos políticos del ciudadano y los procedimientos para su restitución; en virtud de que en ambos casos la autoridad jurisdiccional debe notificar a la autoridad electoral sobre las personas que se encuentren en los supuestos mencionados.

La fracción I del citado artículo 38 de la Constitución, establece que a un ciudadano mexicano se le suspenden sus derechos políticos "por falta de cumplimiento, sin acusación justificada, de cualesquiera de las obligaciones que impone el artículo 36", entre ellas se encuentra la de votar en las elecciones, esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señale la ley. Es de comentarse que a pesar de que existe esta

previsión en la norma fundamental, no se tiene conocimiento de algún ciudadano a quien se le hayan suspendido sus derechos políticos por esa causa, debido a que la ley secundaria no establece el procedimiento que debiera seguirse para la aplicación de esta sanción. Pero, además, en México se ha privilegiado la concepción del voto que lo define como una prerrogativa del ciudadano antes que como una obligación.

5. UNA REFLEXIÓN FINAL.

El 29 de abril de 1999, frente a la posición contraria del Partido Revolucionario Institucional, por 256 votos se aprobó el dictamen con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, donde se permite que partidos y agrupaciones políticas formen coaliciones para postular candidatos presidenciales, a diputaciones y senadurías, y el sufragio en la elección presidencial de los ciudadanos mexicanos en el extranjero.

Es importante resaltar que las modificaciones planteadas están encaminadas a un proyecto de coalición que tiene por objeto vencer al PRI en las elecciones presidenciales del año 2000, en cuanto al último aspecto, que es el tema central de esta investigación, se agregó de último momento ante indicios que suponen un beneficio político transformado en votos a favor de la oposición, de esos nacionales en Estados Unidos y que tienen un cierto rencor al sistema de gobierno del partido predominante en el poder. En un principio la iniciativa de este dictamen que fue publicada el 18 de marzo de 1999²⁸⁷ en la Gaceta Parlamentaria del Congreso de la Unión, consistía únicamente en aspectos de coalición de los partidos políticos; ante la necesidad de incluir en ésta el sufragio desde el exterior, fué aprobado sin determinar el modo material de ejercicio del sufragio, delegando esa facultad de determinarlo al propio órgano encargado de instrumentar la ley, es decir el Instituto Federal Electoral. En el debate del 29 de abril la oposición se encargó de

²⁸⁷ Iniciativa presentada por el C. Diputado Gustavo Pedro Cortés, integrante del grupo parlamentario del Partido del Trabajo en la Cámara de Diputados.

acusar de obstrutores de la democracia al PRI, olvidando los argumentos doctrinales que hubieran fundado debidamente la desición. Es así como en este momento en la Cámara de Senadores se trata de conciliar intereses, aún cuando lo más probable, es que en una correcta desición la mayoría priista en el Senado de la República no apruebe el dictamen, postergando la determinación a elecciones del proximo siglo.

Esta es la situación actual, que refleja una urgencia de los legisladores para implementar el voto desde el exterior en las elecciones del año 2000; podría pensarse que existió una estrategia política de parte de la Secretaria de Gobernación, para efecto de no tener a tiempo el Registro Nacional de Ciudadanos y la Cédula de Identidad Ciudadana, pero consideramos que no es así, la condición económica del país, por el momento no permite emprender un proyecto de esa magnitud en un período de tiempo corto, se ha iniciado, gradualmente el proyecto como ya referimos; pero garantizar un registro y luego una elección para diez millones de personas representa un gasto considerable para una economía que pretende consolidarse.

Sin duda alguna los mexicanos en el exterior son ciudadanos y por ende titulares de derechos políticos, pero debemos recordar que el ejercicio de éstos derechos está condicionado al concurso de las manifestaciones de la voluntad de los componentes del cuerpo electoral, esto implica que el ejercicio de este derecho que le pertenece, debe ajustarse al modo determinado por la ley suprema, norma que el mismo pueblo instaurándose en constituyente se dota, autolimitando el ejercicio del poder soberano; y en la legislación secundaria que emana de ella y que define el procedimiento de su ejercicio.²⁸⁸

Es así, que si bien cumplen con los requisitos para el ejercicio de su derecho de sufragio, muestra ley suprema por el momento sólo abre la posibilidad, pero no la determina; es lógico que ejecutarlo no puede ser en términos de identidad absoluta con respecto a los demás nacionales, ya que resulta ó puede resultar incompatible con la ausencia en el territorio. Entendiéndose la incompatibilidad como la imposibilidad material o grave dificultad, mientras que

²⁸⁸ Alcubilla, Enrique. Op.cit.p.44

la ausencia debe entenderse no sólo en sentido físico sino, sobre todo, en sentido técnico jurídico de presencia limitada de las autoridades mexicanas en el territorio de residencia.

El punto medular del proyecto es sin duda alguna la participación del cuerpo electoral, el deseo de voto de esos nacionales; para abrir el camino a este reconocimiento se reformó la Constitución en 1997²⁸⁹ y creándose una nueva Ley de Nacionalidad,²⁹⁰ que incluyó la aptitud de recuperar la nacionalidad mexicana a aquéllos que hubieren adquirido voluntariamente otra diversa, posibilidad que al momento no ha tenido el efecto esperado, por lo que consideramos que sería lamentable un alto índice de abstencionismo como resultado de un esfuerzo titánico de la autoridad electoral.

Al margen de los problemas jurídicos y logísticos creemos que hay más que discutir, a pesar de su importancia, sus múltiples aspectos e implicaciones, el voto en el extranjero no se ha acompañado de la reflexión política y filosófica que se merece; el derecho de sufragio es un derecho político, actividad reservada a los ciudadanos mexicanos, que se ejerce dentro de la sociedad y del marco jurídico que establece la Constitución y la ley reglamentaria, pero podemos preguntarnos entonces: ¿si los extranjeros residentes en nuestro país no tendrían tanto derecho a ejercer los derechos políticos, como aquellos nacionales que se han ido, independientemente de la razón? ¿No tienen y han adquirido intereses aquí?, ¿No están sujetos a sus leyes y no son parte igual de la vida civil del país al que llegan?, respuestas a estas interrogantes son parte de la discusión en diversos países europeos.

En el terreno de la política de integración que se refiere al campo de la participación política, que es el de mayor relevancia para efectos de nuestra investigación, la participación política de los emigrantes se realiza mediante la naturalización y se materializa con el derecho al sufragio en las elecciones, la naturalización es un medio de adquisición de la nacionalidad, presupuesto de la ciudadanía, y consideramos es la opción integrativa definitiva del

²⁸⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1997.

²⁹⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1998.

emigrante a la comunidad nacional del Estado que lo acoge. Integración que en suma, es brindar la oportunidad al emigrante de llevar una vida digna en el país que lo recibe manteniendo su identidad cultural dentro del respeto de las reglas y valores circunstanciales del propio país, pero para que esta política de integración tenga éxito es necesario que los emigrantes acepten las normas del lugar, se adapten en lo posible a estas, renunciando a estilos, usos y costumbres que las contravengan, sin que sus valores o elementos de identidad se vean afectados.

Ahora bien, la naturalización no es la única manera de integración al Estado que lo recibe. Existen propuestas de ley en la comunidad Europea y más específicamente en España, Dinamarca, Suecia, Noruega, Finlandia, Islandia e Irlanda donde se abre la posibilidad que los extranjeros sin el requisito de naturalización, es decir sin ser nacionales ni ostentar la calidad de ciudadano, puedan votar en las elecciones locales; en una política de integración que tiene por objeto que participen de manera activa en la conducción de la ciudad a la que pertenecen, en cuya actividad económica y social se integran, y de la que emanan las decisiones que afectan su vida cotidiana, independientemente de su nacionalidad y constituye el mecanismo más eficaz de integración de los emigrantes en la comunidad de residencia, de hacer oír su voz, de manifestar sus opciones e influir en las decisiones que les incumben y afectan en el círculo más próximo. Pero esta política, está limitada a sólo el ejercicio de los derechos políticos en el ámbito local, el inmediato en que se inserta la persona, el lugar de su domicilio, su centro de vida; es decir, este ejercicio no está considerado que involucre a la soberanía, ya que el ejercicio del derecho del sufragio en la elección de diputados al parlamento, por extranjeros, se consideraría violatorio del principio fundamental en virtud del cual el Parlamento es el órgano de representación del pueblo.²⁹¹

Es así como en Estados con tradición democrática consolidada, se ha llegado a pretender incluir a los extranjeros en las decisiones políticas de carácter local, argumentando la verdadera integración de éstos a la sociedad en que se insertan.

