



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

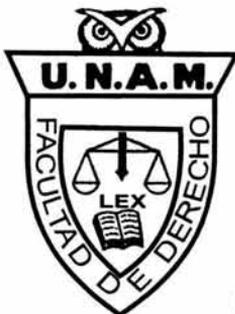
## EL IMPEDIMENTO DEL SUFRAGIO FUERA DEL TERRITORIO NACIONAL

### TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

VICTOR HUGO RUIZ VALDES



ASESOR:

LIC. BENITO MEDINA LIMON

MEXICO, D.F.

DICIEMBRE DE 2004





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ  
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 alumno **RUÍZ VALDÉS VÍCTOR HUGO**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**EL IMPEDIMENTO DEL SUFRAGIO FUERA DEL TERRITORIO NACIONAL**", bajo la dirección del suscrito y del Lic. Benito Medina Limón para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Medina Limón en oficio de fecha 10 de octubre de 2004, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARÉ EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D.F., noviembre 15 de 2004.

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI  
DIRECTOR DEL SEMINARIO

*\*NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél 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 impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.*

\*mpm.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.  
NOMBRE: Victor Hugo Ruiz Valdés  
FECHA: 13-Dic-04  
FIRMA: [Firma]

México D.F. a 10 de Noviembre del año 2004.

LIC. EDMUNDO ELIAS MUSI  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO  
DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD  
NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
P R E S E N T E

Estimado maestro:

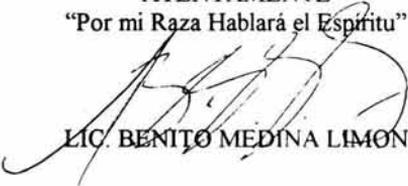
Por este medio me permito remitir a Usted la Tesis "El impedimento del sufragio fuera del territorio nacional" que para optar por el Título de Licenciado en Derecho realizó el alumno VICTOR HUGO RUIZ VALDES; bajo la supervisión del suscrito.

El anterior trabajo en opinión del firmante, reúne los requisitos que el Reglamento General de Exámenes de la Universidad exige; por lo que de no tener inconveniente solicito se someta a su revisión para los fines correspondientes.

Aprovecho la ocasión para reiterar una vez más mi reconocimiento a su labor al frente del Seminario y el agradecimiento por permitir al suscrito colaborar en el asesoramiento de tesis en el mismo.

ATENTAMENTE

"Por mi Raza Hablará el Espíritu"



LIC. BENITO MEDINA LIMON

A DIOS

Gracias señor por todos los momentos felices, dolorosos y adversos que me has mandado, pero sobre todo gracias por que en ninguno de estos momentos he dejado de sentir tu presencia.

A MIS AMADOS PADRES

REINA CRUZ VALDES CASTILLO

ERNESTO RUIZ CARRILLO

Gracias por poder contar con ustedes, siempre que los necesite,  
por guiarme, por escucharme, por el amor incondicional que me han expresado  
todos estos años, por todos los sacrificios que hacen por mi, pero sobre todo  
gracias por darme todo su corazon.

A MI QUERIDA HERMANA

MIRIAM RUIZ VALDES

Gracias por estar siempre conmigo, por que sin ti mis alegrías y mis sueños no serian los mismo y los momentos dificiles serian menos llevaderos.

Te quiero muchisimo, pero te admiro mas.

A MI ABUELITA

GUADALUPE CASTILLO LOPEZ

Gracias por que desde pequeño siempre he recibido muestras de cariño y consejos para salir adelante

A MIS AMIGOS Y AMIGAS

ALONSO

DANIEL R.

LENIN

LUIS

IGNACIO

FRANCISCO

JAIME

MANUEL

DANIEL C.

PATY

ERIKA

MARISOL

CRISTINA

ESPERANZA

EDNA

GRACIELA

LETICIA

SUSANA

Por brindarme siempre su amistad sincera y desinteresada.

A TODOS MIS MAESTROS

Un agradecimiento muy especial a todos y cada uno de ellos, quienes siempre compartieron de manera generosa sus conocimientos y sus experiencias.

AL LICENCIADO

BENITO MEDINA LIMON

Quien no conforme de compartir sus conocimientos y sus experiencias conmigo, me dedico tiempo pero sobre todo me brindo su amistad.

## INDICE

<b>Introducción</b>	I
<b>Antecedentes</b>	1
<b>Capítulo primero. Nacionalidad y ciudadanía</b>	
1.1 Concepto de nacionalidad	11
1.1.1 Formas de adquisición y pérdida de la nacionalidad	16
1.1.2 Contenido sobre las reformas constitucionales sobre nacionalidad	21
1.1.3 Nacionalidad múltiple	30
1.2 Concepto de ciudadanía	36
1.2.1 Derechos y obligaciones que derivan de la ciudadanía	45
1.2.2 Ciudadanía múltiple	47
1.3 Diferencia entre nacionalidad y ciudadanía	51
<b>Capítulo segundo. El sufragio</b>	
2.1 Concepto y naturaleza jurídica	53
2.1.1 Naturaleza del sufragio	54
2.1.2 Características y clasificaciones del sufragio	56
2.1.3 Requisitos del sufragio	62
2.1.4 Aspectos legales del sufragio	64
2.1.5 Límites territoriales del sufragio	68
<b>Capítulo tercero. Derecho comparado: la votación en el extranjero</b>	
3.1 Argentina	74
3.1.1 Origen y fundamentación del voto en el extranjero	75
3.1.2 Operatividad	77
3.2 Brasil	82
3.2.1 Fundamentación y operatividad del voto en el extranjero	82
3.3 Estados Unidos	84
3.3.1 Origen y fundamentación del voto en el extranjero	86
3.3.2 Operatividad	89
3.4 Francia	90
3.4.1 Origen y fundamentación del voto en el extranjero	90
3.4.2 Operatividad	91
<b>Capítulo cuarto. Propuesta de modalidades del voto de los mexicanos en el extranjero</b>	
4.1 Normas internacionales de derechos humanos relativas a las elecciones	98
4.1.1 Reforma constitucional en México y el voto en el extranjero	101

4.2	Informe final de la Comisión de Especialistas que estudia las modalidades del voto de los mexicanos en el extranjero	104
4.2.1	Modalidades de registro	106
4.2.2	Modalidades de emisión del voto	114
4.2.3	Autoridades electorales	116
4.2.4	Medios de impugnación	119
4.3	Iniciativa de Decreto para hacer efectivo el derecho al voto en el extranjero presentada por el Ejecutivo Federal en la sesión de la Comisión Permanente del 16 de junio de 2004	121
4.4	Postura del Instituto Federal Electoral	133
4.5	El interés de los partidos políticos	135
4.6	Consideraciones finales: Viabilidad o inviabilidad del voto de los mexicanos en el extranjero	142
	Conclusiones	163
	Bibliografía	166

## INTRODUCCION

En México y gran parte del mundo la lucha constante por el otorgamiento de los derechos inherentes a la naturaleza del hombre, ha hecho que en esta ocasión sus pasos se encaminen hacia el respeto al ejercicio del derecho al sufragio, dejando atrás diversas formas de discriminación para su otorgamiento.

Como es sabido, en México hemos contado con legislaciones que han contemplado restricciones para el ejercicio del sufragio, por ejemplo: la edad, estado civil, sexo, condición social, etc. Ha sido posible superar estas disposiciones por conducto del reclamo social, logrando que se plasme en el ordenamiento constitucional las condiciones para hacer efectiva la enmienda de "un ciudadano, un voto".

En este sentido, las diversas fuerzas políticas de nuestro país han enarbolado como promesa de campaña el otorgamiento del derecho al voto a nuestros connacionales residentes -en su mayoría- en Estados Unidos, siguiendo el ejemplo de los más de 64 países que han logrado implementar los mecanismos para que sus nacionales residentes en el extranjero, puedan ejercer a distancia su derecho a votar.

En México, el problema no radica en el campo jurídico, sino en el político; ya que el enorme número de mexicanos en edad para votar que se encuentran laborando fuera del país representan para los partidos políticos mexicanos un enorme botín, resultado que se espera beneficie "económicamente" los intereses del o de los partidos que logren se aprueben las reformas para tal fin.

Dentro de este contexto, el capítulo primero lo dedicaré a citar lo referente al Estado, sus elementos y la importancia que guarda con respecto a la nacionalidad y ciudadanía, conceptos por demás obligados a citar en un tema como el que se analiza.

De vital importancia resulta el capítulo segundo, el cual tiene como finalidad exponer la importancia de la conquista del sufragio para todos los ciudadanos, en igualdad de condiciones además del alcance jurídico que implica su debido ejercicio.

En el tercer capítulo se cita —a forma de ejemplificar— las modalidades adoptadas por países como Argentina, Brasil, Estados Unidos y Francia, para implementar el ejercicio del voto de sus nacionales a distancia, tomando en consideración su fundamento legal y la operatividad para llevar a cabo este ejercicio; tomando en cuenta las características propias de cada país.

En consecuencia, el capítulo cuarto está destinado a hacer referencia a las posturas de los actores inmersos en este tema, tomando como punto de partida las inquietudes que me genera el hecho de que se apruebe y se plasme en nuestra legislación una iniciativa (como la presentada por el Ejecutivo Federal ante el Congreso) que oculta fines personales y abre la posibilidad de que nuestra soberanía sea vulnerada y se acepte con agrado la injerencia de un país ajeno en nuestra forma de gobierno.

La viabilidad o inviabilidad del voto de los mexicanos en el extranjero debe ser analizada con detenimiento, sin premura y sin la intención de contar con esa cantidad de votos en las elecciones presidenciales próximas.

Es conveniente destacar que a la fecha, no ha sido posible realizar las reformas legales que posibiliten la implementación del voto de los mexicanos en el extranjero, porque (como ya dije) el problema no existe en la ley, pues todos estamos facultados para ejercer el derecho al sufragio, lo que lo impide es la falta de mecanismos para hacerlo a distancia y el trasfondo político que guarda la aprobación de las reformas propuestas.

## **Antecedentes**

En el presente numeral se tomará como primer punto a tratar la idea de Estado, ya que de éste concepto se derivan los elementos que dan sustento a los temas del capítulo primero, tratando de establecer una relación lógica entre lo que representa el Estado y la relación que guarda con los conceptos de nacionalidad y ciudadanía.

### **El Estado**

Según el Diccionario Jurídico 2000, para los autores clásicos, "el concepto de Estado y lo que significa han dado origen a las más importantes cuestiones debatidas en la filosofía política. No obstante la enorme importancia que parece tener el Estado, sus tratadistas no se han puesto de acuerdo sobre su naturaleza, origen, funciones y fines. Muchas son las disciplinas que se ocupan del Estado. Algunas lo consideran una comunidad política desarrollada, consecuencia natural de la evolución humana; otras como la estructura del poder político de una comunidad; otras ven en el Estado el cuadro geográfico donde se escenifican las aspiraciones nacionales. Unas veces se le identifica con la sociedad, como la totalidad del fenómeno social; otras se le contraponen a sociedad. Unas veces se le equipara con la nación; otras con el poder. En este espacio el problema del Estado se aborda teniendo fundamentalmente en cuenta su aspecto jurídico. Esto no quiere decir que no existan otros aspectos importantes. No obstante, los aspectos jurídicos son particularmente relevantes en una descripción del Estado. Una apropiada descripción del Estado, presupone un claro entendimiento de los problemas jurídicos que le son inherentes. El Estado no es una mera realidad natural, constituye un conjunto de funciones jurídicas cuya comprensión es necesaria para entender el comportamiento de la comunidad política. El Estado crea derecho, aplica una Constitución; el Estado contrata, representa a sus nacionales, tiene jurisdicción, ejecuta sanciones; el Estado celebra tratados, es sujeto del derecho internacional. El Estado, en suma, es titular de derechos y obligaciones. Las teorías que ven en el Estado sólo los aspectos naturales -si esto es posible- no pueden explicar la unidad, la jurisdicción, la personalidad ni la

representación del Estado; es decir, no explican cómo funciona el Estado. Aún más conceptos como poder, legitimación, soberanía y otros que se refieren al Estado, deben mucho de su significado a las normas jurídicas que presuponen. Qué estériles serían tales conceptos si tuvieran que prescindir de toda referencia a normas".<sup>1</sup>

Como se puede apreciar, el concepto de Estado ha sido debatido por más de dos siglos, ya que según los autores de la época, las entonces *polis*, *civitas* y *república* presentaban problemas jurídicos, siendo el Estado uno de sus conceptos centrales a debatir. Dichos antecedentes demuestran que tal estudio no es descubrimiento nuevo y los autores modernos, toman las ideas primarias para su comprensión y emisión del concepto de estado actual.