²⁹¹ Alcubilla, Enrique. Op.cit. p.71

Por otra parte, y exactamente en una posición contraria ocurre con los nacionales que viven fuera del territorio; supongamos que los mexicanos fuera del Estado nacional votaran por representantes de su país de origen; en realidad ¿no serían individuos que no estarían sometidos a las consecuencias de su desición, de su elección?, si bien es cierto el emigrante nunca se desliga por completo de su país de origen²⁹², también es cierto que las decisiones derivadas de éste ejercicio afectan de manera general; quienes sufragan eligen, aún cuando el número de abstencionistas alcance proporciones impresionantes; y en virtud de que para nuestra legislación el voto se considera una prerrogativa y una función, su ejercicio debe tener una responsabilidad, y nos referimos no solamente a la que deviene de asumir los costos de elegir a un buen o mal gobernante, sino también a la que resulta de consolidar un régimen establecido y fundado sobre la base de una Constitución que se pretende cumplir, y hacer cumplir; es decir, el sufragio alimenta el régimen que mantiene los derechos y obligaciones establecidos en la norma fundamental, como lo son las propias garantías individuales, derechos que únicamente, por la territorialidad de esta carta, sólo se reflejara de manera directa sobre los nacionales dentro de él. El residente en el extranjero está sujeto por ese sólo hecho a un orden jurídico diverso, que si bien mantiene lineamientos internacionales en virtud de la Declaración de Derechos del Hombre, y otras convenciones internacionales, no es el régimen jurídico que se pretende cumplir y mantener por vía del sufragio.

Estos aspectos que referimos no han sido debidamente razonados; la participación electoral de los residentes en el extranjero no es problema de escaso relieve, ni de fácil solución, pues las particularidades que necesariamente impone la ausencia en el territorio convierten la misma en compleja, pero consideramos como lo sostenemos a lo largo de esta investigación que no son obstáculos suficientes para negar un derecho que pertenece a los mexicanos en el extranjero, pero si son un freno a la manera irresponsable de facilitar el sufragio de estos

²⁹² Podemos citar la celebración de la batalla del 5 de mayo que anualmente se realiza en Chicago, que recalcan los sólidos vínculos que conservan aquellos compatriotas en Estados Unidos.

mexicanos, con normas privilegiadas violando el principio de igualdad que debe prevalecer en el trato de nacionales.

CONCLUSIONES

1)-El Derecho electoral es una rama del Derecho constitucional, es decir de Derecho Público, toda vez que trata cuestiones que conducen a la integración de los órganos del poder del Estado. Y se define como: el conjunto de reglas destinadas a definir la cualidad de ciudadano, diferenciar los diversos tipos de elecciones y reglamentar el desarrollo del escrutinio. La función de los sistemas electorales consiste en facilitar la coparticipación del poder electoral individual en el proceso (entendiéndose éste como aquel que proporciona la dirección a la organización, y en ese sentido es poder de representación, no de decisión), de formación del poder de autoridad en el Estado, relacionar cuantitativamente al conjunto de electores con las autoridades elegidas mediante el voto popular e investir del poder de autoridad a los elegidos; suponen por lo tanto procedimientos técnicos que gobiernan el proceso, como son la posible subdivisión del territorio electoral en circunscripciones, la forma de la candidatura, los procedimientos de la emisión del voto y los procedimientos del escrutinio.

2)-El concepto de nacionalidad no puede conocerse ni definirse jurídicamente, si nó es precisamente dentro de un Estado. La nacionalidad es la institución jurídica a través de la cual se relaciona una persona física o moral con el Estado en razón de pertenencia, por sí sola, o en función de cosas, de una manera originaria o derivada, pertenencia en el sentido de circunstancia por la que la persona sea atribuible a un Estado; esta atribución es una facultad discrecional del propio Estado, aún cuando en la adquisición por la vía de la naturalización, es necesario que el interesado manifieste, mediante la solicitud, su interés en adquirirla. El criterio de los Estados para decidirse por el criterio de atribución de nacionalidad vía *jus soli* ó *jus sanguinis*, se debe a las

circunstancias específicas de cada Estado, de los intereses de éste, fijando en su norma suprema una selección del elemento humano total, con la importante y trascendental finalidad de asegurar la continuidad y subsistencia de la entidad estatal misma.

3)-El poder emerge históricamente siempre del pueblo, incluso cuando es ejercido por un único hombre, y se ejerce siempre directa o indirectamente, en nombre del pueblo en los sistemas democráticos, y se conforma por el modo de ser, de hacer, y de obedecer del pueblo que se encuentra en el ámbito espacial llamado territorio. La actividad estatal está encaminada al servicio del pueblo, el Estado se hizo para el hombre y no el hombre para el Estado, el pueblo es el titular de la soberanía, que legitima mediante los procedimientos de elección democráticos la existencia y detentación del poder público. El pueblo se identifica siempre con un conjunto de personas que están sujetas a las leyes del Estado y que tienen un lazo permanente de unión con el poder político, pero el status o condición jurídica de gozar de derechos políticos es para los ciudadanos, concepto que tiene como presupuesto el de la nacionalidad; pudiéndose aseverar que todo ciudadano es nacional pero no todo nacional es ciudadano. La calidad de ciudadano, resulta de la imputación normativa a éste de condiciones fijadas por el derecho interno del Estado que la otorga, con el objeto de que participen de diversas maneras en su gobierno, ser partícipes en la formación de la voluntad soberana, su razón de ser se basa en la necesidad lógica de todo Estado o país de convertir en sujetos responsables, políticamente hablando, a cuantas personas residen dentro de su territorio. Pero la soberanía, que pertenece al pueblo, se ejercita jurídicamente, y no de manera factual, a través de las formas y dentro de los límites establecidos por la Constitución misma; en virtud de ello el soberano no deja de serlo, sino que lo es en el marco normativo de que él mismo se ha dotado.

4)-El sufragio, activo y pasivo, es el derecho político por excelencia, al que hay que sumar otros, más o menos vinculados a la nacionalidad; su ejercicio debe estar sujeto a las disposiciones contenidas en la Constitución; ya sea de manera indirecta por medio de la elección de los

representantes, o de manera directa a través del referendun, que es la máxima institución según la cual se ejercita su poder autodeterminativo, pues en los Estados contemporáneos es imposible practicar lo que suele llamarse “democracia directa”. Presupuesto indispensable para la ciudadanía es la calidad de nacional del país otorgante, entre estos conceptos existe un lazo inequívoco, en la medida en que la ciudadanía es consecuencia de la nacionalidad reconocida por el Estado a una persona a la que se le atribuye el estatuto de ciudadano.

El individuo al encontrarse ya bajo el poder soberano, debe lealtad al Estado dondequiera que se encuentre, y por consiguiente mantiene los derechos que el Estado le concede. La residencia fuera del territorio del Estado no priva al ciudadano de éste de su condición de tal. Los ciudadanos residentes en el extranjero están amparados por la protección del Estado, diplomática o consular, de acuerdo a la reglas del Derecho Internacional; pero además, son titulares de todos los derechos y obligaciones, si bien no en términos de identidad absoluta con respecto a los demás nacionales, por cuanto el ejercicio de determinados derechos y la sujeción a determinados deberes resulta ó puede resultar incompatible con la ausencia en el territorio. En el Estado de residencia, los inmigrantes participan de determinados derechos, y son éstos los que las leyes fundamentales de cada Estado consideran como dogmáticos, siendo para el nuestro, las garantías individuales, que se le deben de respetar a todo individuo por el sólo hecho de encontrarse en el territorio nacional. La residencia en el extranjero no puede concebirse como un límite natural de la capacidad jurídica electoral, pero tampoco puede ser definitivo para tratar de igual manera el derecho al sufragio activo como al pasivo; debe existir una diferencia, atendiendo a las restricciones para ser votado, que no debe considerarse, como una discriminación o distinción entre dos categorías de ciudadanos, en función de la residencia en el interior o en el exterior del país. El derecho de sufragio conserva y refuerza los lazos que unen al emigrante con el país de origen, lo que por otra parte, es particularmente necesario en el caso de los emigrantes por un período limitado que puede ser más o menos largo, en orden de facilitar su reintegración ulterior a la vida nacional.

5)-La mayor parte de los Estados que excluyen a sus nacionales en el extranjero de esta función electoral, la del sufragio, se encuentran fuera del continente europeo; el sistema normativo de estos Estados eleva la residencia en el país a requisito objetivo determinante de la capacidad jurídica electoral, con lo que se está sin lugar a duda postergando del ejercicio de la soberanía a una parte del elemento humano o pueblo que conforma ese Estado. La justificación que argumentan los Estados para no incluir a sus nacionales en el exterior en la función electoral, se funda en negar la existencia de mecanismos adecuados para posibilitar la participación en igualdad de condiciones con los ciudadanos presentes en el territorio; argumento que en la época actual queda obsoleto, toda vez que la experiencia internacional lo hace factible. Corresponde un deber irrenunciable del poder público, el facilitar el ejercicio del sufragio a todos los ciudadanos, incluso los que se encuentren fuera de su territorio.