Para apreciar la importancia de las consideraciones jurídicas en el tratamiento del Estado, "hay que tener presente que la teoría política y la teoría del Estado no son, tanto en su origen como en su forma, sino jurisprudencia dogmática. La jurisprudencia medieval no fue sólo la ciencia de la aplicación e interpretación del derecho, sino también la única teoría coherente del Estado. La teoría política fue jurisprudencia dogmática que trascendió la esfera del derecho y evolucionó como una filosofía del derecho y del Estado (Barker) Erradicar las nociones jurídicas de la teoría política moderna, sería tan imposible como erradicar las palabras latinas de los idiomas modernos (Grim). Que el vocabulario de la teoría del Estado se encuentra impregnado de términos jurídicos, no es sino reflejo y consecuencia del largo proceso y evolución de la jurisprudencia. La teoría del Estado tomó sus conceptos de la jurisprudencia dogmática y fue con ese lenguaje que aprendió a hablar y decir frases articuladas".<sup>2</sup>

Según el concepto de Jellinek, citado por Francisco Porrúa Pérez "la base para la elaboración de un concepto del Estado, no es únicamente la observación y comparación de los estados empíricos o concretos que se dan en el desarrollo histórico. No debemos tomar solamente como base para elaborar nuestro concepto de Estado, el examen del dato real histórico en relación con los estado

---

<sup>1</sup> Informática Jurídica Profesional, *Diccionario Jurídico 2000*.

<sup>2</sup> *Ibidem*

que han existido, sino que debemos tratar de construir un Estado tipo, cuyas notas esenciales correspondan igualmente a una construcción ideal del mismo. Este sería el tipo ideal de Estado".<sup>3</sup>

Siguiendo el orden de ideas, el "Estado moderno, posee caracteres que lo hacen vislumbrar diferencias con las organizaciones políticas del pasado, ya que de acuerdo a la historia, quienes moldearon tales características fueron las clases poseedoras de las riquezas, quienes conservaron su dominio sobre los que carecían de ellas, quienes se vieron amenazados por la corriente de libertad que despertaron al Renacimiento. La historia siguió dos rumbos, uno en Inglaterra, donde la nobleza y la burguesía naciente se impusieron a la corona, inventaron el sistema parlamentario de gobierno y consignaron las libertades del hombre frente al poder público, y el otro en el Continente, particularmente en España, Francia y Prusia, países que caminaron hacia el absolutismo del monarca, hasta llegar, con Luis XIV y Federico el Grande al despotismo ilustrado. El pueblo continuaba trabajando en beneficio de las clases privilegiadas y en los ejércitos de sus majestades que aspiraban constantemente a extender sus dominios; durante los tiempos de cambio tal y como lo es el Renacimiento, las opiniones se dividen acerca del momento de nacimiento de la Edad Moderna, trayendo consigo nuevos valores y formas de vida, si bien no en una roturación repentina, sino más bien en un lento moderamiento, a veces en unión con lo antiguo, pero más frecuentemente con el pasado".<sup>4</sup>

Como se puede apreciar, los distintos rumbos que toman las naciones al momento de implantar sus diferentes formas de gobierno, dan pauta a distintas teorías sobre la idea de Estado, que son la base para la conformación de la teoría de estado moderno.

Partiendo de una concepción de Estado moderno, Héctor González Uribe, retoma las ideas vertidas por Jean Dabin sobre el Estado, al considerar que como elementos previos o anteriores al Estado, se encuentran el elemento humano –la población- y el elemento territorial; y como elementos constitutivos el fin del

---

<sup>3</sup> Francisco Porrúa Pérez, *Teoría del Estado*, pág. 191.

<sup>4</sup> Informática Jurídica Profesional, *Diccionario Jurídico 2000*, Ob. Cit.

Estado –el bien público temporal-, y la autoridad o poder público. De estos elementos obtiene una definición del Estado que le permite atribuir a éste tres caracteres fundamentales: la personalidad moral, la soberanía y la sumisión al derecho”.<sup>5</sup>

Derivado de la lectura anterior, se desprende que los elementos previos del Estado son: población, territorio y autoridad o poder público.

Es preciso señalar que tales elementos son considerados elementos insustituibles en el concepto del Estado. No se concibe un Estado sin individuos o sin territorio sobre el cual aplicar un orden con autoridad; la población es el número de individuos arraigados en determinado lugar, en el que ha desarrollado usos y costumbres que lo ligan con el territorio en que se ha asentado. La relación que nace entre individuos debe mantener un orden, el cual emana de la elaboración de reglas de conducta para una sana convivencia.

La relación que guardan entre sí los elementos constitutivos del Estado dan origen a opiniones como la vertida por Anselmo Carretero y Jiménez, dedicado estudioso de los temas de nacionalidad de los pueblos de España, quien señala que “el Estado es un concepto político relacionado con el ordenamiento jurídico de un territorio que puede coincidir o no con el asiento geográfico de una nación”.<sup>6</sup>

Alberto G. Arce comenta que “no basta la nación para constituir la nacionalidad, ya que el Estado puede no corresponder a la nación, y el término nacional se refiere esencialmente al lazo jurídico que liga con el Estado aún cuando el Estado no corresponda a la Nación”.<sup>7</sup>

En este sentido, se debe atender a las diferencias que existen entre Estado y Nación, pues a decir de Niboyet “la nacionalidad ha de considerarse siempre desde el punto de vista puramente político, es esencial, por lo tanto, no confundir el Estado con la Nación. Una Nación en derecho no es un Estado.

---

<sup>5</sup> Héctor González Uribe, *Teoría Política*, pág. 291.

<sup>6</sup> Anselmo Carretero y Jiménez, *Castilla, Orígenes y auge y ocaso de una Nacionalidad*, pág. 3.

<sup>7</sup> Alberto G. Arce, *Derecho Internacional Privado*, pág. 11.

La Nación atiende pues, a una esfera de acción en la que los individuos se mueven sin afectar la vida de sus semejantes; todo lo que a ella atañe nunca tendrá carácter político ni jurídico. En cambio el Estado es el cuerpo jurídico político de la Nación, su órgano coactivo. Los conceptos nación y Estado atienden a aspectos totalmente diferentes".<sup>8</sup>

Las diferencias entre Estado y nacionalidad, han derivado en la motivación del Doctor Francisco Venegas Trejo a proponer en su tesis profesional (UNAM) titulada *Nacionalidad, Estatalidad y Ciudadanía*, a determinar el vocablo aplicable a ese vínculo jurídico político existente entre el individuo y el Estado y denominarlo *estatalidad*, siendo éste un concepto jurídico, el cual implica la existencia de derechos y obligaciones por parte del Estado para con quienes se encuentran comprendidos en su ámbito de soberanía derivando en contraparte que al designar como "estatal" a una persona, otorgándole una calidad externa, ya no natural, le atribuye derechos y obligaciones.

Para efectos de establecer un nexo entre la nacionalidad y los elementos del Estado, primero, es pertinente desglosar y citar el concepto de cada uno de ellos:

"-Población. Compuesta por una agrupación de hombres, se seres racionales y libres, dotados de un destino individual propio que trasciende al de cualquier colectividad. Como tal, la población es el elemento humano del Estado. El cual aparece estrechamente vinculado con el territorio, del cual no puede desprenderse sin perder su calificación política

-Territorio. Es la tierra sobre la que se levanta la comunidad Estado, considerada desde su aspecto jurídico, significa el espacio en el poder del Estado puede desenvolver su actividad específica, o sea la del poder público. En este sentido jurídico la tierra se denomina territorio",<sup>9</sup> por tanto, es Estado "es una corporación territorial dotada de poder de mando originario"<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> J.P. Niboyet, *Principios de Derecho Internacional Privado*, pág. 77.

<sup>9</sup> George Jellinek, *Teoría General del Estado*, pág. 147.

<sup>10</sup> *Ibidem*, pág. 295.

George Jellinek señala que "en el concepto territorio se puede apreciar una dualidad de significado jurídico: el negativo, que impide a cualquier otro poder ejercer funciones de autoridad en un territorio no propio (sin autorización); el positivo, dispone que todas las personas que se encuentran dentro de un territorio quedan sometidas al poder del Estado. En este sentido, es necesario señalar las excepciones que pueden presentarse en el caso de concurrir en un mismo territorio el poder de más de un estado:

- a) Transitoriamente. Es el establecimiento de un co-imperio, en el que es posible que varios estados ejercerán sobre un mismo territorio una soberanía común.
- b) Sujetos a actos unilaterales o bilaterales del Derecho Internacional, actos en los cuales los Estados autorizan a otro (s) a ejercer funciones dentro de su territorio, sin afectar o aminorar su soberanía. Dicho ejercicio de funciones basa su actuar en la autorización otorgada por el Estado paciente.
- c) Por ocupación militar, acto en el cual el Estado puede ser sustraído (temporal o definitivamente) al poder ejercido por él mismo. Cuando se lleva a cabo una ocupación, se implanta el poder del Estado ocupante o ejerce el poder junto al del Estado ocupado en una figura análoga a la de la gestión de negocios."<sup>11</sup>

-Autoridad o poder público. "Autoridad representa la fuerza moral, poder, la fuerza física".<sup>12</sup> Para Jellinek "toda unidad de fines en los hombres necesita la dirección de una voluntad. Esta voluntad, que ha de cuidar de los fines comunes de asociación, que ha de ordenar y ha de dirigir la ejecución de sus ordenaciones, es precisamente el poder de la asociación, por escasa fuerza interna que posea, tiene un poder peculiar que aparece como una unidad distinta de la de sus miembros".<sup>13</sup>

Contando con la población y el territorio, es necesario aunar a dichos elementos el poder del Estado. La voluntad general avala el sometimiento a un poder ejercido

---

<sup>11</sup> Ídem, pág. 295.

<sup>12</sup> Héctor González Uribe, Ob. Cit., pág. 305.

<sup>13</sup> George Jellinek, Ob. Cit., pág. 148.

por los representantes del Estado, los cuales imponen reglas y formas de conducta con la anuencia de la población.

Héctor González Uribe adiciona a los elementos citados, el fin del Estado por considerar que "es preciso que aparezca la formación propiamente política para que nazca la agrupación estatal, como algo distinto de otros grupos sociales".<sup>14</sup> Así, se considera que el fin del Estado es lo que realmente une a gobernantes y gobernados, ya que la idea objetiva es donde se aglutinan las voluntades para lograr un bien superior.

Atendiendo a los elementos constitutivos del Estado (que son aceptados por la doctrina en general), a continuación será descrita la relación que guardan con la nacionalidad:

-Con la población: "El Estado está constituido por individuos (...) no es posible concebir un Estado sin individuos. Todo Estado debe determinar, por consiguiente, las condiciones mediante las cuales considera a los individuos como nacionales suyos; en otros términos: debe definir su propia substancia".<sup>15</sup> Esta regla aplica en atención a que la población es el elemento humano asentado en determinado territorio, y el cual estará sujeto a un poder o autoridad, siendo los inherentes a este Estado los facultados para intervenir en las formas que desean para conformar el poder coactivo sobre ellos, no siendo permisible para los extranjeros esta facultad, así como la premisa de que en el territorio de un Estado se apliquen normas extranjeras.

Por tanto, "las leyes de un Estado sólo pueden ser creadas por sus estatales, nunca por extranjeros; es decir, son las leyes internas del Estado los que establecen las diferencias entre estatales o nacionales y extranjeros; en consecuencia, tanto unos como otros son sujetos de aplicación de leyes que tienen igual origen: la legislación del Estado que ha sido creada por sus estatales".<sup>16</sup> Ahora bien, "la población por sí sola no constituye un Estado, pues para que éste exista necesita estar organizada y contar con un poder coactivo,

---

<sup>14</sup> Héctor González Uribe, Ob. Cit. pág. 306.

<sup>15</sup> J.P. Niboyet, Ob. Cit. pág. 1.

<sup>16</sup> *Ibidem*, pág. 23.

además de encontrarse concentrada en un territorio, es por ello que la población estatal se caracteriza por ser sedentaria. La nacionalidad deriva del vínculo existente entre el individuo y el Estado, lo cual da lugar a una supuesta pertenencia con respecto del mismo y a una consecuente protección diplomática por parte de éste. En cambio, en el caso de los extranjeros, aún cuando están ligados a la soberanía de ese Estado, éste no está obligado a prestarles ninguna protección de carácter diplomático, y el extranjero tiene limitados sus derechos y facultades en relación a él".<sup>17</sup>

En adición a lo anterior, la relación que nace entre el individuo y el Estado deriva (además de un vínculo jurídico) de un sentimiento de pertenencia y fraternidad por parte del individuo para con sus iguales y para con los elementos que conforman el Estado, pues si bien es cierto que en cualquier momento se puede decidir cambiar de nacionalidad (jurídicamente hablando), el nexo del lugar de donde se es natural no es tan fácil de romperse, pues las costumbres, la gente, el idioma y todo el entorno que te rodea en determinado territorio será determinante para sentir el lazo que te une a un Estado.