6)-La participación política de los emigrantes se realiza mediante la naturalización y se materializa con el derecho al sufragio en las elecciones, la naturalización es un medio de adquisición de la nacionalidad, presupuesto de la ciudadanía, y consideramos es la opción integrativa definitiva del emigrante a la comunidad nacional del Estado que lo acoge. Algunos Estados temerosos de una “colonización” o “invasión” pacífica, refuerzan los requisitos para adquirir la nacionalidad por vía de la naturalización, pero las fórmulas más aplicadas consisten en la exigencia de determinado tiempo de residencia y la demostración de un grado suficiente de integración, como puede ser el conocimiento de la lengua nacional como es en nuestro país, e incluso conocimientos de historia nacional. El individuo que ostenta dos nacionalidades, hace “hibernar” una de ellas que está latente y es la de origen, mientras hace efectiva la adquirida posteriormente por medio de la naturalización, ésta, tendrá plena eficacia y creará la vinculación política, en otras palabras persisten las dos nacionalidades, pero con una eficacia jurídica distinta. Los Estados que pierden nacionales a través del fenómeno migratorio, actúan mediante asistencia, promoción, integración y protección social de los mismos, pero también en el reforzamiento de

los lazos de unión de los grupos de personas con el país, articulando mecanismos desde y a partir del Estado de residencia, y sobre todo, la participación política en las decisiones soberanas.

7)-La integración a la vida política de los nacionales mexicanos en el exterior, no es un tema nuevo, diversas organizaciones lo habían planteado desde hace varios años, fundando su petición en el interés que tenían y siguen teniendo en la política de su país, por diversas causas entre las que se encuentran los estrechos lazos entre ellos y sus familias, y la peculiaridad de la emigración mexicana que consiste en flujos por causas económicas emigran únicamente con la intención de obtener lo suficiente para sufragar sus gastos de estancia y enviar a sus lugares de origen cantidades suficientes para la manutención de sus familias. El enfoque del proyecto de otorgar el voto a mexicanos en el extranjero está dirigido a los mexicanos en Estados Unidos; primero, por ser el principal destino cualitativamente hablando de emigración; y segundo, por la exigencia de grupos organizados que fundan su interés no sólo en aquél relacionado con el bienestar de sus familias, y de su seguridad de la transitoriedad de su estancia en ese país, sino que hacen referencia a su contribución a la economía de nuestro país. Existen organizaciones de grupos de emigrantes oaxaqueños y zacatecanos que demuestran un vínculo real que tienen los mexicanos con la política de su país, toda vez que son verdaderos comités que se encargan de financiar obras públicas en sus respectivas localidades originarias.

Hasta este momento se plantea la posibilidad, porque hasta este momento contamos con la confianza necesaria en el Instituto Federal Electoral, órgano encargado de dirigir las elecciones.

En vista de la realidad migratoria, su persistencia y acrecentamiento; el Estado mexicano llevó a cabo una revisión y consecuentemente una modificación de sus normas, en una política de integración de los connacionales en el exterior; preparar el camino para el reconocimiento de los derechos políticos de estos, incluía diversas modificaciones a la Constitución de la República, lógicamente se debió partir quitando obstáculos en nuestra carta magna que impidieran el ejercicio al sufragio en el exterior.

Al eliminarse la condición de que el voto debe necesariamente emitirse en el “distrito electoral correspondiente”, con la reforma al artículo 36 constitucional se abrió la puerta para que la legislación secundaria contemplara mecanismos de votación en ámbitos geográficos más amplios que un distrito electoral: un estado, una circunscripción, en todo el país o incluso en el extranjero. La Constitución quita limitaciones para el ejercicio del sufragio en un distrito, pero no señala en ninguno de sus artículos la obligación de votar o de organizar la votación fuera del país. Se quitan obstáculos pero no se plantea la obligación.

Actualmente sólo se cuentan con disposiciones legales aplicables para el ejercicio del sufragio dentro del territorio nacional, pero no existe ley que determine los mecanismos para que los mexicanos en el exterior puedan votar. Y aún más, el artículo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente señala que las disposiciones electorales federales sólo son “de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos”. Obstáculo que no se ha removido todavía.

La comisión de especialistas creada por el IFE en virtud del artículo octavo transitorio con el propósito de estudiar las modalidades del ejercicio del sufragio, parte de un supuesto que aún no está planteado definitivamente en la ley fundamental.

8)-El sistema jurídico mexicano no ha sido consistente en lo que se refiere a la adopción y criterios definidos respecto de los principios de atribución de la nacionalidad. En lo que toca a la nacionalidad única, no se puede decir que haya sido un principio rector del derecho de la nacionalidad en México. Aunque hasta 1998 no se había admitido la doble nacionalidad en forma expresa, este fenómeno ha sido una constante realidad.

Con el objeto de adoptar la doble nacionalidad como sistema general en el derecho mexicano, se ha realizado una reforma muy compleja al capítulo segundo de la Constitución General de la República. Ello implica el abandono del principio de nacionalidad única establecido formalmente en la ley cuatro años antes de la reforma de 1997. El nuevo sistema que contempla la reforma constitucional, es de doble nacionalidad, puesto que acepta esta situación cuando se presenta de

manera fortuita, por la atribución simultánea de nacionalidad por dos estados diferentes a un mismo sujeto y también cuando el individuo, voluntariamente, adquiere una nacionalidad extranjera. El concepto fundamental de la nueva regulación es el de nacionalidad permanente, que se otorga por nacimiento o también conocida como de origen, y se conserva hasta la muerte de la persona, toda vez que se eliminaron los supuestos que implicaban su pérdida. El artículo 37 de la Constitución se referirá únicamente a la pérdida de nacionalidad de los mexicanos por naturalización. Las autoridades han descuidado el control de la aplicación de las normas que rigen esta materia, en especial por lo que toca a la pérdida de la nacionalidad.

La reforma no elimina la posibilidad de que la nacionalidad mexicana se puede perder, pero se refiere solamente a quienes adquirieron la nacionalidad por naturalización. Las causales comprenden todas las anteriormente enumeradas por el artículo 37. Se conserva, por supuesto, el derecho de renunciar a ella.

Los derechos que otorga la Constitución a los nacionales, solamente ella puede restringirlos, éstos deben ser respetados inclusive cuando los individuos no tengan su residencia o no se encuentren en territorio mexicano, pues no se establece en la reforma de 1997 ningún requisito o condición al respecto.

En cuanto a los derechos políticos, la reforma constitucional no regula uno de los efectos más importantes de la nacionalidad, la ciudadanía. No prevé que la adquisición de otra nacionalidad provoque su pérdida; no se incluyeron reglas especiales para el ejercicio de los derechos que de ella derivan y por consiguiente tampoco se modificaron las disposiciones relativas a la pérdida ni la suspensión de los derechos del ciudadano que están actualmente en vigor; por lo tanto, quienes tengan o adquieran doble nacionalidad quedan sujetos a ellas, por no existir disposición alguna en contrario. El legislador ha aceptado la subsistencia de la doble ciudadanía. Permite que se conserven y ejerciten los derechos políticos de las personas que tengan la doble nacionalidad aun cuando no tengan su residencia en el país, sin más restricciones que las que puedan derivar del propio texto constitucional.

9)-La actividad de gobernados y gobernantes se encuentra subordinada al derecho. Los que mandan lo hacen en tanto obedecen al orden impersonal en que fundan sus decisiones , y los que obedecen lo hacen en tanto mandan a través de ese mismo orden legal en cuya formulación participaron. Esa participación se efectiviza por el sufragio, dando sentido al principio de que el pueblo, como titular concreto de la soberanía, es la fuente originaria de todos los poderes.

El sufragio además de ser el instrumento de designación de los gobernantes por el pueblo y un medio de participación de éste en las decisiones gubernamentales, también es el principio legitimador de todo poder público. El sufragio es pues, toda manifestación de la voluntad individual que tiene por objeto concurrir a la voluntad colectiva, con el fin de constituir los órganos de gobierno, o decidir algún problema trascendental para los intereses de la sociedad. Agregamos la facultad de decisión de algún problema trascendental, toda vez que el sufragio en su función electoral; es sólo uno de los medios de intervención de los ciudadanos en las decisiones estatales, ya que el referéndum (la aprobación o desaprobación de un acto legislativo), el plebiscito o sanción de un acto o medida del ejecutivo y la iniciativa popular son especies de sufragio.

Aún cuando en el lenguaje cotidiano los términos sufragio y voto se utilizan como sinónimos, conforme a la doctrina no necesariamente significan lo mismo, el voto representa el acto mediante el cual se concreta el ejercicio de derecho del sufragio.

El sufragio es un derecho y una función, se presenta como una obligación a aquel individuo integrante del elemento humano del Estado, y por lo tanto titular de la soberanía, por lo tanto podemos considerar que el elector es a la vez titular de un derecho investido de una función, a través de la cual se deciden la conformación del gobierno y las políticas que debe seguir; como obligación, el voto constituye un deber del ciudadano para con la sociedad de la cual forma parte.

El individuo es titular de la soberanía, éste no puede ejercitarla si no es mediante el ejercicio de todos los titulares en conjunto, es decir condicionada al concurso de las manifestaciones de la voluntad de los componentes del cuerpo electoral, toda vez que sin duda alguna, las decisiones derivadas de éste ejercicio afectan de manera general; quienes sufragan eligen, aún cuando el

número de abstencionistas alcance proporciones impresionantes. El ejercicio del sufragio mediante el voto, alimenta y fortalece nuestro régimen democrático, sobre el que está fundamentado el Estado; eligiendo a los gobernantes, se elige también un candidato que garantizará el Estado, y quien protestará cumplir y hacer cumplir nuestra Constitución; y por ende, los derechos mínimos consagrados en su parte dogmática, y la organización del Estado. El abstenerse del derecho de sufragio no sólo deja la decisión a otros, sino que en realidad rehusa el estado de derecho. En la actualidad, como características del sufragio se reconocen el ser: universal, libre secreto y directo.

10)-Las formas de articulación de los países que reconocen el derecho de sufragio a sus nacionales en el exterior, se realizan en cuatro grandes variantes que se han experimentado en diversas ocasiones por lo mismos países; votación personal en el país del que son nacionales con reintegro de los gastos de desplazamiento; votación en misiones diplomáticas o consulares del país en el que residen; votación por procuración; y la votación por correspondencia

11)-El voto por correo favorece la participación en los comicios y consecuentemente reduce el abstencionismo. Aún cuando una excesiva permisividad del voto por correo viola el principio de igualdad de oportunidades de los candidatos, ya que favorece a los electores mejor preparados y a los partidos con más medios para facilitar este tipo de votación.

Ninguna legislación ha ido tan lejos como la española, que ha consagrado un párrafo de su Constitución para garantizar este derecho de los residentes en el extranjero. En efecto, el artículo 68, apartado 5, del texto constitucional señala que "la Ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España." Por lo tanto el origen en España del ejercicio del derecho de voto por parte de los residentes en el extranjero, es constitucional.

12)-Frente a los sistemas de reconocimiento del derecho de sufragio de los nacionales en el exterior, otros ordenamientos optan por la solución opuesta, con lo que el cuerpo electoral se

limita o circunscribe a los nacionales residentes en el territorio, y por lo tanto, a una parte de los nacionales que reúnen los requisitos para ser electores. Estos sistemas de no reconocimiento pueden, a su vez, subdividirse en dos tipos o modelos en función de un elemento principal que es la consideración que se otorga a la pérdida de la residencia: el primero de los tipos nos lo ofrecen aquellos ordenamientos para los cuales la pérdida de la residencia comporta la pérdida de la titularidad misma del derecho del sufragio; y, el segundo grupo conforme al cual no se atribuye relevancia electoral a la pérdida de la residencia, se caracteriza porque la pérdida de la residencia deja intacta la titularidad del derecho de voto, pero incide en cambio en su ejercicio.

13)- Tanto el gobierno mexicano como los diversos partidos que integran el espectro político ya casi han llegado a un punto de consenso en el sentido de que la inminente reforma política iniciada desde la reforma al artículo 36 en 1996, y la reforma también constitucional de 1997 en materia de nacionalidad, debe concluir otorgando el derecho de sufragio de los emigrantes mexicanos.

Los partidos políticos de oposición al Revolucionario Institucional opinan viable e impulsan la instauración del voto de los nacionales en el extranjero para las elecciones del año 2000.

El Partido Revolucionario Institucional, alega la necesaria instrumentación del Registro Nacional Ciudadano y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana para permitir el ejercicio del voto desde el exterior.

Los Juristas en posiciones encontradas opinan por una parte: el necesario reconocimiento del derecho fundamental de sufragio a esos nacionales en el exterior; y por la otra, el peligro de implementar un procedimiento costoso que no obtendría los resultados esperados.

La autoridad electoral, el Instituto Federal Electoral ha determinado que es técnicamente viable organizar el proceso electoral en el extranjero.

La cuestión central de los estudios emprendidos por la comisión de especialistas integrada por el IFE no fue el derecho de los mexicanos a votar fuera del territorio, sino el cómo instrumentar ese derecho constitucional. En suma, es importante resaltar que el objetivo fundamental de la

Comisión, fue el de generar los insumos necesarios y suficientes, con base en datos confiables, para que, en su momento, las autoridades competentes decidan acerca de las modalidades y reformas legales pertinentes para materializar el derecho que le otorga a los ciudadanos la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De acuerdo a los informes de la Comisión de Especialistas, el número de mexicanos en edad ciudadana residentes en el territorio nacional o en el extranjero durante la jornada electoral del año 2000 es de 70.158 millones de personas, y los mexicanos radicados en el extranjero representarían 14.12 por ciento de la población mexicana en edad ciudadana (9.904 millones de personas). De este total, los residentes en Estados Unidos conformarían 13.97 por ciento (9.8 millones de personas).

La Comisión concluyó que es técnicamente viable llevar a cabo la elección presidencial de año 2000 con la participación de los votantes mexicanos en el exterior y que para ello es posible acudir a diversas modalidades para la emisión del voto, que describió en el cuerpo del informe final, que cumplen con la racionalidad jurídica del sistema electoral mexicano.

La participación de quienes residen en el extranjero en los procesos electorales del Estado del que son ciudadanos presenta notables problemas organizativos e instrumentales, derivados de su propia ausencia, a los que la legislación electoral ha de dar adecuada respuesta; de otro modo quedarían políticamente desarraigados respecto del Estado del que son nacionales.

14)-Los problemas a que los ordenamientos de manera general han de dar respuesta en cuanto a organizar el voto desde el exterior, son los siguientes: la inscripción en el censo electoral o padrón electoral, el voto o modo material del sufragio y la información de las opciones políticas concurrentes o campaña electoral.

El proyecto del voto de mexicanos en el extranjero tiene peculiaridades específicas, se hace difícil en primer lugar por las magnitudes y las características de la migración mexicana; en segundo lugar, la complejidad de nuestra ley electoral y sus innumerables candados y procedimientos de

seguridad; y en tercer lugar, porque se trata de diseñar una ley nacional que tenga vigencia y operatividad más allá de las fronteras nacionales.

La comisión de especialistas procedió a desarrollar modalidades alternativas para el registro de votantes que deberían tener las garantías de seguridad que hoy ostenta la credencial para votar con fotografía, así como la posibilidad de vigilancia de la que hoy gozan los partidos políticos. Todo ello en contra de lo dispuesto en el artículo octavo transitorio del COFIPE que junto con la modificación al artículo 36 constitucional, son sin lugar a duda la base legal del proyecto; consideramos entonces, que este tipo de proposiciones y la omisión de otros aspectos diferentes a problemas jurídicos y logísticos, no cumplen con las condicionantes que los legisladores de manera correcta previeron, en un afán de cumplir con su trabajo de manera responsable, por lo tanto no permiten por el momento el ejercicio del derecho del sufragio de los mexicanos en el extranjero.

15)-El censo electoral es el registro público de los electores, de los ciudadanos con derecho de sufragio; y a partir de este momento cabe fundar la neta distinción entre la capacidad jurídica electoral o derecho a ser elector, y la capacidad de obrar electoral o derecho de sufragio que ostentan los electores inscritos en el censo. La inscripción en el censo no es una condición general de capacidad, como la edad o la nacionalidad, sino una cuestión de mero procedimiento que reconoce al elector este título.

El censo electoral es la base de las elecciones, pues delimita el cuerpo electoral, la perfección de éste, su veracidad, es la primera de las condiciones de las elecciones libres; su imperfección o falseamiento implicaría la exclusión del derecho de sufragio de quienes tienen derecho a ello, alterando en definitiva el resultado electoral. Por la residencia es como se crea el vínculo de inscripción en la lista electoral del municipio, tal condición resulta de imposible aplicación a los que se encuentran en el extranjero. La responsabilidad de la inscripción registral de residentes en el extranjero, se debe conferir aquélla al propio elector, quien ha de solicitarla de la autoridad encargada de la conformación del censo, a través de las representaciones consulares y

diplomáticas, que deberán a su vez incentivar y promover la inscripción censal, que puede incluso proclamarse obligatoria.