-Con el territorio: "El derecho de propiedad concede una potestad sobre los hombres, es el origen del imperio como poder de mando sobre los individuos, pues el que vive heredad ajena tiene que someterse al poder del dueño de la heredad, ya que de no ser así, el dueño dejaría de ser tal y estaría limitado en sus derechos por el poder del que vive en lo ajeno".<sup>18</sup> Por lo tanto, este elemento se vuelve indispensable para efectos de la nacionalidad, pues "si fuera indiferente vivir en México, Asia o Suecia, si el Estado no tuviera obligaciones para con los hombres que viven en una porción de la tierra y si no tuviera relaciones con alguno de los poderes que se ejercen sobre un territorio, el problema de la nacionalidad, a saber si aquella persona es mexicana o sueca sería insoluble. El Estado nacional moderno es soberano, pero la noción de soberanía sería incomprensible sin

---

<sup>17</sup> *Ibidem*, pág. 26.

<sup>18</sup> Mario De La Cueva, *Apuntes mimeográficos de su cátedra de Teoría General del Estado*, en la Facultad de Derecho de la UNAM, pág. 234.

territorio. Estado soberano es aquél que dentro de su territorio no admite la intervención de otro poder”.<sup>19</sup>

Al respecto, existen autores que sostienen posturas opuestas al criterio anterior, pues niegan que el territorio sea un elemento fundamental en la concepción de un Estado. Ejemplo de ello es el teórico francés León Duguit, el cual lo concibe como “un proceso de diferenciación entre gobernantes y gobernados”, sin embargo este proceso puede originarse en comunidades nómadas que no tienen las características del Estado actual.

Un ejemplo de lo anterior, es la nación judía la cual careció de un territorio donde asentarse permanentemente y congregar su población durante mucho tiempo, y fue hasta el 14 de mayo de 1948 que por acuerdo de las Naciones Unidas se decidió la creación del Estado de Israel, el cual ocupó parte del territorio que hasta ese momento había estado bajo el mandato inglés: Palestina.

Otro autor que niega la importancia del territorio en la existencia del Estado es Marcel de la Bique, quien declara que la tesis de Jellinek no es completamente cierta en cuanto a que, si un Estado desposeído de su territorio se traslada a otro, ya no constituye el mismo Estado anterior.

Afirmación que considero equívoca, ya que si bien es cierto que el territorio es un elemento esencial del Estado, también lo es que no implica que este último se identifique permanentemente con un mismo territorio.

Existen casos específicos en donde (por cuestiones de forma de gobierno) se ha tenido que expandir el territorio de un Estado hacia otros, tal y como ha sucedido con Francia, quien expandió su soberanía estatal en los territorios denominados Antillas Francesas, Guayana Francesa y Oceanía Francesa, o Portugal que hizo lo propio en Angola, Islas Cabo Verde, Guinea, Mozambique, Sao Tomé e Príncipe, Macao y Oceanía Portuguesa.

-Con el poder: El poder es la característica fundamental que diferencia a la nación del Estado.

---

<sup>19</sup> *Ibidem*, pág. 16.

Si bien es cierto que en el ámbito del Estado no comprende totalmente el actuar humano, también lo es que por su naturaleza son de mayor relevancia y trascendencia las funciones que a él competen.

Al respecto, el Doctor Francisco Venegas Trejo, señala: "entre todas las formas ratificables de convivencia, el Estado es la más preciosa asociación y la más completa. Aunque la nación penetra con más profundidad en la vida social, el Estado está presente, con su gama de instituciones y ordenamientos, en todas las relaciones humanas".<sup>20</sup>

Por tal razón se puede concluir que la esencia de la nación y el Estado es diferente, la de aquella es social y la de éste es jurídica, siendo el resultado de una voluntad de ordenación humana.

Por ende, la finalidad que el Estado persigue es la de ser el satisfactor de la gran necesidad que tiene el ser humano de protegerse y hacerse respetar por sus semejantes y por los demás Estados, mediante la aplicación de principios jurídicos de carácter general reconocidos por la población a la que se destinan. Es indiscutible que el Estado tiene por objeto regular jurídicamente la conducta humana porque para ese fin fue creado.

A su vez, el poder del Estado basa su solidez en las normas jurídicas que serán aplicables al elemento humano del Estado.

---

<sup>20</sup> Francisco Venegas Trejo, *Nacionalidad, Estatalidad y Ciudadanía*, pág. 30.

## Capítulo primero

### Nacionalidad y ciudadanía

**Sumario:** 1.1 Concepto de nacionalidad 1.1.1 Formas de adquisición y pérdida de la nacionalidad 1.1.2 Contenido de las reformas constitucionales sobre la nacionalidad 1.1.3 Nacionalidad múltiple 1.2 Concepto de ciudadanía 1.2.1 Derechos y obligaciones que derivan de la ciudadanía 1.2.2 Ciudadanía múltiple 1.3 Diferencia entre nacionalidad y ciudadanía

#### 1.1 Concepto de nacionalidad

Desde la antigüedad, los nacionales han gozado y han sido preferidos a los extranjeros en el goce de derechos, quienes en algunos casos fueron considerados como enemigos o bárbaros, tal y como sucedió en la Roma Antigua.

En épocas pasadas, puede hablarse de mínimos o nulos derechos para los extranjeros, en el cual el derecho a vivir, era considerado por algunos pueblos como un privilegio bastante alto; y por lo general, los extranjeros eran calificados con la categoría de animales.

Esta no fue la generalidad de los países, un ejemplo claro fue el sucedido en China doce siglos anteriores a la era cristiana, cuando este pueblo estaba confederado en forma parecida a un Estado de la Edad Media, su vida internacional fue muy activa, ya que en el derecho internacional privado, el extranjero gozó de verdaderas tutelas jurídicas de lo cual existe constancia escrita en leyes y literatura.

Su política de aislarse y crecer sin comunicación hacia el exterior fue posterior a esta época. En este sentido, "...lejos de rechazar a los extranjeros por la diferencia de culto y de nacionalidad y de negarles la comunidad de matrimonios, se supo atraerlos con los honores y las riquezas".<sup>21</sup> Por tanto, buscó relaciones exteriores y estableció una compleja igualdad civil entre nacionales y extranjeros. Sin duda, debido a la aplicación de la doctrina de Confucio se trató humanamente a los extranjeros.

---

<sup>21</sup> José Romero del Prado, *Derecho Internacional Privado*, pág. 221.

En Grecia, cuna de la civilización occidental, se toma como forma de organización la *polis*, cuya principal característica era ser una ciudad esencialmente desarrollada: unidad geográfica, política, jurídica y religiosa; en la cual, todos sus integrantes actuaban por consenso, siendo de común interés los conflictos, además de reunirse o asociarse en un mismo lugar con fines comerciales, religiosos o políticos; asimismo, puede decirse que tenían una relación de parentesco, por lo que la nacionalidad se adquiría de forma hereditaria. No todos los individuos que integraban las *polis* eran considerados nacionales, pues existían diferentes categorías de habitantes, los cuales eran considerados de menor jerarquía política, como en la misma sociedad. Los que gozaban de la calidad de ciudadanos, gozaban de todos los privilegios: "formar parte activa de los foros, fiestas y cultos que se celebraban en las legislaciones y deliberaciones que eran tomadas por los hombres sabios; así también como en el servicio militar".<sup>22</sup>

Por lo que hace a los romanos la idea de la *polis* era considerada como la "*civitas*", en la cual los ciudadanos romanos eran conocidos como *Jus Civitae*, por su persona y sus bienes, aún fuera de Roma. "Derecho romano es el único y propio de los romanos, esto es escrito por la antigua Constitución de la personalidad, de las Leyes, que consiste en quitar y proponer un nuevo derecho de sociedad, proporcionándolo a los romanos sea cual fuere el lugar donde se encuentren".<sup>23</sup>

Es sabido que las relaciones de los romanos y los extranjeros era regulado por el *jus gentium* (derecho de gentes), el cual era uno de los más numerosos derechos que se aplicaban a los extranjeros, primeramente conocidos como *Hosstis*, término que era también empleado para referirse a los esclavos y posteriormente se les conoció como *peregrinos*. Mientras los ciudadanos romanos se regían por el *jus romano*, respecto a su persona y sus bienes, los extranjeros estaban regidos por el *jus gentium*, aún entre extranjeros había diferencia en cuanto a la nación a la que pertenecían, ya que si eran propios de una nación con la cual Roma había concluido un tratado, gozaban del derecho de reclamar la protección de los

---

<sup>22</sup> Erich K., *Historia Universal del Hombre*, pág. 89.

<sup>23</sup> José de Jesús Bernal Beatriz y Ledesma, *Historia del Derecho Romano y de los romanistas*, págs. 42-43.

tribunales. En conclusión, el concepto de ciudadanía es más antiguo que el de nacionalidad, ya que –como se ha mencionado- en la antigua Roma se conocía ese *status*, aunque con sentido y carácter distinto al que posee en nuestro tiempo.

En este sentido “se debe partir de la base de que el concepto de nacionalidad antes de ser *jurídico*, existió como concepto *cultural* o *sociológico*. La nacionalidad, como idea, originalmente se deriva de un hecho natural, el de nacer dentro de un determinado grupo humano, que se identificaba así mismo como diferente de los demás por *razones de sangre*, mismas que los romanos consagrarían posteriormente como el *jus sanguini*.

Etimológicamente el término nacionalidad “deriva de nación, que proviene del latín *natio, onis*, acción de nacer, nacimiento, nación, pueblo, gente nacida en determinado lugar”.<sup>24</sup>

La nacionalidad, en sus orígenes, era un concepto derivado de una relación de tipo consanguíneo entre personas que formaban parte de una misma familia, clan, tribu, nación o pueblo”.<sup>25</sup> En este sentido, es sabido que dichos grupos familiares se trasladaban de un lugar a otro, sin que hasta ese momento fuese importante el territorio. A decir del romano Pomponio, “*lura sanguinis nullo iuri civili dirimi possunt*: los derechos de sangre no se pueden invalidar por ningún derecho civil”.

Al paso del tiempo, tras haber adoptado los nómadas una forma de vivir con influencia de la agricultura, empezaron a asentarse en territorios definidos, con la firme intención de considerar como propio el territorio en el que se encontraban, lo que devino en el concepto social (además de la comunidad de sangre) de pertenecer al lugar en el cual se hubiese nacido, lo que posteriormente sería retomado por los romanos bajo el concepto de *jus soli*.

En la actualidad, -en sentido jurídico- la nacionalidad está más vinculada al concepto de Estado, precisado por Niboyet como el vínculo jurídico político que relaciona a un individuo con un Estado.

---

<sup>24</sup> María Margarita Climent Bonilla, *Nacionalidad, Estatalidad y Ciudadanía*, pág. 1; citando a Sthepano Ximenez, *Dictionarum Manuale Latinum Hispanum ad Usum Puerorum*, pág. 432.

<sup>25</sup> Alejandro Carrillo Castro, *Nacionalidad y ciudadanía*, pág. 21.

Como ejemplo, citaré algunos conceptos emitidos por juristas que son aplicables en nuestro tiempo.

J.P. Niboyet define a la nacionalidad como: "vínculo jurídico y político que relaciona aun individuo con el Estado".<sup>26</sup> Visto desde el punto de vista sociológico, se relaciona con el concepto de nación, entendida como "la sociedad natural de hombres a los que la unidad de territorio de origen e historia, de cultura, de costumbres o de idioma inclina a la comunidad a crear una conciencia de un destino común de vida".<sup>27</sup>

Para Leonel Pereznieto Castro, el concepto nacionalidad "da la idea de un grupo de individuos que hablan un mismo idioma, tienen una historia en común y pertenecen en su mayoría a una misma raza, no obstante la nación en general, un grupo de personas que se conjuntan para formar un Estado, y un Estado que puede estar compuesto por dos o mas grupos de personas".<sup>28</sup>

Bajo este contexto, se entiende una forma conjunta de conceptualizar la nacionalidad, ya que habla de que para conformar una nación se requiere básicamente de que un grupo o más comparta una historia en común, pertenezcan a la misma raza, en fin que sean semejantes y sobre todo que sean gobernados por una misma forma de Estado para que en su estructura se pueda hablar de nación.

Otro aspecto importante respecto a la nacionalidad es el sentido de vislumbrarla como atributo de la personalidad, la cual ofrece una duplicidad de aspectos: desde la perspectiva privatística como una cualidad, un *status* de una persona individual o jurídica, otorgado por el ordenamiento del Estado u organización política a la que pertenece; desde otro punto de vista, la nacionalidad se identifica con el mismo vínculo existente entre la identidad política y el grupo de personas con las que éste aparece en una relación mas estrecha que con las restantes con quienes puede entrar en contacto. La consideración de la nacionalidad como atributo de la personalidad, una cualidad que responde a la tradición jurídica romana y a su

<sup>26</sup> Leonel Pereznieto Castro, *Derecho Internacional Privado*, pág. 40.