El Registro Nacional de Ciudadanos se conceptualiza como: un sistema registral permanente; integra a los mexicanos que reúnen los requisitos señalados por el artículo 34 constitucional, domiciliados en el territorio nacional; es un servicio de interés público; es obligatorio para los ciudadanos de la República; es un servicio cuya operación corresponde a la Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal. Una vez completando el registro de todos los nacionales se expedirá, la Cédula de Identidad Ciudadana que tiene las siguientes características: ser el documento oficial de identificación de los ciudadanos; hacer prueba plena de los datos de identidad de su titular; ser el medio de identificación personal ante todas las autoridades mexicanas, en el país y en el extranjero, así como ante las personas físicas y morales asentadas en el territorio nacional.

Para la cédula, la buena fe del ciudadano no es suficiente, el Estado se compromete a hacer una acreditación cuidadosa de la identidad de cada persona. Esta operación se debe hacer contrastando la información que presente el ciudadano con los libros y la información guardada en los registros civiles. Es la información que posee el Estado confrontada con la información que presente el ciudadano.

La Comisión de Especialistas integrada por convocatoria del Instituto Federal Electoral, planteó tres tipos de voto partiendo de las modalidades de registro que previó a falta del Registro Nacional de Ciudadanos y por ende de la Cédula de Identidad Ciudadana, una de las cuales implica expedir en el extranjero una tarjeta de identificación electoral con fotografía. Otorgar otro instrumento de identificación diverso a la credencial para votar con fotografía para nacionales en el exterior implicaría trasgredir ese principio de igualdad que implica el sufragio, toda vez que el ciudadano que está investido de esa facultad de ejercicio de su derecho de sufragio, debe de cumplir con los requerimientos similares que se les exigen a sus connacionales en el territorio nacional.

La Comisión procedió a identificar las modalidades posibles de emisión del voto y, en general, lo referente a la organización de la jornada electoral. En este sentido, se ubicaron tres grandes modalidades de votación: la emisión del sufragio en casilla ordinaria; la votación en casilla especial; y el voto a distancia (por correo o por teléfono).

La instauración de casillas de votación en el extranjero debe realizarse de manera mesurada, es lógica una incomodidad de los estadounidenses en su rechazo a la inmigración, además de las posibles acciones de la autoridad migratoria, lo más viable es a nuestro parecer la instalación de esas casillas dentro de las legaciones mexicanas en el extranjero, aún cuando resultarían insuficientes por el análisis geográfico de la localización de los consulados en los Estados Unidos de América.

La importancia que se le otorga a la Cédula de Identidad Ciudadana, es con el objeto de erradicar los problemas que implican sólo la utilización de la credencial para votar con fotografía, es una forma de dar certidumbre a un procedimiento electoral que nuestro país no ha experimentado, consideramos que aventurarse en este momento e intentar mediante los procedimientos de casilla en el extranjero sin la Cédula de Identidad Ciudadana sería un fracaso que conllevaría un retroceso para el proceso democratizador.

La votación mediante la personación del elector ante el órgano encargado de la recepción de los sufragios o mesa electoral se considera de modo unánime la forma más adecuada en cuanto permite la identificación directa e inmediata del elector, la entrega personal de la papeleta electoral previo paso por la cabina o aislador, y la observancia de las demás condiciones formales y materiales que rodean al acto de la votación cuya responsabilidad se encomienda al órgano que la preside. Este sistema es el que mejor asegura la reproducción de condiciones casi idénticas a las del voto emitido en el propio país, pero no es un obstáculo menor que esta modalidad suscita abundantes reticencias en los países en que se desarrolla por la perturbación que ocasiona el ejercicio extraterritorial de los derechos políticos.

Al analizar la modalidad de voto por correo propuesta por la comisión de especialistas, reiteramos nuestra consideración de realizarse estrictamente hasta tener un Registro Nacional Ciudadano,

toda vez que el envío de las boletas de elección necesariamente implican la certeza del domicilio del elector, ahora bien la modalidad pudiera entonces aplicarse a favor de aquellos funcionarios públicos que se desempeñan en las misiones diplomáticas y consulares, así como de aquellos mexicanos en el extranjero que contaren con la credencial para votar con fotografía, se acercaran a la autoridad consular a solicitarlo expresamente y se tuviera la certeza de su domicilio.

En principio, la modalidad de voto por correo conserva los mecanismos de seguridad para emitir el voto, al utilizar un identificador y un autenticador. Las desventajas más evidentes son la poca familiaridad que partidos y autoridades tienen con el voto a distancia; el hecho de que potencialmente hubiera suplantación o adquisición de la documentación electoral para coaccionar al votante; y la marginación a todos aquellos electores que no quieran o no puedan dar su referencia domiciliaria, y no contaren con la credencial para votar con fotografía, pero es el modo más ejecutable propuesto por la comisión de especialistas.

El procedimiento de voto por teléfono planteado como modalidad viable, es sin lugar a dudas muy novedoso y atractivo por el ahorro en elementos logísticos, pero no existe referencia alguna internacional que nos pudiera dar un marco de referencia para su implantación, también es cierto que si bien la tecnología permite la identificación de una persona mediante el registro de su voz o de claves electrónicas, también permite engañar las medidas de seguridad más extremas, es conocido la utilización del Internet para acceder a información reservada e incluso clasificada como secreta, se trata de una tecnología y de procedimientos que, aunque puedan acreditar su confiabilidad, son ajenos al diseño de candados y garantías que imperan en la legislación vigente.

La modalidad europea del reintegro de gastos de desplazamiento de electores mexicanos, es inviable por la cantidad de ellos y dadas las condiciones económicas de nuestro país; porque estamos hablando de un traslado vía aérea en virtud de las distancias existentes en nuestro territorio.

Establecer el voto por procuración en la legislación mexicana, implicaría contravenir los principios del sufragio que hemos referido y sobre los que esta fundamentada la legislación electoral nacional, es decir los contenidos en el artículo 41 constitucional, y que el ser universal, libre

secreto y directo; por su parte la ley reglamentaria, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 4º, le agrega dos más: ser personal e intransferible, lo que entraña que el propio elector debe concurrir a depositar su voto en la urna de la casilla que le corresponda, sin la posibilidad de cederlo o comunicarlo para que otra persona lo ejerza por él, negando categóricamente la posibilidad de un poder para ejercitar el sufragio a nombre de otro.

Es viable la instauración del modo por correo por la experiencia internacional satisfactoria de la que ya dimos cuenta como es el caso de España, y que se podría utilizar alternadamente con el voto en las legaciones extranjeras pero de manera restringida a los nacionales que contaran con la credencial para votar con fotografía, para las elecciones del año 2000 y previa solicitud ante la autoridad y con una verificación de su domicilio en el primer caso y en el segundo con el procedimiento utilizado por las casillas especiales.

16)-A pesar de ser grupos atractivos por su potencialidad para los partidos políticos, la existencia de campañas explícitas y abiertas en los Estados Unidos, introduciría factores nuevos y más complejos a la legislación electoral mexicana. Es imposible mantener el principio que enarbola como inamovible la Comisión de Especialistas, el referente a la restricción de recibir recursos de personas físicas o morales extranjeros y, de los organismos internacionales de cualquier naturaleza, en otro Estado diverso con legislación basada en diferentes principios.

Las campañas electorales mexicanas se caracterizan por un derroche de recursos que se traducen en concentraciones masivas, toneladas de propaganda escrita y gráfica, obsequios que van desde gorras hasta papelería y las calles se transforman en exhibidores de propaganda de todo tipo; ahora bien, es indudable que una campaña electoral típica mexicana no pudiera establecerse en territorio estadounidense.

El envío en sobre cerrado de circulares y papeletas de votación los lugares ofrecidos a los candidatos para la colocación de carteles en el interior de las Embajadas y Consulados, son las únicas maneras viables de propaganda electoral que se establecen en las legislaciones europeas.

Los únicos medios viables de campaña electoral en el extranjero es la remisión de propaganda escrita a los domicilios de los electores, así como un acto público por ciudad capital de cada uno de los Estados con presencia de mexicanos, y de cada uno de los candidatos a la Presidencia de la República.

La imposibilidad de desarrollar la campaña electoral en territorio extranjero con las mismas características que en el interior del territorio nacional, logísticamente hablando, se funda en que las fuerzas políticas no cuentan con un aparato organizado en el extranjero con medios suficientes para hacer llegar al electorado sus propuestas

17)-Las características del sufragio en la legislación mexicana son las de ser universal, secreto directo, libre, personal e intransferible. Las disposiciones legales vigentes en esta materia, solo permiten el ejercicio del voto cuando quien tiene la calidad de elector se encuentra dentro del territorio nacional. Para el ejercicio del voto los ciudadanos mexicanos deben satisfacer requisitos expresamente referidos en el artículo 34 constitucional y el artículo 6° del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el primero que determina los requisitos para considerar a un nacional como ciudadano y el segundo que determina estar inscrito en el padrón electoral y obtener la credencial para votar con fotografía, lo cual se logra mediante solicitud individual y personal de inscripción a dicho padrón ante las áreas competentes del Instituto Federal Electoral.