<sup>27</sup> J.P. Niboyet, *Derecho Internacional Privado*, pág. 113.

<sup>28</sup> Leonel Pereznieto Castro, Ob. Cit. pág. 31.

noción de una característica del individuo el *civitatis* que se diferenciaba del *peregrinis*. La misma diferencia entre el nacional y el que no lo es, subsiste hasta los tiempos modernos. La cualidad de la persona es lo que resulta del puesto que tenga en cada una de las situaciones tipificadas como fundamentales en la organización civil de la comunidad, que determina su independencia o dependencia jurídica y afecta a su capacidad de obrar, es decir, al ámbito propio de poder y responsabilidad.

Carlos Arellano García, por ejemplo, no comulga con la idea de Niboyet en el sentido de que el concepto emitido respecto a nacionalidad excluye la nacionalidad de las personas físicas y morales, ya que en él no se otorga la calidad de vínculo jurídico, provocándose la confusión entre nacionalidad y ciudadanía. Propone que en el concepto se incorporen los principios que componen a una nacionalidad, y sostiene, en su propia definición, que es necesario incluir la relación de una persona física o moral, que se vincule específicamente con el Estado, con la finalidad de pertenecer a éste por sí solo o en función del objeto que sea de una forma originaria y derivada, según sea el caso.

En este sentido, tal y como se ha señalado en los antecedentes, importa sobremanera saber la relación que guarda el Estado con la nacionalidad, y de la cual se desprende la necesidad de identificar el papel que juegan los elementos constitutivos de éste, por lo que los individuos (población) que se encuentran circunscritos a determinado lugar (territorio) bajo la jurisdicción del Estado del cual son nacionales (poder) están sujetos a las normas que rigen en el Estado.

Aunado a lo anterior, Niboyet señala: "cada vez que se considere la nacionalidad de un individuo, lo único que hay que tener en cuenta es el Estado del que el individuo es súbdito; el vocablo nacionalidad deriva evidentemente de la palabra Nación, a pesar de que la Nación es insuficiente para constituir la nacionalidad".<sup>29</sup>

Este concepto deriva de la apreciación de autores clásicos, para los cuales los términos Nación y Estado tenían un mismo sentido.

---

<sup>29</sup> J.P. Niboyet, Ob. Cit. pág. 2.

### 1.1.1 Formas de adquisición y pérdida de la nacionalidad

Henri Battifol, citado por Leonel Pereznieto Castro, señala que la nacionalidad implica "la pertenencia jurídica de una persona a la población constitutiva de un Estado".<sup>30</sup> Este precepto lleva implícita la idea de que primero debe existir un Estado y posteriormente se derivará la nacionalidad.

Por tanto, la nacionalidad "es una condición legal que se adquiere de acuerdo a la mayoría de las constituciones por dos causas principales:

- a) Por nacer de progenitores que tienen la nacionalidad que un determinado Estado les reconoce como propia (*ius sanguini*), no importa que dicho nacimiento ocurra fuera del territorio estatal correspondiente; o
- b) Por nacer en el suelo que un Estado considerado como territorio propio (*ius soli*), no importa si los que nacen en dicho territorio son hijos de nacionales de otro Estado.

Siendo la nacionalidad un vínculo jurídico que relaciona al individuo con el Estado, y llegado al punto de adquirir la nacionalidad del país que se solicite, existen diversos países que adoptan el sistema mixto para que los extranjeros adquieran así la nacionalidad, lo anterior sobre la base de que dentro de este sistema, se proporciona la aceptación tanto del *ius soli* como del *ius sanguinis*; proporcionando a los países valores que justifiquen la integración de los individuos en la sociedad. De ahí que existan países que adopten tal sistema de una manera absoluta, haciendo alusión uno del otro, aplicando de manera alternativa los dos sistemas, según las necesidades que se requieran.

Alemania, Austria, Dinamarca, Hungría, Noruega, Suecia y Rusia, aplican rigurosamente el *ius sanguinis* y en una forma mínima aplican el *ius soli*.

De forma contraria, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, aplican de forma total el *ius soli*.

---

<sup>30</sup> Leonel Pereznieto Castro, Ob. Cit. pág. 36.

Por lo que hace a México, Estados Unidos y Gran Bretaña, recogen en sus respectivas legislaciones el sistema mixto.

En nuestra Constitución, la nacionalidad encuentra sustento jurídico en el artículo 30, el cual estipula:

*La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.*

*A. Son mexicanos por nacimiento:*

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

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

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

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

*B. Son mexicanos por naturalización:*

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

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

En este sentido, se entiende como nacionalidad mexicana "la pertenencia al pueblo mexicano organizado en el Estado. En el grupo de mexicanos, por

disposición constitucional (artículo 39), esencial y originalmente reside la soberanía nacional.

La nacionalidad por otra parte, es uno de los atributos de la persona física. La nacionalidad como tal, distingue jurídicamente al mexicano del extranjero. Esta distinción es necesaria para penetrar en la estructura jurídica de la nación mexicana y en el concepto de su personalidad jurídica de la nación mexicana y en el concepto de su personalidad jurídica expresamente reconocida en el Código Civil Federal (artículo 25) no como una "pura construcción normativa", sino en su contenido real que en un Estado democrático y representativo está constituido por el pueblo organizado, titular de la soberanía, conforme a lo dispuesto en el artículo 30 que es materia de estos comentarios".<sup>31</sup>

El apartado A se ocupa de establecer en qué casos una persona se considera mexicana por nacimiento:

- a) Si ha nacido en territorio nacional sea cual fuere la nacionalidad de los progenitores
- b) Si ha nacido de padre o madre mexicanos nacidos en territorio nacional o naturalizados

Si bien se observa, el hecho de adquirir la nacionalidad por nacimiento, es atribuida al hijo de padre o madre mexicano nacido en territorio nacional o naturalizado por mandato de ley, conforme al principio de derecho, el cual sostiene que para toda persona física debe contar con una nacionalidad, además de contar con un nombre y un domicilio, pues la nacionalidad como atributo de la personalidad es inherente a su categoría de persona, es su estatus político que lo vincula en modo ineludible a un determinado Estado.

"En el apartado B el artículo 30 de la Constitución Federal se ocupa de la nacionalidad mexicana adquirida por naturalización. En este caso, el status de mexicano, se obtiene por un acto de voluntad de la persona física de cuya nacionalidad se trata, en tanto que la nacionalidad mexicana por nacimiento se

---

<sup>31</sup> *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones*, pág. 661.

obtiene *ex lege*, simplemente por mandato constitucional. En otras palabras, podría decirse que la calidad de mexicano por nacimiento se adquiere originariamente por el hecho de la naturaleza: el nacimiento, independientemente de la voluntad del interesado o de sus progenitores que lo representan legalmente, al paso que la nacionalidad mexicana por naturalización tiene como fuente la voluntad del interesado que es un acto jurídico, unida a la declaración de voluntad del Estado mexicano expresada a través del órgano de gobierno competente (la Secretaría de Relaciones Exteriores). Es consecuencia de un acto complejo de voluntad".<sup>32</sup>

De acuerdo a lo señalado en la fracción I apartado B del artículo en comento, para que se otorgue la naturalización, se requiere que el interesado dirija la solicitud a la Secretaría de Relaciones Exteriores, a efecto de que el Estado mexicano conceda la declaración expresa de otorgamiento de la nacionalidad mexicana, por medio de la carta de naturalización que la autoridad expida, una vez que se ha comprobado que se ha cumplido con todos los requisitos exigidos por la ley.

En la fracción II del mismo apartado, se encuentra prevista otra forma de obtener la nacionalidad mexicana por naturalización, y la cual es una consecuencia legal del matrimonio de extranjero (varón o mujer) con varón o mujer mexicana. Hasta 1934, subsistió en la ley la disposición desigual que señalaba que obtenía la nacionalidad mexicana por naturalización únicamente la extranjera que contrajera nupcias con varón mexicano, lo que derivó en reforma. A decir de algunos, la razón de inspiración a reformar el texto constitucional, fue establecer una situación de igualdad a ambos contrayentes por aplicación del principio conforme al cual, donde existe la misma razón debe aplicarse la misma disposición, en lo que se requiere a la adquisición de la nacionalidad mexicana por matrimonio; y además en no menor medida, porque es una consecuencia natural de la unidad de vida de los cónyuges, elemento esencial del matrimonio.

En síntesis, la nacionalidad se adquiere de origen o de forma derivada. De origen, podemos señalar que es la que los Estados otorgan a los nacidos en su suelo o a

---

<sup>32</sup> *Ibidem*, pág. 666.

los hijos de sus nacionales el derecho y las obligaciones inherentes al gobierno en que se adquiriera. La derivada, es aquella que se desglosa a partir de sucesos o actos que alteren la nacionalidad de origen.

La nacionalidad mexicana, adquirida por voluntad expresa del interesado para obtener la carta de naturalización, debe atender a lo dispuesto sobre la materia en la Ley de Nacionalidad y Naturalización, en el cual se contempla el procedimiento a seguir, según se trate de naturalización ordinaria o naturalización que la ley denomina privilegiada.

Por tanto, la nacionalidad es un atributo de las personas. "Los atributos son las cualidades que son constantes y necesarias en toda persona. Se clasifican en: capacidad jurídica (de goce y de ejercicio), nombre; patrimonio; domicilio; estado civil; y nacionalidad".<sup>33</sup> Por lo que hace a su comprobación, ésta se deriva del Código Civil Federal, el cual señala que el instrumento idóneo para la comprobación de la nacionalidad mexicana por nacimiento es a través de las actas de nacimiento expedidas por el Registro Civil, en el cual se precisa el lugar de nacimiento y se establece el vínculo con el *ius soli*, y al estipularse la nacionalidad de los padres, se deriva la relación con el *ius sanguinis*. Por lo que hace a la nacionalidad por naturalización, esta se reconoce a través de Carta de Naturalización.

Por lo que hace a la pérdida de la nacionalidad, ésta encuentra su base jurídica en atención a lo señalado en el artículo 37 constitucional, el cual estipula:

*A) Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.*

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

*I.- Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero,*

---

<sup>33</sup> María Margarita Climent Bonilla, Ob. Cit. pág. 6.

*por usar un pasaporte extranjero, o por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero, y*

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

### **1.1.2 Contenido de las reformas constitucionales sobre nacionalidad**

El texto original del artículo 30 de la Constitución, deviene del Congreso Constituyente de 1916, el cual presentó al artículo 30 del Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, en la sesión ordinaria del 16 de enero de 1917, en la que se leyó el siguiente dictamen sobre el artículo 30 del Proyecto de Constitución:

"Ciudadanos diputados: Es indiscutible el derecho que tiene cada nación para determinar las condiciones que han de concurrir a fin de considerar a sus habitantes como nacionales o extranjeros; pero al legislar sobre estas materias, el deseo de evitar conflictos con otras naciones obliga a cada país a sujetarse a los principios del derecho internacional.

La comisión cree que el artículo 30 del Proyecto de Constitución se ajusta a esos principios y solamente advierte la falta de alguna franquicia especial para que los indolatinos puedan adquirir la nacionalidad mexicana, significando con esto nuestros anhelos de fraternidad que nos unen con los países de la misma raza.

La distinción entre mexicanos por nacimiento y mexicanos por naturalización tiene interés desde el punto de vista práctico, porque nuestras leyes exigen la primera cualidad para dar acceso a ciertos cargos públicos, exigencia muy justa y que obliga a definir cuales de los mexicanos deben considerarse que lo son por nacimiento.

La Comisión está conforme a este respecto con lo indicado en el inciso primero del artículo 30; pero considera justo ampliarlo para asimilar a los mexicanos por nacimiento a aquellos que, habiendo nacido de padres extranjeros, dentro de la República, opten por la nacionalidad mexicana al llegar a la mayor edad.

El hecho de haber nacido en nuestro suelo y manifestar que optan por la nacionalidad mexicana hace presumir que estos individuos han vinculado completamente sus afectos en nuestra patria; se han adaptado a nuestro medio y,

por lo mismo, no parece justo negarles el acceso a los puestos públicos de importancia, tanto más cuanto que pueden haber nacido de madre mexicana, cuya nacionalidad cambió por el matrimonio; pero que transmitió a sus descendientes el afecto por su patria de origen. Confirma esta opinión la observación de una infinidad de casos, en que mexicanos hijos de extranjeros se han singularizado por su acendrado amor a nuestra patria".

La propuesta del texto al artículo 30, se modificaba en los siguientes términos:

*Los mexicanos lo serán por nacimiento o por naturalización.*

*I. Son mexicanos por nacimiento los hijos de padres mexicanos y nacidos dentro o fuera de la República. Se reputan como mexicanos por nacimiento los que hubieran nacido en la República, de padres extranjeros, si dentro del año siguiente a su mayor edad manifiestan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores que optan por la nacionalidad mexicana:*

*II. Son mexicanos por naturalización:*

*a) Los extranjeros que, teniendo modo honesto de vivir e hijos nacidos de madre mexicana o naturalizados mexicanos, manifiesten a la Secretaría de Relaciones Exteriores su propósito de quedar también naturalizados.*

*b) Los que hubieren residido en el país cinco años consecutivos, tengan modo honesto de vivir y obtengan carta de naturalización de la citada Secretaría de Relaciones.*

*c) Los nacionales de los países indolatinos que se avcinden en la República y manifiesten su deseo de adquirir la nacionalidad mexicana. En los casos de estos incisos, la ley determinará la manera de comprobar los requisitos que en ellos se exigen.*

Este texto, trajo como consecuencia un debate llevado a cabo el 17 de enero de 1917, en el que se refutaba lo contenido en la fracción I, la cual a decir del C.

Machorro Narváez contenía un error gravísimo con fondo doctrinal, en lo que respecta a:

*Se reputan como mexicanos por nacimiento los que hubieran nacido en la República, de padres extranjeros, si dentro del año siguiente a su mayor edad manifiestan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores que optan por la nacionalidad mexicana, siendo que según la teoría y el derecho, esta forma de adquirir la nacionalidad encuadraba en nacionalización y no en la forma de ser mexicano por nacimiento; lo que a su vez trastornaría la teoría política por permitir a los hijos de naturalizados mexicanos acceder (adecuado al texto) un cargo de la importancia como la de ser diputado.*

Otro argumento esgrimido por los congresistas fue el hecho de cómo clasificar a una persona que se encontraba en el supuesto de la fracción I: *Son mexicanos por nacimiento los hijos de padres mexicanos y nacidos dentro o fuera de la República. Se reputan como mexicanos por nacimiento los que hubieran nacido en la República, de padres extranjeros, si dentro del año siguiente a su mayor edad manifiestan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores que optan por la nacionalidad mexicana:* lo que devino en preguntarse cómo sería considerada una persona menor a la mayor edad (21 años), o si ésta fallecía antes de poder hacer su manifestación ante la Secretaría de Relaciones Exteriores de ser reputado como mexicano.

Como consecuencia de tales discusiones, se optó por adecuar dichos argumentos al texto presentado originalmente, para quedar como se señala en el *texto original*.

Para efectos de citar las reformas constitucionales referentes al artículo 30, es preciso que se cite lo que se encuentra contenido en la compilación de *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, por lo que se citará textualmente lo estipulado en el argumento original y el vigente, a efecto de que se aprecie la diferencia y el contexto histórico en que se dieron dichas reformas, cuya consecuencia lógica fue la adecuación de tales consideraciones a la ley.

### **Texto original**

La calidad de mexicano se adquiere por nacimiento o por naturalización.

- I. Son mexicanos por nacimiento los hijos de padres mexicanos, nacidos dentro o fuera de la República, siempre que en este último caso los padres sean mexicanos por nacimiento. Se reputan mexicanos por nacimiento los que nazcan en la República, de padres extranjeros, si dentro del año siguiente a su mayor edad manifiestan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores que optan por la nacionalidad mexicana y comprueban ante aquélla que han residido en el país los últimos seis años anteriores a dicha manifestación, y
- II. Son mexicanos por naturalización:
  - a) Los hijos que de padres extranjeros nazcan en el país, si optan por la nacionalidad mexicana en los términos que indica el inciso anterior, sin haber tenido la residencia que se expresa en el mismo.
  - b) Los que hubiesen residido en el país cinco años consecutivos, tengan modo honesto de vivir y obtengan carta de naturalización de la Citada Secretaría de Relaciones.
  - c) Los indolatinos que se avencinden en la República y manifiesten su deseo de adquirir la nacionalidad mexicana.

En los casos de estos incisos, la ley determinará la manera de comprobar los requisitos que en ellos se exigen.

### **Texto vigente**

La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A. Son mexicanos por nacimiento:

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

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

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

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

B. Son mexicanos por naturalización:

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

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

La primera reforma sufrida a este artículo, apareció publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 18 de enero de 1934. En esta ocasión y con motivo de proponer al Congreso una iniciativa de Ley de Nacionalidad y Naturalización, el Ejecutivo de la Unión propuso la reforma al artículo 30 constitucional.

De acuerdo a la exposición de motivos, "al hacerse independiente el Nuevo Mundo, y cuando por el exceso de población europeo se inició la emigración hacia

América, el régimen universalmente aceptado para determinar la nacionalidad originaria era el *ius soli*; pero después se consagró el *ius sanguinis*, para conservar para los países de donde era el emigrante la nacionalidad de los emigrados.

Por eso en Europa se sustenta en general como principio fundamental en esta materia el *ius sanguinis*; y en América el *ius soli*, existiendo en ambas partes países que aceptan ambos sistemas.

En los países donde rige el *ius soli* el hijo del padre extranjero tiene la nacionalidad del lugar en que nace, por el afecto natural que tiene el hombre hacia el suelo que le vio nacer, presumiéndose que el extranjero que tiene hijos fuera de su patria, por el hecho de residir ausente de ella, manifiesta su voluntad de que sus hijos sean nacionales del país de su nacimiento.

Con excepción de México y Haití todos los países americanos aceptan el *ius soli*, no sólo por la razón anterior sino por otras de naturaleza política y social. Dichos países, de escasa población, necesitan formar su nacionalidad a base de colonización, y si no aceptaran el *ius soli* para determinar la nacionalidad de los nacidos en sus territorios, se encontrarían con muchos habitantes extranjeros no obstante la circunstancia anterior del nacimiento y larga permanencia en él, en número algunas veces mayor que el de sus propios nacionales.

Nuestra Constitución vigente, lo mismo que la anterior de 1857, acepta el principio según el cual el hijo sigue la condición del padre "Principio es éste (dice la exposición de motivos de la Ley vigente sobre Extranjería y Naturalización) que la razón apoya con todo su poder, que los pueblos más cultos han consagrado en sus leyes y que está por lo mismo reconocido por la ciencia. En apoyo de este principio se ha sostenido que el hijo recibe la existencia de sus padres y no del país en que nace, que las afecciones personales son más fuertes que las locales, el lugar del nacimiento es un accidente, las relaciones adquiridas en él son pasajeras e inciertas, mientras que las de familia, los lazos domésticos son poderosos y duraderos.

Por eso nuestro país en diferentes reuniones y conferencias internacionales ha sostenido la conveniencia de aceptar como regla universal en la materia el *ius soli*, y a eso tiende la reforma propuesta,<sup>34</sup> para quedar como sigue:

a) *Son mexicanos por nacimiento:*

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

II. *Los que nazcan en el extranjero; de padre mexicano y madre extranjera, o de madre mexicana y padre desconocido, y*

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

b) *Son mexicanos por naturalización:*

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

II. *La mujer extranjera que contraiga matrimonio con mexicano y tenga o establezca su domicilio dentro del territorio nacional.*

Este texto privilegia la inclusión del *ius soli* en nuestra legislación.

La segunda reforma al artículo 30 constitucional, se llevó a cabo en la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el 25 de octubre de 1966, en la cual se dio lectura a una iniciativa de reformas a la fracción II del artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A decir de la diputada ponente, la C. Fidelia Sánchez de Mendiburu, sostuvo que el texto contenido en la fracción II del apartado A del artículo en cita:

II. *Los que nazcan en el extranjero; de padre mexicano y madre extranjera, o de madre mexicana y padre desconocido, y*

"El análisis de esta fracción II indica que únicamente se reconoce la nacionalidad mexicana a los nacidos en el extranjero, en los siguientes casos:

---

<sup>34</sup> Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones, Ob. Cit. págs. 710-711.

- a) Cuando sus padres (ambos) sean mexicanos.
- b) Cuando sean hijos de un varón mexicano casado con extranjera, y
- c) Cuando sean hijos de madre mexicana y padre desconocido.

En consecuencia, se deja de considerar mexicanos a los nacidos de una mujer mexicana casada con un extranjero, o bien, hijos legitimados por su padre.

Considero que lo anterior constituye una desigualdad jurídica para algunas mujeres mexicanas, que da origen a grandes problemas, pues al regresar con sus pequeños al país encuentran que son tratados como extranjeros, obligándolas a realizar diversos, constantes y complicados trámites migratorios, quedándoles el único recurso de que, al llegar a la mayoría de edad, puedan adquirir la nacionalidad por naturalización.<sup>35</sup>

Esta iniciativa fue aprobada por unanimidad en base a la exposición de motivos de la iniciativa; empero, fue remitida a la Comisión de Estilo a fin de lograr una redacción mejor al presentado para su aprobación, reformándose únicamente la fracción II del apartado A, quedando como sigue:

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

De acuerdo a lo establecido en el transitorio único, ésta entró en vigor tres días después de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Como se puede apreciar, las reformas realizadas al artículo 30 constitucional van encaminadas a otorgar a un mayor número de personas la nacionalidad mexicana (desde el nacimiento); sin hacer distingos en el sexo de los padres.

Posteriormente, por iniciativa de la Presidencia de la República, con fecha seis de diciembre de 1996 fue presentada ante la Cámara de Senadores la propuesta de reformas a los artículos siguientes: la fracción II, la fracción III (recorrida a fracción IV) adicionándose una nueva fracción III, del apartado A) y la fracción II del apartado B) del artículo 30; artículo 32; el apartado A), el apartado B) se recorre y

---

<sup>35</sup> Ibidem, pág. 713.

pasa a ser apartado C), se agrega un nuevo apartado B), se reforma la fracción I y se agrega un último párrafo al nuevo apartado C) del artículo 37. En referencia al artículo 30, en la exposición de motivos se expresa:

“La reforma constitucional propuesta tiene por objeto la no pérdida de la nacionalidad mexicana, independientemente de que se adopte alguna otra nacionalidad o ciudadanía. Con esta medida, se pretende que quienes opten por alguna nacionalidad distinta a la mexicana, puedan ejercer plenamente sus derechos en su lugar de residencia, en igualdad de circunstancias respecto a los nacionales del lugar.

Esta reforma constitucional se ve motivada por el hecho de que un número importante de mexicanos que reside en el extranjero, se ve desfavorecido frente a los nacionales de otros países cuyas legislaciones consagran la no pérdida de su nacionalidad. De esta manera, México ajustaría su legislación a una práctica crecientemente utilizada en la comunidad internacional y, con ello, daría pie para que sus nacionales defiendan de mejor manera sus intereses donde residen, sin menoscabo de conservar su nacionalidad mexicana.

Cabe mencionar que es una característica del migrante mexicano, mantener vivo el apego a sus raíces, su cultura, sus valores y tradiciones nacionales. Además, de la restricción constitucional vigente de pérdida de la nacionalidad, ese mismo apego les conduce a que no busquen la adopción de otra nacionalidad, aunque así lo aconsejen sus intereses, ya sean laborales, ciudadanos, de bienestar familiar o de otra índole en el país donde residen. Se daría así con esta reforma un importante estímulo para quienes han vivido en el exterior, toda vez que se eliminarían los obstáculos jurídicos para que después de haber emigrado, puedan repatriarse a nuestro país.

Resulta importante destacar que la migración mexicana tiene una serie de características peculiares por las cuales, el sitio de destino suele ser temporal, comparado con los patrones de conducta de otras naciones. Es recurrente que, después de cumplir un ciclo productivo en otro país, los mexicanos busquen regresar a México, reintegrándose a sus comunidades de origen. Sin embargo,

durante ese periodo en el exterior, suelen enfrentar condiciones adversas y en ocasiones discriminatorias por no adoptar la nacionalidad del país receptor. De aprobarse esta reforma constitucional, se subsanarían las preocupaciones de esos mexicanos que, por temor a perder su nacionalidad, no dan el paso para integrarse con plenos derechos a las sociedades donde viven, sea permanente o transitoriamente.

Se cuida en todo momento que los mexicanos continúen manteniendo lazos con nuestro país. Para lograr este objetivo, se establece una nueva modalidad en el artículo 30, respecto a la transmisión de la nacionalidad, a los que nazcan en el extranjero, hijos de mexicanos nacidos en territorio nacional, así como a los que nazcan en el extranjero, hijos de mexicanos por naturalización.

Por otra parte, se mantienen y fortalecen, tanto en el artículo 30, en lo relativo a los extranjeros que contraen matrimonio, como en el artículo 37, en lo relativo a la pérdida de la nacionalidad, criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización, acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y una voluntad real de ser mexicanos".

La propuesta de reformas constitucionales fue largamente debatida; finalmente, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de marzo de 1997, cuya entrada en vigor fue al año siguiente a su publicación, para quedar como sigue:

*Artículo 30.-...*

*A)...*

*I...*

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

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

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

B)..