Para el ejercicio del voto los electores solo podrán emitirlo en la casilla que se instale en la sección del distrito que corresponda a su domicilio, salvo en los casos de excepción y conforme a las reglas previstas para ello en el Código electoral. Estas reglas establecen la posibilidad de que los electores puedan ejercer su derecho de voto en casillas que reciben el nombre de "especiales" y cuya instalación previamente se aprueba por los órganos electorales para recibir la votación de los ciudadanos que transitoriamente se encuentren fuera de la sección correspondiente a su domicilio y, por esta circunstancia, no estén en la posibilidad de acceder a la casilla en la que deben emitir su voto.

18)-La situación actual refleja una urgencia de los legisladores para implementar el voto desde el exterior en las elecciones del año 2000. La condición económica del país, por el momento no permite emprender un proyecto de esa magnitud en un período de tiempo corto, se ha iniciado, gradualmente el proyecto del Registro Nacional de Ciudadanos y la Cédula de Identidad Ciudadana; pero garantizar un registro y luego una elección para diez millones de personas representa un gasto considerable para una economía que pretende consolidarse.

Si bien los nacionales en el exterior cumplen con los requisitos para el ejercicio de su derecho de sufragio, nuestra ley suprema por el momento sólo abre la posibilidad, pero no la determina; es lógico que ejecutarlo no puede ser en términos de identidad absoluta con respecto a los demás nacionales, ya que resulta ó puede resultar incompatible con la ausencia en el territorio.

La aptitud de recuperar la nacionalidad mexicana a aquéllos que hubieren adquirido voluntariamente otra diversa, en virtud de la reforma constitucional en 1997 y creándose una nueva Ley de Nacionalidad, que incluyó esta posibilidad, no ha tenido el efecto esperado, por lo que consideramos que sería lamentable un alto índice de abstencionismo como resultado de un esfuerzo titánico de la autoridad electoral al implementar el voto desde el exterior.

19)-El voto en el extranjero no se ha acompañado de la reflexión política y filosófica que se merece. En Estados con tradición democrática consolidada, se ha llegado a pretender incluir a los extranjeros en las decisiones políticas de carácter local, argumentando la verdadera integración de éstos a la sociedad en que se insertan.

El ejercicio del sufragio debe tener una responsabilidad, y nos referimos no solamente a la que deviene de asumir los costos de elegir a un buen o mal gobernante, sino también a la que resulta de consolidar un régimen establecido y fundado sobre la base de una Constitución que se pretende cumplir, y hacer cumplir. El residente en el extranjero está sujeto por ese sólo hecho a un orden jurídico diverso, que si bien mantiene lineamientos internacionales en virtud de la Declaración de Derechos del Hombre, y otras convenciones internacionales, no es el régimen jurídico que se pretende cumplir y mantener por vía del sufragio.

No hay obstáculos suficientes para negar un derecho que pertenece a los mexicanos en el extranjero, pero si se debe razonar debidamente todas sus implicaciones frenando la manera irresponsable de facilitar el sufragio de estos mexicanos, con normas privilegiadas violando el principio de igualdad que debe prevalecer en el trato de nacionales.

BIBLIOGRAFÍA

AGUIRRE, PEDRO

"ELECCIONES Y POLÍTICA EN FRANCIA"
DE CHARLES DE GAULLE A JACQUES CHIRAC
TRAZOS CENTRO DE INVESTIGACIÓN A.C.
NUEVO HORIZONTE EDITORES
MEXICO 1996
PRIMERA EDICIÓN

ALCUBILLA, ENRIQUE ARNALDO.

"EL DERECHO DEL SUFRAGIO DE LOS EMIGRANTES EN EL DERECHO ESPAÑOL"
CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES
MADRID 1995
COLECCION: ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

ARAGON REYES, M.

"CONSTITUCION Y DEMOCRACIA"
EDITORIAL TECNOS
MADRID 1989

ARELLANO GARCÍA, CARLOS

"DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO".
EDITORIAL PORRUA S.A.
MEXICO 1992

AZNAR SANCHEZ,

"LA DOBLE NACIONALIDAD"
EDITORIAL MONTECARVO
MADRID, 1977.

BECERRA, RICARDO, SALAZAR, PEDRO Y WOLDENBERG, JOSE

"LA REFORMA ELECTORAL DE 1996"
F.C.E.
MEXICO 1996.

BERLÍN VALENZUELA, FRANCISCO.

"DERECHO ELECTORAL"
EDITORIAL PORRUA S.A.
MEXICO, 1980.

BORJA, RODRIGO

"DERECHO POLÍTICO Y CONSTITUCIONAL"
2a EDICIÓN
F.C.E.
MÉXICO 1991.

BURGOA ORIHUELA, IGNACIO

"DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO"
EDITORIAL PORRUA S.A.
NOVENA EDICION
MEXICO 1994

—
"LA IDEA FEDERALISTA EN MÉXICO"
MÉXICO 50 AÑOS DE LA REVOLUCIÓN.
F.C.E.
MÉXICO 1961.

CALZADA PADRON, FELICIANO
"DERECHO CONSTITUCIONAL"
EDITORIAL HARLA S.A.
MEXICO 1990

CARPIZO, JORGE
"LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917"
OCTAVA EDICION
EDITORIAL PORRUA S.A.
MEXICO 1990

—
"ESTUDIOS CONSTITUCIONALES"
TERCERA EDICION MEXICO 1991
EDITORIAL PORRUA S.A.

—Y MADRAZO, JORGE
"DERECHO CONSTITUCIONAL"
IFE, SERIE DE FORMACION Y DESARROLLO
MEXICO 1993

CARRÉ DE MALBERG, R.
"TEORÍA DEL ESTADO"
F.C.E
MÉXICO 1948

CASTELLANOS HERNÁNDEZ, EDUARDO
"FORMAS DE GOBIERNO Y SISTEMAS ELECTORALES EN MÉXICO"
TOMO I: 1812- 1940 TOMO II 1940- 1994
CENTRO DE INVESTIGACION CIENTIFICA "ING. JORGE L. TAMAYO A.C."
MEXICO 1996.

CASTRO DE, FEDERICO
"NATIONALITE, DOUBLE NATIONALITE ET SUPRANATIONALITE"
RECUEIL DEL COURS DE L'ACADÉMIE DE DROIT INTERNATIONAL DE LA HAYE.
TOMO 102 (1961)

CASTRO Y BRAVO, EUGENIO DE
"COMPENDIO DE DERECHO CIVIL"
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS
MADRID, 1975.

ESPINAR VICENTE, J. MARIA

"LA NACIONALIDAD Y LA EXTRANJERIA EN EL SISTEMA JURIDICO ESPAÑOL"
EDITORIAL CIVITAS
MADRID 1994

FAYT, CARLOS S.
"DERECHO POLÍTICO"
EDITORIAL DE PALMA
BUENOS AIRES 1995
TOMO II

FAVOREU, LOUIS Y LOÏS PHILIP.
"LA REGULARITE DES VOTES PAR PROCURATION"
EN: LES GRANDES DÉCISIONS DIL CONSEIL CONSTITUTIONNEL
SIREY
PARIS 1991.
TRADUCCIÓN LIBRE POR ROSA MARÍA ROSILLO ZAVALA

FLORIS MARGADANT, GUILLERMO
"EL DERECHO PRIVADO ROMANO COMO INTRODUCCION A LA CULTURA JURIDICA
CONTEMPORANEA"
DECIMO QUINTA EDICION EDITORIAL ESFINGE MEXICO 1988

GARCÍA LÓPEZ, JOSÉ FÉLIX
"EL ESTADO"
ESTUDIO JUSFILOSÓFICO, TEOLÓGICO Y POLÍTICO
MÉXICO 1986
PUBLICACIÓN PARTICULAR

GARCIA OROZCO, ANTONIO
"LEGISLACION ELECTORAL MEXICANA"
EDITORIAL PORRUA
MEXICO 1973

GARCIA PELAYO, MANUEL
"DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO"
EDITORIAL ALIANZA
PRIMERA EDICION MADRID 1984

GONGORA PIMENTEL, GENARO Y ACOSTA ROMERO, MIGUEL
"CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"
-DOCTRINA - JURISPRUDENCIA
EDITORIAL PORRUA S.A.
MEXICO 1992

GARCÍA RUIZ, ALFONSO.
"IDEARIO DE HIDALGO"
PRÓLOGO DE JOSÉ ANGEL CENICEROS
MEXICO 1955.

HELGUERA, ENRIQUE.
"APUNTES DE DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO"
UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA
MÉXICO 1987.