I. ...

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

### 1.1.3 Nacionalidad múltiple

La necesidad imperativa de que todos los individuos cuenten con una nacionalidad, la libertad de optar por otra y la prohibición de privar arbitrariamente al sujeto de nacionalidad, emanaron de la "Conferencia del Instituto de Derecho Internacional de Cambridge en 1885 y fueron confirmados en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, aprobado por la Organización de las Naciones Unidas en el año de 1948".<sup>36</sup>

En este rubro, es pertinente señalar la importancia del reconocimiento –por parte de los Estados- de la nacionalidad múltiple, ya que ésta es la declaración de los dos principios básicos de la titularidad del derecho a la nacionalidad por nacimiento: *el ius soli* y *el ius sanguinis*.

Asimismo, existen otros sistemas para obtener la nacionalidad: *el ius domicilii* y *el ius optandi*. "El primero se da por la permanencia prolongada dentro del territorio de una nación de un individuo que conserva la nacionalidad de origen. Dicha permanencia constituye el pilar necesario para solicitar la nacionalidad al país del domicilio.

En el *ius optandi*, el sistema consiste en la opción de la nacionalidad cuyas características que presentan son mixtas, pues, el Estado otorga una nacionalidad de origen bien con fundamento o bien con base en el *ius soli* o *ius sanguinis* o combinando ambos. Empero, el otorgamiento de esta nacionalidad es provisional

---

<sup>36</sup> Luis Felipe Mena Salas, *La doble nacionalidad*, pág. 146.

hasta que el sujeto tiene la capacidad volitiva requerida para manifestarse y pertenecer a un país y, por tanto, para adquirir una nacionalidad definitiva".<sup>37</sup>

Algunos países han recogido el sistema de la doble nacionalidad en sus legislaciones, cuya principal finalidad es la de que sus ciudadanos –por razones de trabajo u otras circunstancias, hayan tenido que emigrar a otros países y hubieren establecido su residencia ahí- puedan adquirir una nueva nacionalidad, sin perder la de origen. Como primer antecedente, esta idea de la doble nacionalidad quedó plasmada en la *Ley Delbruck*, expedida el 22 de julio de 1913, que pretendió permitir a los alemanes nacionales adquirir otra nacionalidad, sin perjuicio de pérdida de la nacionalidad original.

En la Gran Bretaña desde 1948 coexiste la doble nacionalidad: la nacionalidad británica y la de la mancomunidad británica.

Para España, en el artículo 22 del Código Civil (de 1931) regía el criterio de pérdida de la nacionalidad, salvo con los países con los que existiera convenio expreso. Para 1954, la Constitución Española confirmó el sistema de doble nacionalidad. A partir de este momento, "se han firmado convenios con naciones como: Chile, Perú, Paraguay, Nicaragua, Guatemala, Argentina, Honduras, etcétera. La pauta general de estos convenios consiste en que un individuo, aún cuando tenga dos nacionalidades sólo una es la efectiva, la concerniente al domicilio. En esto último se destaca que los derechos ciudadanos únicamente pueden ser ejercitados por las personas que viven en determinado territorio".<sup>38</sup>

La nacionalidad múltiple, se define como el reconocimiento (por parte de los Estados) con que cuenta una persona para ostentar más de dos nacionalidades. Asimismo, ocurre que la condición de nacionalidad múltiple es adquirida sin tener la intención de renunciar a la propia, pero ésta deriva de un acto jurídico como puede ser el matrimonio, la adopción y naturalización, y el Estado de origen no contempla en su legislación la pérdida de la nacionalidad por nacimiento, por adquirir (con intención o sin ella) otra nacionalidad.

---

<sup>37</sup> *Ibidem*, págs. 146-147.

<sup>38</sup> *Ibidem*, pág. 148.

Hasta este momento, hemos aludido a la doble nacionalidad, pero existe otra multi existencia de nacionalidad: la nacionalidad múltiple. Dicha forma no es en ningún sentido contraria al Derecho Internacional, ni necesariamente apareja la condición de ciudadanía múltiple, términos de efectos jurídicos distintos. Algunos Estados cuentan con disposiciones que restringen, no reconocen y, en algunos casos, prohíben la nacionalidad múltiple. Tales disposiciones buscan evitar conflictos por doble o múltiple nacionalidad, en donde el derecho aplicable es distinto por tratarse de Estados diferentes.

En la actualidad, la tendencia general apunta a la aceptación de la nacionalidad múltiple, ya que se busca considerar la necesidad de promover la integración económica, social y política completa del creciente número de emigrantes.

En México, siguiendo los criterios para otorgar la nacionalidad -determinado por el *ius soli* y el *ius sanguinis*-, es preciso mencionar que esta forma de adquirir la nacionalidad provocaba en nuestro país la existencia de personas –que por razones a veces ajenas a su voluntad- contaran con doble nacionalidad, sin tener la facultad constitucional de gozar de ambas. Esta situación trajo como consecuencia largos debates para encontrar la solución al conflicto, determinándose reformar el artículo 32 constitucional, a efecto de estar en posibilidad de adoptar otra nacionalidad sin menoscabo en los derechos y pérdida de la nacionalidad de origen.

Es conveniente señalar que cuando se encontraba en debate la reforma al artículo 32 constitucional, se escucharon voces a favor y en contra de la aceptación del otorgamiento de la doble nacionalidad. Para Alejandro Carrillo Castro, *no era benéfico y en cambio era perjudicial que se conservara la nacionalidad mexicana a los emigrantes mexicanos radicados en los Estados Unidos de América*, pues "los emigrantes mexicanos radicados en los Estados Unidos de América, con aptitud jurídica para naturalizarse norteamericanos toman una decisión personalísima para gestionar su naturalización. No requieren ninguna reforma constitucional mexicana, dados sus vínculos con la nación que les otorgará su naturalización. Su decisión es convertirse en norteamericanos y dejar de ser mexicanos. De

conservarse su calidad de mexicanos, no les servirá haber decidido convertirse en norteamericanos. Se les seguirá señalando como extranjeros a pesar de la naturalización. Se estimará que no es sincera su naturalización y sufrirán el señalamiento de individuos diferentes al resto de los norteamericanos.

Por tanto, la reforma constitucional propiciadora de la doble nacionalidad, en lugar de constituir un beneficio para los emigrantes mexicanos, engendrará inconvenientes y perjuicios para ellos. El individuo que se naturaliza escoge una nueva patria y se adhiere a su nueva condición de naturalizado, en lo material y en lo espiritual".<sup>39</sup>

En México, el derecho a la doble nacionalidad encuentra su sustento jurídico en el artículo 32 constitucional, el cual establece:

*La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.*

*El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión. En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública.*

*Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.*

*Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que*

---

<sup>39</sup> Alejandro Carrillo Castro, *Nacionalidad y Ciudadanía*, pág. 53.

*se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practicaje y comandante de aeródromo.*

*Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano.*

"Por reforma constitucional del 20 de marzo de 1997 se estableció en nuestro medio el inusitado principio de la doble nacionalidad, es decir de la posibilidad de que una persona de nacionalidad mexicana pueda mantener su nacionalidad originaria extranjera o, en su caso, adquiera una segunda nacionalidad, sin perder la mexicana. El precepto establece que la ley regulará este fenómeno evitando conflictos de doble nacionalidad. Además ordena que para el desempeño de los cargos públicos, en los que por disposición de la misma norma fundamental, se requiera ser mexicano por nacimiento, sólo podrán ocuparlos los mexicanos por nacimiento que no tengan doble nacionalidad. Se infiere del precepto que, quien ocupe ya el cargo público y pretenda adquirir otra nacionalidad, se verá en la necesidad de renunciar a la función pública que desempeñe. El artículo 32 contiene las siguientes reglas:

1. Los mexicanos deben ser preferidos a los extranjeros –en igualdad de circunstancias- para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del gobierno en que no sea requisito la ciudadanía mexicana.
2. El artículo 32 constitucional establece que sólo los mexicanos por nacimiento pueden desempeñar ciertos cargos y obtener determinadas concesiones, atendiendo a criterios de seguridad nacional. Para la determinación de estas prerrogativas el ordenamiento considera dos criterios: el primero diferencia las ramas de las fuerzas armadas –ejército, fuerza aérea y armada de México- El otro distingue si el país se encuentra en paz o en guerra. De esta manera, la regla establece que, en tiempos de paz, ningún extranjero puede servir en el ejército

nacional, en cambio, pueden ingresar a él los mexicanos por nacimiento los mexicanos por nacimiento y por naturalización. Por otra parte, solamente los mexicanos por nacimiento pueden servir en la fuerza aérea y en la Armada de México y desempeñar cualquier cargo o comisión en ellas; el ordenamiento excluye a los mexicanos por naturalización y a los extranjeros".<sup>40</sup>

En este sentido, se trata de preservar los derechos preferentes de los mexicanos por nacimiento frente a los mexicanos por naturalización o extranjeros.

Por otra parte, se permite la adopción de otra nacionalidad sin perder la nacionalidad mexicana, lo que redundará en un gran beneficio para los que por algún motivo optaron por adoptar otra nacionalidad, permitiéndoles mantenerse unidos a su nacionalidad originaria.

Por lo que hace a los conceptos de doble y múltiple nacionalidad, no se tiene la intención de que se creen conflictos, ya que de acuerdo a las normas de derecho internacional que establecen resoluciones sobre el tema, el artículo 3º. De la Convención de la Haya de 1930, a la letra dice:

*A reserva de las disposiciones de la presente convención, un individuo de dos o más nacionalidades podrá ser considerado por cada uno de los Estados del cual es nacional como nacional del país.*

Otro artículo menciona:

*En caso de doble nacionalidad, cada Estado tiene competencia sobre el individuo titular de dos nacionalidades; un Estado no puede ejercer su protección diplomática en beneficio de uno de sus nacionales, en contra de un Estado donde aquél es también nacional.*

Derivado de lo anterior, a título personal considero que el reconocimiento de la doble o múltiple nacionalidad otorga a los individuos derechos que le son

---

<sup>40</sup> Enrique Sánchez Bringas, *Los Derechos Humanos en la Constitución y en los Tratados Internacionales*, págs. 238-241.

inherentes por naturaleza, sin que por ello se incluya que la ciudadanía sea reconocida para ejercitarse en los diferentes Estados de los que es nacional, sino que únicamente sea ejercida en el Estado en el que reside habitualmente; estableciéndose que para los connacionales que han adquirido otra nacionalidad en razón de su domicilio, al regresar a territorio nacional adquieran nuevamente sus derechos ciudadanos.

## 1.2 Concepto de ciudadanía

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

Como ya se ha mencionado, la institución de ciudadanía tiene su origen en Roma, los cuales debían reunir tres requisitos para ser considerados como tales:

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

La ciudadanía romana no se adquiría por el hecho de nacer en territorio romano (como en la legislación nacional) o por nacer en territorio romano en el seno de una familia extranjera que ya residiera allí desde algunas generaciones (variación de la fuente anterior conocida en diversos derechos europeos). *El ius soli*, a pesar de su nombre latino, no es fuente de la ciudadanía romana, que sólo surge del *ius sanguinis*, de la *manumissio* o de la naturalización".<sup>41</sup>

"Para que una persona tenga capacidad jurídica respecto a la legislación romana debe ser miembro de la comunidad política de Roma, de la *civitas*. Este concepto de *civis romanus* tiene una evolución paralela a la expansión de Roma. Así, el concepto de ciudadanía se amplía primero a los habitantes no romanos de la región latina (340 a.C.), luego a los habitantes no latinos de Italia (90 a 88 a. C.), después, bajo Vespasiano, se concede a todos los *ingenuos* de España y,

---

<sup>41</sup> Guillermo Floris Margadant, *El Derecho Privado Romano como Introducción a la Cultura Jurídica Contemporánea*, págs. 129-131.

finalmente, el Emperador Caracalla en la *Constitutio Antoniana* (año 212), la concede a todos los habitantes del imperio, excluyendo a los *dedicticios*. Esta restricción tuvo un alcance mínimo y perdió pronto sentido.

La ciudadanía romana comprende los derechos del *ius publicum* y del *ius privatum*; del primero se desprenden:

- a) El derecho de votar en los comicios y en *los concilia plebis*, es decir el *ius suffragii*.
- b) El derecho de acceso a las magistraturas *ius honorum*.
- c) El *ius provocationis ad populum*, o sea, el derecho de apelar ante los comicios por la imposición de una pena capital decretada por cualquier magistrado que no fuera dictador.

Según el pensamiento romano, como el de todos los pueblos de la antigüedad, el ordenamiento jurídico de un Estado sólo tiene vigor entre sus ciudadanos y excluye originalmente a los extranjeros".<sup>42</sup>

En este sentido, la adquisición y pérdida de la ciudadanía se debía a los siguientes motivos:

"La ciudadanía se adquiere por:

- a) Nacimiento, *ius sanguinis*. Los hijos legítimos siguen la condición que hubiere tenido el padre en el momento de la concepción; los ilegítimos, la ciudadanía que tenga la madre en el momento del nacimiento. Esta fórmula derogada por la *Lex Minicia* (año 90 a.C. aproximadamente) que establece que el hijo nacido de padres de diferentes *status civitatis* recibe el estatus más bajo.
- b) Por *manumissio* solemne. La *manumissio* es un acto de disposición por virtud del cual el esclavo se hace libre y ciudadano.
- c) Por concesión de los comicios, durante la república, o por el emperador. Esta concesión que podía ser individual o dada a una comunidad política,

---

<sup>42</sup> Sara Bialostosky, *Panorama del Derecho Romano*, pág. 56.

devino uno de los factores de integración nacional más importante del imperio, que culmina con la *Constitutio Antoniana* (en el año 212 d. C.), la que logra, además, la unificación de todos los derechos locales provinciales existentes hasta entonces.

La ciudadanía se perdía por la caída en esclavitud (*capitis diminutio máxima*), por emigración, por adquisición de otra ciudadanía y como consecuencia de ciertas penas".<sup>43</sup>

Una de las finalidades de contar con la ciudadanía era la de tener derecho a votar en los comicios, y a decir de Giovanni Sartori en el contexto de la democracia, al referirse al "demos", pueblo, dice que a ésta última palabra no puede dársele a menos de dos interpretaciones. La primera, que significa literalmente *todo el mundo* (...) En las democracias griegas, el demos excluía no sólo a las mujeres, si no también a los nacidos no libres, los esclavos, quienes solamente se sumaban a la mayoría de los habitantes de la ciudad. Hoy en día excluimos todavía (después de la inclusión relativamente reciente de las mujeres) a los menores, a los disminuidos mentales, los criminales que cumplen sentencia, los no nacionales y a los transeúntes. Sin embargo, a los extranjeros también hoy en día se les reconoce cierta calidad de miembros del Estado, ya no se encuentran como antaño al margen de la comunidad estatal, sino que se les conceden algunos derechos y deberes públicos como las garantías individuales y la obligación de pagar impuestos. No obstante, nunca tienen la calidad de ciudadanos, pues esto implica la plenitud de los derechos políticos. La ciudadanía es la máxima expresión de las relaciones políticas entre el individuo y el Estado; significa tener injerencia en la vida pública, intervenir en ella ejercitando los derechos políticos que sólo tienen los ciudadanos".<sup>44</sup>

Para María Margarita Climent Bonilla, la ciudadanía significa "calidad y derecho de ciudadano", así como también "el sujeto de derechos políticos que interviene, ejercitándolos, en el gobierno de un país".

---

<sup>43</sup> *Ibidem*, pág. 58.

<sup>44</sup> María Margarita Climent Bonilla, Ob. Cit. pág. 26.

Por lo que hace a la relación de la ciudadanía con el Estado, esta se vincula a través de la población –la cual es el elemento humano del Estado-. La población “no comprende a todos los habitantes, porque aunque todos éstos se encuentran sujetos al poder y al orden jurídico del Estado, no todos intervienen en el ser y la vida de éste. La población, propiamente dicha, está sólo constituida por ciudadanos, que son los únicos que tienen facultades y obligaciones de carácter político”.<sup>45</sup>

Los derechos políticos que se desprenden de la ciudadanía, son “los que por la Ley Fundamental del Estado son inherentes a la calidad o condición de ciudadano.”<sup>46</sup> Y, de acuerdo con Norberto Bobbio “son un complemento natural de los derechos de libertad y de los derechos civiles”.<sup>47</sup>

Por ende, y de acuerdo a la modalidad de las leyes y tratados, el concepto ciudadanía se ha ido adecuando a las necesidades jurídico-políticas de cada país; en el nuestro, el texto original del artículo 34 Constitucional y Debate del Congreso Constituyente de 1916-1917, estipulaba:

Son ciudadanos de la República, todos los que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido dieciocho años, siendo casados, o veintiuno si no lo son, y
- II. Tener un modo honesto de vivir.

De la lectura de dicho artículo, se advierte la manifiesta exclusión de la mujer, lo cual se justificó en el Diario de Debates de 1916-1917, en los términos que a continuación se transcriben:

“Son idénticos a los de la Constitución de 1857, con ligeras enmiendas. (...). Como la aprobación del artículo 35 textualmente implica la aceptación del sufragio ilimitado para los ciudadanos y la denegación del sufragio femenino, la Comisión no puede excusarse de tratar, siquiera sea brevemente, ambos puntos (...)La defensa del principio de la restricción del sufragio está hecha muy sabiamente en

---

<sup>45</sup> *Ibidem*, pág. 49.

<sup>46</sup> *Diccionario Salvat*, Enciclopédico popular ilustrado, Tomo III, pág. 649.

<sup>47</sup> *Norberto Bobbio, Liberalismo y Democracia*, pág. 649.

el informe del Ciudadano Primer Jefe. Las cualidades morales de los grupos técnicos dominantes por su número en el país justifican la teoría del sufragio restrictivo; pero razones de política impiden que la doctrina pueda llevarse a la práctica en la época presente. La doctrina expuesta puede invocarse para resolver negativamente la cuestión del sufragio femenino. El hecho de que algunas mujeres excepcionales tengan las condiciones necesarias para ejercer satisfactoriamente los derechos políticos, no funda la conclusión de que éstos deben concederse a las mujeres como clase. La dificultad de hacer la elección autoriza la negativa.

La diferencia de los sexos determina la diferencia en la aplicación de las actividades; en el estado en que se encuentra nuestra sociedad, la actividad de la mujer no ha salido del círculo del hogar doméstico, ni sus intereses se han desvinculado de los de los miembros masculinos de la familia; no ha llegado entre nosotros a romperse la unidad de la familia, como llega a suceder con el avance de la civilización; las mujeres no sienten, pues, la necesidad de participar en los asuntos públicos, como lo demuestra la falta en todo movimiento colectivo en ese sentido.

Por otra parte, los derechos políticos no se fundan en la naturaleza del ser humano, sino en las funciones que debe ejercer para que se mantenga la coexistencia de los derechos naturales de todos; en las condiciones en que se encuentra la sociedad mexicana no se advierte la necesidad de conceder el voto a las mujeres".<sup>48</sup>

Al parecer, el objetivo de no otorgar este derecho a las mujeres, se basó en el temor de que fuesen a otorgar su voto a los sectores reaccionarios.

La primer reforma que se realizó al citado artículo, fue hasta el 17 de octubre de 1953, bajo la presidencia de Adolfo Ruíz Cortines, quedando redactado de la siguiente forma:

---

<sup>48</sup> Congreso Constituyente 1916-1917. *Diario de Debates*, Tomo II, págs. 829-830.

*Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:*

*I. Haber cumplido dieciocho años, siendo casados, o veintiuno si no lo son, y*

*II. Tener un modo honesto de vivir.*

“De esta forma, el derecho a la ciudadanía, literal y expresamente situó en un mismo plano de igualdad a ambos sexos; lo cual, actualmente no nos causa ninguna extrañeza, pero el sufragismo (sistema político que otorga a la mujer el derecho del sufragio) no sólo no fue gratuito sino que, por el contrario, fue a resueltas de largas y penosas luchas que se originaron a partir de la Revolución Francesa, en la que se cuestionó la situación de las mujeres en la sociedad. Por tanto, los sufragistas son los partidarios del voto femenino.

Trevor LLOYD, relata que, a finales del siglo XVIII en Inglaterra las mujeres aún no daban muestras de desear su derecho al voto, esta situación permaneció aletargadamente hasta principios del siglo XIX. En 1825 se publicó “La Apelación de una mitad de la raza humana contra las pretensiones de la otra mitad”, de William Thompson, que fue quizás la primera exposición plena de quienes aspiraban conseguir el voto para la mujer; sin embargo, la realidad imperante de esa época era que ni hombres ni mujeres tenían causa política alguna que pudiera inducir a éstas a participar en política”.

El empuje de las feministas inglesas fue decisivo en la vida política de la mujer de hoy, pues pretendieron innovaciones que fueron desde una particular manera de vestir hasta hacerse escuchar en manifestaciones públicas, las cuales no tuvieron gran éxito, pero sembraron la inquietud en mujeres norteamericanas, que siguieron en pie de lucha hasta lograr un considerable aumento de los empleos respetables entre las mujeres de la clase media en Estados Unidos, en la segunda mitad del siglo XIX.

En México, la segunda reforma que sufre el artículo 34 de la Constitución, es la publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, del 22 de diciembre de 1969.

Al finalizar su sexenio, el Presidente Gustavo Díaz Ordaz expidió el Decreto por el que se reformó la fracción I del artículo en cita, y los términos de esta reforma se circunscriben a fijar en dieciocho años la edad para adquirir la ciudadanía mexicana. En la exposición de motivos del Decreto de Reformas de 22 de diciembre de 1969, se contienen, entre otros, los siguientes argumentos que la justifican:

“De acuerdo con la tesis democrática que consagra el artículo 39 de nuestra Constitución, la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, de quien dimana el Poder Público, instituido para su beneficio. Ahora bien, el pueblo ejerce fundamentalmente su soberanía por medio del sufragio, prerrogativas que sólo atribuye la Ley a los ciudadanos, al estimarlos iguales en capacidad, en el respeto a su opinión y en el goce y responsabilidad de derechos y obligaciones que dan plenitud a la persona humana. Las nuevas generaciones emergen a la vida nacional y reclaman –como en todo el mundo contemporáneo– ser escuchadas, y contribuir con sus puntos de vista a la integración de la voluntad colectiva que genera al gobierno representativo. El canalizar esa expresión por medios institucionales, no es sino adaptar nuestra estructura constitucional a la realidad del país y propiciar su eslabonamiento con las generaciones precedentes, ya dotadas de la ciudadanía, a efecto de integrarlas con un sentido nacional y progresista. Nuevas capas de la juventud afrontarán sus responsabilidades ante las realidades sociales de México, como nación joven y en pleno desarrollo.

Por otra parte, quienes han cumplido los 18 años están obligados a prestar el Servicio Militar Nacional, son sujetos de responsabilidad penal y tienen capacidad plena para el trabajo productivo. Resulta lógico, por tanto, la capacitación electoral.

Nuestra evolución constitucional pone de manifiesto la persistente tendencia a universalizar el sufragio y ampliar el cuerpo electoral, proscribiendo sucesivamente una serie de restricciones o limitaciones a la ciudadanía, como las superadas que derivan de la condición social y económica o del sexo”.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Exposición de motivos del *Decreto de Reformas* de 22 de diciembre de 1969.

En tal virtud, el artículo 34 Constitucional quedó en los términos que hasta la fecha se encuentran vigentes:

*Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:*

*I.- Haber cumplido 18 años, y*

*II.- Tener un modo honesto de vivir.*

A decir de "Kymlicka y Norman: *En 1978 era posible afirmar con fiabilidad que el concepto ciudadanía había pasado de moda entre los pensadores políticos. Quince años más tarde, "ciudadanía" se ha convertido en una palabra que resuena a todo lo largo del espectro político*". Existen varias razones para tal renacimiento como son la estrecha relación entre la concepción de derechos individuales y pertenencia a una comunidad –centro de los debates entre liberales y comunitaristas-, y el vigor y consolidación del modelo democrático sustentado en las cualidades y actitudes de sus ciudadanos.

El "desarrollo" del verdadero concepto de ciudadano se circunscribe al siglo XX, y más propiamente a la segunda posguerra, con la configuración del ciudadano formal definido como miembro de un Estado Nación y de un ciudadano sustantivo como poseedor de derechos civiles, políticos y sociales.

En el entendido de que la democracia es aquel ordenamiento con mayor aceptabilidad práctica dentro de los desarrollados por la humanidad al menos hasta el presente, y que una verdadera democracia participativa-deliberativa impone la partición y el compromiso político por parte de un ciudadano con capacidad de reflexionar y de asumir la responsabilidad de actuar en la conducción de asuntos de interés colectivo y de velar por lo público en el contexto de una civilidad de tolerancia y solidaridad, es claro que la temática sobre ciudadanía adquiere una especial trascendencia en el debate contemporáneo de la democratización en sociedades complejas modernas".<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Luis Jorge Garay Salamanca, *Ciudadanía, lo Público, Democracia*, págs. 73-74.

En este sentido, la voluntad política del individuo se manifiesta a través del derecho de voto, ya sea en la creación del Estado, al conformarlo, o al elegir a sus representantes.

Este criterio encuentra sustento en la Declaración de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948, en la cual la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó y proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Asamblea pidió a todos los Países Miembros que publicaran el texto de la Declaración y dispusieran que fuera "distribuido, expuesto, leído y comentado en las escuelas y otros establecimientos de enseñanza, sin distinción fundada en la condición política de los países o de los territorios".