HELLER, H.
"TEORIA DEL ESTADO"
F.C.E.
MEXICO 1983

KELSEN, HANS.
"ESCENCIA Y VALOR DE LA DEMOCRACIA"
EDITORIAL GUADARRAMA
BARCELONA 1977.

—
"TEORIA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO.
TRADUCCION DE EDUARDO GARCÍA MAYNEZ
UNAM
MÉXICO 1979.

LANCHESTER, FULCO
"GLI STANDARS DI DEMOCRATICITÀ NELL ESPRESSIONE DEL SUFFRAGIO NELL ORDINAMENTO
COSTITUZIONALE ITALIANO"
EN :RAPPRESENTANZA, RESPONSABILITÀ E TECNICHE DI ESPRESSIONE DEL SUFFRAGIO: NUOVI
SAGGI SULLE VOTAZIONI
BULZONI
ROMA 1990
SERIE "QUADERNI DELL ARCHIVO DI LEGISLAZIONE ELETTORALE COMPARATA"
NUM. 5

LOZANO, JOSE MARIA
"ESTUDIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL PATRIO"
EDITORIAL PORRUA S.A.
CUARTA EDICION FASCIMILAR
MEXICO 1987

LUCAS VERDÚ, P.
"CURSO DE DERECHO POLITICO"
VOL III
EDITORIAL TECNOS
MADRID 1976

MIELARES SANGRO, PEDRO PABLO.
"LA DOBLE NACIONALIDAD EN EL DERECHO ESPAÑOL"
MEMORIAS DEL XX SEMINARIO NACIONAL DE DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO Y
COMPARADO.
GUADALAJARA 1996.

MORENO, DANIEL
"DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO"
EDITORIAL PORRUA S.A.
DECIMO SEGUNDA EDICION
MEXICO 1993

MORENO, DANIEL.
"LAS CORTES DE CÁDIZ Y LA CONSTITUCIÓN DE 1812"
ESTUDIOS SOBRE EL DERECHO CONSTITUCIONAL DE APATZINGÁN
UNAM

MÉXICO 1964.

NARANJA MESA, VLADIMIRO
"TEORIA CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONES POLITICAS"
EDITORIAL THEMIS
CUARTA EDICION
BOGOTÁ- COLOMBIA 1981

NUÑEZ JIMÉNEZ, ARTURO.
"EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO"
F.C.E.
MÉXICO 1991.

ORTEGA Y GASSET, J.
"LA REBELIÓN DE LAS MASAS"
2a PARTE
OBRAS COMPLETAS
TOMO V
ED. REVISTA DE OCCIDENTE
MADRID, 1983.

PERALTA BURELO, FRANCISCO.
"LA NUEVA REFORMA ELECTORAL DE LA CONSTITUCIÓN 1977-1987"
ED. PORRÚA.
MÉXICO 1988.

RABASA, EMILIO - CABALLERO, GLORIA
"MEXICANO ESTA ES TU CONSTITUCION"
TALLERES DE GRAFICAS AMATL
CUARTA EDICION
MEXICO 1982

RODRIGUEZ MEJIA, GREGORIO
"EL DERECHO CONSTITUCIONAL Y EL ESTADO"
TEXTO 2
EDITORIAL LIMUSA
PRIMERA EDICION
MEXICO 1983

SERRANO MIGALLON, FERNANDO
"LEGISLACION ELECTORAL MEXICANA: GENESIS E INTEGRACION"
EDITORIAL PORRUA S.A.
MEXICO 1991

TENA RAMIREZ, FELIPE
"DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO"
EDITORIAL PORRUA S.A.
VIGESIMO SEGUNDA EDICION
MEXICO 1987

--
"LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO 1808-1957"
EDITORIAL PORRÚA S.A.
MÉXICO 1957.

TERRAZAS, CARLOS R.
"LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS CONSTITUCIONES POLITICAS DE MEXICO"
EDITORIAL MIGUEL ANGEL PORRUA S.A.
MEXICO 1983

TORENO, CONDE DE.
"HISTORIA DEL LEVANTAMIENTO, GUERRA Y REVOLUCIÓN EN ESPAÑA."
BIBLIOTECA DE AUTORES ESPAÑOLES.
MADRID 1953.

TORRE VILLAR, ERNESTO DE LA.
"LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN Y LOS CREADORES DEL ESTADO MEXICANO"
UNAM
MEXICO 1964

TRIGUEROS, EDUARDO.
"LA NACIONALIDAD MEXICANA"
ED. JUS
MEXICO, 1940.

URRUTY, CARLOS ALBERTO.
"VOTO EN EL EXTRANJERO"
IFE
MEXICO 1998

VENEGAS TREJO, FRANCISCO.
"NACIONALIDAD, ESTATALIDAD Y CIUDADANÍA"
MÉXICO. JUS 1964
(TESIS PROFESIONAL)

ZURROSA BARRERA, OSCAR CARLOS
"VOTO DE MEXICANOS EN EL EXTRANJERO, PLEBISCITO Y COLORES PATRIOS"
EN: MEMORIA DEL FORO PARA DISCUTIR LA AGENDA DE LA REFORMA POLITICO ELECTORAL
TOMO VI VOLUMEN 2
IFE MEXICO 1995

XIFRA HERAS, JORGE.
"CURSO DE DERECHO CONSTITUCIONAL"
TOMO I
CASA EDITORIAL BOSCH
BARCELONA 1990.

HEMEROGRAFÍA

ANDRADE SÁNCHEZ, EDUARDO
"CONSIDERAN QUE EL VOTO DE CONNACIONALES EN EL EXTRANJERO DEBE TRABAJARSE CON
PRUDENCIA"
EN LA PRENSA
9 DE SEPTIEMBRE DE 1998.

ARELLANO GARCIA, CARLOS
"MIGRACION Y DOBLE NACIONALIDAD. ALGUNAS IMPLICACIONES"
REVISTA: "ESTUDIOS PARLAMENTARIOS DEL CONGRESO",
NUM. 3 MAY- JUN. 1996.

BECERRA, RICARDO.
"DIMENSIONAR EL PROBLEMA"
REVISTA VOZ Y VOTO, NUM. 65.
JULIO DE 1998.

BECERRA, RICARDO Y PEDRO SALAZAR.
"CIUDADANOS EN EL EXTRANJERO: VOTAR FUERA DE MÉXICO"
REVISTA ENFOQUE
NUM.226, MAYO DE 1998

CARPISO, JORGE
"EL PELIGRO DEL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO"
REVISTA NEXOS
NUM. 247 JULIO DE 1998.

CASTELLANOS, LAURA Y ARTURO CANO.
"LOS VOTOS EN DISPUTA: MEXICANOS EN EU"
REVISTA MASIOSARE NUM 20
ABRIL DE 1998.

CRESPO, JOSÉ ANTONIO
"NO IMPIDE LA REFORMA POLÍTICA EL ESCENARIO POSIBLE CONFLICTO POSTELECTORAL"
EN EL UNIVERSAL
3 DE MAYO DE 1999

"DERECHO A VOTAR EN EL EXTRANJERO"
EN: UNA REFORMA ELECTORAL PARA LA DEMOCRACIA: ARGUMENTOS PARA EL CONSENSO
INSTITUTO DE ESTUDIOS PARA LA TRANSICION DEMOCRATICA
MEXICO 1995

DARDON VELAZQUEZ, MAURICIO
"LA DOBLE NACIONALIDAD PARA MEXICANOS EN ESTADOS UNIDOS"
REVISTA: COYUNTURA, NUM. 67/68 (ENE.-FEB 1996)

GARCÍA EXPOSITO, MARIA ELENA
"LA DOBLE NACIONALIDAD EN ESPAÑA"
REVISTA JURIDICA JALICIENSE, NUM. 3 (SEP.- DIC. 1996)

GARCÍA MORENO, VÍCTOR CARLOS
"EL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO"
QUÓRUM
NUM. 43
MÉXICO, JUNIO DE 1996

GARCÍA PELAYO, M
"DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO"
REVISTA DE OCCIDENTE
MADRID 1950

GRECKO, TÉMORIS.
"LOS DILEMAS DEL VOTO EN EL EXTRANJERO: GOBERNACION Y SUS RESISTENCIAS"
EN: BUCARELI - OCHO, NUM. 52
JUNIO DE 1998

LÓPEZ BETANCOURT, EDUARDO
"VOTO DEL EXTERIOR"
EN LA PRENSA, ARCOIRIS JURÍDICO POLÍTICO
4 DE OCTUBRE DE 1998.

SALAZAR UGARTE, PEDRO
"NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA: LA GLOBALIZACIÓN Y LA SOBERANÍA"
EN: ETCETERA NUM 279
JUNIO DE 1998

SALAZAR UGARTE, PEDRO
"NUMEROSOS OBSTACULOS: EL VOTO MEXICANO EN EL EXTRANJERO II"
EN. ETCETERA NUM. 267
MARZO DE 1998

SALAZAR UGARTE, PEDRO
"UNA PAPA CALIENTE: EL VOTO MEXICANO EN EL EXTRANJERO I"
EN ETCETERA NUM. 266
MARZO DE 1998

TRIGUEROS GAISSMAN, LAURA
"NACIONALIDAD UNICA Y DOBLE NACIONALIDAD".
REVISTA ALEGATOS, MEXICO, NUM.26, 1996.

TRIGUEROS GAISSMAN, LAURA
"LA DOBLE NACIONALIDAD EN EL DERECHO MEXICANO"
JURIDICA, NUM. 26
MEXICO

TRIGUEROS GAISSMAN LAURA
"EL SISTEMA DE DOBLE NACIONALIDAD, LA NUEVA REFORMA A LA CONSTITUCION"
REVISTA DEL SENADO DE LA REPUBLICA, VOL. 3
NUM. 7 (ABR. - JUN. 1997)

VALDIVIA, LUIS MIGUEL
"LA DOBLE NACIONALIDAD A DEBATE"
REVISTA: COYUNTURA, NUM.73 (JUL. 1996)

WOLDEMBERG, JOSÉ
"ELECCIONES Y LEGISLACIÓN EN MÉXICO"
REVISTA ESPAÑOLA DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS
NÚM. 50 1990.

WOLDEMBERG, JOSÉ
"VOTAR EN EL EXTRANJERO: HECHOS Y PREGUNTAS ANTE UN HECHO DIFÍCIL"
EN ETCÉTERA
NÚM 228
AGOSTO DE 1998

"VOTO EN EL EXTRANJERO: EN CARRERA PARA EL 2000"
EN: EL ELECTOR LECTOR NUM 23
MARZO ABRIL DE 1998

ZEBADÚA, EMILIO
"FORO BINACIONAL: REGLAMENTACIÓN DEL VOTO MEXICANO EN EL EXTRANJERO"
MOVIMIENTO CIUDADANO POR LA DEMOCRACIA
EN LA PRENSA
8 DE JUNIO DE 1999.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

"DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO"
GALINDO GARFIAS, IGNACIO
COMENTARIOS EN
"MEXICO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES"
TOMO V
H. CAMARA DE DIPUTADOS
LV LEGISLATURA
GPO. EDITORIAL MIGUEL ANGEL PORRUA S.A.
MEXICO 1994 CUARTA EDICION

"DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO DE DERECHO USUAL."
CABANELLAS, GUILLERMO.
2a EDICIÓN ED. HELIESTA. S.R.L.
BUENOS AIRES, ARGENTINA.
1979.

"DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO"
VENEGAS TREJO, FRANCISCO.
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS UNAM
EDITORIAL PORRUA S.A.
MÉXICO 1993.

"HISTORIA DE MÉXICO."
ALAMÁN, LUCAS
EDITORIAL JUS.
MÉXICO, 1942.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.

LEY DE NACIONALIDAD.

DECRETO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,
en materia de Nacionalidad, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1998.

ACUERDO DE LA SEGOB. mediante el cual se da a conocer el Programa para el establecimiento del Registro
Nacional de Ciudadanos y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana. Publicado en el Diario Oficial de la
Federación el 30 de junio de 1997.

DOCUMENTOS

ALMEIDA, LUCINDA

"EL CASO DE PORTUGAL"

CONFERENCIA MAGISTRAL, EN EL SEMINARIO INTERNACIONAL: VOTO DE LOS NACIONALES EN EL EXTRANJERO

MÉXICO, IFE, AGOSTO DE 1998.

BOJORQUEZ SALAZAR, SERGIO ANTONIO.

"AUTONOMIA EN LOS ORGANOS ELECTORALES Y DERECHO DEL SUFRAGIO A LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO"

MEMORIA DEL FORO PARA DISCUTIR LA AGENDA DE LA REFORMA POLITICO ELECTORAL, TOMO II

MEXICO, IFE, 1995

CARPIZO, JORGE Y MADRAZO, JORGE.

"LA REFORMA POLITICA DE 1977"

ANUARIO JURIDICO

MEXICO 1979

UNAM-III

VOLUMEN VI.

CARVALHO VIDIGAL, EDSON

"A EXPERIENCIA BRASILEIRA"

CONFERENCIA MAGISTRAL, EN EL SEMINARIO INTERNACIONAL: VOTO DE LOS NACIONALES EN EL EXTRANJERO

MÉXICO, IFE, AGOSTO DE 1998.

DELGADO MOYA, RUBÉN

"DOBLE NACIONALIDAD"

CONFERENCIA MAGISTRAL, UNIVERSIDAD SAN NICOLÁS DE HIDALGO

MORELIA MICHOACÁN

MÉXICO, 11 DE MARZO DE 1999.

ESCALA RABADAN, LUIS

UCLA

"ORGANIZACIONES DE INMIGRANTES Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA"

CONFERENCIA MAGISTRAL, EN EL SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE VOTO DE LOS MEXICANOS EN TERRITORIO ESTADOUNIDENSE

UNAM

MÉXICO, 19 DE MARZO DE 1999.

GONZALEZ ROURA, FELIPE

"LA MODALIDAD DEL VOTO EN INSTALACIONES OFICIALES HABILITADAS COMO CENTROS DE VOTACIÓN: LA EXPERIENCIA ARGENTINA"

CONFERENCIA MAGISTRAL, EN EL SEMINARIO INTERNACIONAL: VOTO DE LOS NACIONALES EN EL EXTRANJERO

MÉXICO, IFE, AGOSTO DE 1998.

GRUNDSTRÖM, BRITT-MARIE

"EXTERNAL VOTING IN SWEDISH ELCTIONS"

CONFERENCIA MAGISTRAL, EN EL SEMINARIO INTERNACIONAL: VOTO DE LOS NACIONALES EN EL EXTRANJERO

MÉXICO. IFE, AGOSTO DE 1998.

INFORME FINAL DE LA COMISIÓN DE ESPECIALISTAS INTEGRADA POR EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

MARÍN LEYVA, FÉLIX

"LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA"

CONFERENCIA MAGISTRAL, EN EL SEMINARIO INTERNACIONAL: VOTO DE LOS NACIONALES EN EL EXTRANJERO

MÉXICO, IFE, AGOSTO DE 1998.

NOGUERA CALDERON, RODRIGO

"EL VOTO DE LOS NACIONALES COLOMBIANOS EN EL EXTRANJERO"

CONFERENCIA MAGISTRAL, EN EL SEMINARIO INTERNACIONAL: VOTO DE LOS NACIONALES EN EL EXTRANJERO

MÉXICO, IFE, AGOSTO DE 1998.

RIVERA SALGADO, GASPAR

"ORGANIZACIONES POLÍTICAS EN LA FRONTERA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS", LA EXPERIENCIA INDÍGENA"

CONFERENCIA MAGISTRAL, EN EL SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE VOTO DE LOS MEXICANOS EN TERRITORIO ESTADOUNIDENSE

UNAM

MÉXICO, 19 DE MARZO DE 1999.

SOLIS ACERO, FELIPE

"REGLAS ESPECIFICAS PARA EL EJERCICIO DEL VOTO CONTENIDAS EN LA LEGISLACION ELECTORAL MEXICANA"

EN: SEGUNDA CONFERENCIA TRILATERAL SOBRE SISTEMAS ELECTORALES CANADÁ- ESTADOS UNIDOS- MEXICO

OTTAWA CANADA

10 Y 12 DE MAYO DE 1995

MEXICO IFE 1995.

TRISCOS, DIDIER

"LE VOTE DES FRANCAIS ETABLIS HOURS DE FRANCE"

CONFERENCIA MAGISTRAL, EN EL SEMINARIO INTERNACIONAL: VOTO DE LOS NACIONALES EN EL EXTRANJERO

MÉXICO, IFE, AGOSTO DE 1998.

"VOTING BY CANADIANS OUTSIDE CANADA: EQUIERES MANUAL FOR FEDERAL ELECTORAL EVENTS"

CANADIAN DIPLOMATIC MISSIONS AND CONSULAR POST

ELECTIONS CANADÁ

OTTAWA 1997

"VOTING BY CANADIANS RESIDING OUTSIDE CANADA: REGISTRATION FORM & GUIDE FOR SPECIAL BALLOT= LE VOTE DES CANADIENS RÉSIDANT À LE ETRANGER: FORMULAIRE D INSCRIPTION ET GUIDE POUR LE BULLETIN DE VOTE SPÉCIAL"

ELECTIONS CANADA

OTTAWA 1997

ZEDILLO PONCE DE LEÓN, ERNESTO.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.