Por lo que respecta al vínculo que dicha declaración guarda con la posibilidad de que los nacionales de un Estado puedan hacer efectivo su derecho a votar encontrándose radicados en otro Estado, el artículo 21 consagra lo siguiente:

*"Artículo 21*

*1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.*

*2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

*3. 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".<sup>51</sup>*

---

<sup>51</sup> Consulta en la página de Internet:<http://www.un.org.spanish>

### **1.2.1 Derechos y obligaciones que derivan de la ciudadanía**

En este sentido, la ciudadanía en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra regulada en el Capítulo IV, denominado: "De los ciudadanos mexicanos", que comprende del artículo 34 al 38.

Al respecto, el ejercicio de la ciudadanía a través de los derechos o prerrogativas, y las obligaciones de los ciudadanos, se encuentran contenidos en la Constitución.

El derecho al voto se encuentra consagrado en el artículo 35 constitucional, que estipula:

*Son prerrogativas del ciudadano:*

*I.- Votar en las elecciones populares;*

*II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;*

*III.- Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;*

*IV.- Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; y*

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

Por lo que hace al artículo en mención, cabe destacar que su primer reforma se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el seis de abril de 1990, y fue relativa a la fracción tercera, en defensa de los derechos de los trabajadores, en cuanto a su libertad para tomar parte en los asuntos políticos del país.

En el artículo 36 de la Constitución, se señala:

*Son obligaciones del ciudadano de la República:*

*I.- Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o*

*trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.*

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

*II.- Alistarse en la Guardia Nacional;*

*III.- Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley;*

*IV.- Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos; y*

*V.- Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.*

Asimismo, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el Título Segundo "De la participación de los ciudadanos en las elecciones", en el Capítulo Primero "De los derechos y obligaciones", señala en el artículo 4:

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

Por lo que hace a los derechos y prerrogativas de los ciudadanos, el artículo 38 Constitucional, señala:

*Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:*

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

*II.- Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;*

*III.- Durante la extinción de una pena corporal;*

*IV.- Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;*

*V.- Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y*

*VI.- Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.*

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

Someramente, se han descrito las disposiciones legales relativas a la ciudadanía en México, pues de su texto se deriva propiamente la parte medular del presente trabajo de investigación; y posteriormente, serán aludidas por la relación que guardan con el otorgamiento del derecho de nuestros connacionales a votar en las elecciones de nuestro país.

### **1.2.2 Ciudadanía múltiple**

Dicho concepto hace alusión a las situaciones en las que un mismo individuo cuenta con el reconocimiento pleno de los derechos y obligaciones ciudadanas previstas por la legislación propia en más de un solo país. Dicho reconocimiento abre la posibilidad de que los individuos que se encuentran en esta situación ejerzan en forma activa y plena, derechos políticos en varios países a la vez. Esto derivaría en lo que se conoce como ciudadanía múltiple efectiva.

Desde el punto de vista del derecho comparado, "algunos sistemas jurídicos que aceptan la nacionalidad múltiple, como el canadiense, establecen requisitos de residencia que restringen el ejercicio de derechos políticos a un solo país. Otros, como el estadounidense, no cuentan con disposiciones que obstaculicen en

principio la ciudadanía múltiple al no considerar la residencia como requisito para ejercer el voto ni establecer diferencia alguna entre nacionalidad y ciudadanía.

Muchos países establecen una diferencia clara entre nacionalidad y ciudadanía, de forma tal que la ciudadanía múltiple no es necesariamente una consecuencia legal automática de la nacionalidad múltiple. Asimismo, la gran mayoría de los países establecen en sus respectivas leyes de nacionalidad y ciudadanía algunas restricciones al uso pleno de derechos ciudadanos de las personas que detentan nacionalidad múltiple. La restricción más común es la exigencia de renunciar a cualquier otra nacionalidad a fin de poder ejercer ciertos cargos públicos, y servir en las fuerzas armadas.

Este concepto conlleva elementos sociales que deben existir para su cabal cumplimiento. En Europa, por ejemplo, existe la idea de institucionalizar en varios países la idea del "ciudadano del mundo", por estar inmersa su economía en la globalización.

En este sentido, la Unión Europea lleva a cabo a través de las Universidades de mayor renombre un proceso de convergencia entre los sistemas nacionales de educación para desarrollar antes del 2010, un Espacio Europeo de Educación Superior.

Dentro de este proceso, se llevó a cabo un Seminario celebrado en Madrid España en el presente año, de cuyas conclusiones se desprende el objetivo y misión de la Universidad en España, la cual es dar soporte a las directrices del Parlamento Europeo que establecen que "es compromiso y obligación de los Estados apoyar el desarrollo de la Universidad Pública, la importancia de la movilidad de estudiantes, profesores e investigadores para el enriquecimiento del conocimiento y el descubrimiento de nuevas realidades sociales y culturales y, finalmente, la necesidad de acelerar y fortalecer el proceso de Bolonia.

El desarrollo de los diversos instrumentos se focaliza en el aumento de la confianza (calidad y acreditación), la comparabilidad (estructuras), la transparencia (suplemento al título) y una medida común (ECTS).

A través de la descripción de las etapas del proceso de Europeización, se han distinguido los retos que ahora se vislumbran en un escenario de "sistemas diversos, con objetivos compartidos". Es decir, trabajar desde políticas nacionales hacia el cumplimiento de los objetivos europeos. Los desafíos inmediatos se observan en los cambios estructurales, el desarrollo de programas europeos, el aseguramiento de la calidad y la acreditación, y fortalecer y mantener el atractivo hacia el resto del mundo.

Las reformas no solo deberán plantearse en los sistemas de educación superior, deben darse también en el seno de las universidades.

Así, las transformaciones que requiere la universidad española en la convergencia europea supone:

- Un compromiso con la sociedad y la ciudadanía.
- Un compromiso con los estudiantes.
- Un compromiso con las demás instituciones educativas.

La Universidad formadora de profesionales y ciudadanos en Europa

En el segundo eje de reflexión referido la universidad como formadora de profesionales y ciudadanos en Europa, las principales ideas se colocaron alrededor de la convivencia de nacionales diversos en un espacio común.

La construcción de la Unión supone la aparición de innovaciones de carácter político traducidas en una "ciudadanía múltiple", en la que el concepto de ciudadanía sufre cambios radicales.

Como dijo el Profesor Francisco Michavila, Director de la Cátedra UNESCO de Gestión y Política Universitaria: "No puede hacerse Europa sin hacer Europeos".

Para ello es preciso atender y superar retos que se presentan: la política educativa en manos del Estado, los fenómenos migratorios, entre otros.

Este momento representa una oportunidad para las Universidades, que precisan actuar en tres ejes: a) sentimiento europeísta, b) espacio común universitario, c) cultura docente; a través de dos tipos de estrategias: personales –que atiendan a

las necesidades particulares de los estudiantes y profesores- e institucionales – que impliquen la transformación de las instituciones educativas y aquellas que participan en el diseño de la política educativa-.

Todo lo anterior forma parte del papel de la Universidad en la Europa posible. En palabras del profesor Jan De Groof, Presidente de la Asociación Europea de Derecho y Política Educativa: "No hay vuelta atrás, la globalización es una realidad y no sólo en términos del mercado, sino también en lo relacionado a una ciudadanía del mundo".<sup>52</sup>

Así, la finalidad del Espacio Europeo de Educación Superior en la construcción (educativa) de Europa, será a través de la formación de "profesionales" y además "ciudadanos" que han de compartir valores y que han de preservar aquellos que les distinguen de los demás. En este mismo eje, la reflexión ha girado en torno a la participación de la Universidad en otros aspectos de la vida política y social de Europa.

El resultado de este Seminario (celebrado en Granada) es una riqueza de ideas, en calidad y cantidad, generadas con la participación de ponentes de apreciable calidad y prestigio, representantes de todas las universidades de Madrid, representantes de más de 22 universidades del resto de España, una universidad holandesa y representantes de diversas administraciones autonómicas.

Tomando en consideración lo anterior, se entiende el sentido del concepto de ciudadanía múltiple utilizado en Europa:

"Ciudadanía múltiple: proclamar la ciudadanía múltiple, implica la pertenencia de los ciudadanos a la modernidad, esto es, poder ser, por ejemplo, vitoriano, alavés, vasco, español y europeo a la vez, es decir ciudadano del mundo".<sup>53</sup> Lo cual significa cambios sustanciales en el concepto usual de ciudadanía, y tal vez al concepto mismo (aceptado doctrinariamente) de nacionalidad.

---

<sup>52</sup> Consulta de la página de Internet: <http://invest.ugr.es/guia-t/EspacioEuropeo/Index.htm>

<sup>53</sup> Consulta de la página de Internet: [http://www.argumentoslibertad.org/vo\\_2-2.htm](http://www.argumentoslibertad.org/vo_2-2.htm)

### 1.3 Diferencia entre nacionalidad y ciudadanía

Para empezar el contenido del presente numeral, es preciso distinguir la diferencia entre nacionalidad y ciudadanía, pues a decir de Carlos Arellano García “estos términos son frecuentemente empleados como sinónimos e, incluso, en el texto de tratados internacionales se refieren a ciudadanía cuando en realidad se pretende mencionar la nacionalidad. En los países latinoamericanos, entre ellos México, la ciudadanía se refiere al goce de los derechos políticos cuando el nacional (requisito para ser ciudadano) reúne ciertos presupuestos accesorios”.<sup>54</sup>

De acuerdo a lo referido con anterioridad, para entender la diferencia entre nacionalidad y ciudadanía, es necesario precisar las características de cada concepto.

Por lo que hace a la nacionalidad, ésta la concibe como un vínculo natural, el cual no es creado por el derecho pero que le otorga reconocimiento, ligando al individuo con una comunidad estatal produciendo consecuencias jurídicas, especialmente en el orden internacional.

De acuerdo a la Convención de la Haya de abril de 1930, se establecieron los criterios internacionales para adoptar las formas de adquirir la nacionalidad según el criterio de cada Estado, en respeto pleno de lo establecido en la Convención. Por ende, los países de inmigración atienden al lugar de nacimiento (*ius soli*) cuando deben decidir cual es ese vínculo natural que determina la nacionalidad. En el caso de los países en los que predomina la emigración, se procura mantener vinculados al Estado de sus padres a quienes abandonan el territorio, atendiendo al vínculo natural derivado de la sangre (*ius sanguinis*).

Como deberes derivados de la nacionalidad, se señalan los de lealtad que obliga a prestar el servicio militar y a abstenerse de la comisión de actos que se tipifican como constitutivos de traición a la patria.

Por lo que hace a la ciudadanía, se ha citado que es una “calidad jurídica que habilita al individuo para participar en la vida política del grupo otorgándole ciertos

---

<sup>54</sup> Carlos Arellano García, *Derecho Internacional Privado*, pág. 203.

derechos e imponiéndole ciertos deberes". En este sentido, la diferencia entre nacionalidad y ciudadanía radica en que la nacionalidad atiende al vínculo natural que liga a un individuo con un Estado (en función del lugar de nacimiento o de la sangre), procura asegurar la protección diplomática y el deber de lealtad al Estado e interesa no sólo al derecho interno sino, también, y muy especialmente, al derecho internacional. La ciudadanía, en cambio, es un concepto estrictamente jurídico, que sólo interesa al derecho interno y tiende a determinar cual es el grado de participación que corresponde a los habitantes de un Estado en la vida política del grupo.

En términos generales, se puede decir que se puede ser nacional sin ser ciudadano, y a la inversa, se puede ser ciudadano siendo extranjero; por ejemplo, se pudiese dar el caso de un nacional que aún no cumple la edad necesaria para ser ciudadano, sin que por este motivo deje de ser nacional.

Los derechos y obligaciones derivados de la ciudadanía, procuran asegurar a la persona a quien se atribuye tal *status*, una participación activa en el funcionamiento político de la sociedad. Tales derechos inherentes a la condición de ciudadano reconocidos en general por la doctrina y el derecho comparado son:

El de elegir (*ius suffragi*) y el de ser electo (*ius honoris*). Además, existen derechos que pueden considerarse secundarios pero no de menor importancia, como el de ser preferido ante un extranjero para una oferta de trabajo.

Tema de relevante importancia para la presente investigación, es vincular los conceptos de ciudadanía y nacionalidad con el de sufragio, pues como veremos en el capítulo siguiente, éste deriva de un derecho político otorgado a los ciudadanos de un Estado. Por tanto, el sufragio es un derecho inherente a su calidad de miembros de la sociedad política. Todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación, y como tal es elector y elegible en las condiciones y formas que se designarán.

## Capítulo segundo

### El sufragio

**Sumario:** 2.1 Concepto y naturaleza jurídica 2.1.1 Naturaleza del sufragio 2.1.2 Características y clasificaciones del sufragio 2.1.3 Requisitos del sufragio 2.1.4 Aspectos legales del sufragio 2.1.5 Límites territoriales del sufragio

#### 2.1 Concepto y naturaleza jurídica

“En las sociedades modernas la participación de sus integrantes en los procesos de formación y ejercicio del poder público constituye un elemento fundamental de su desarrollo democrático. Al respecto existen diversos grados y modalidades de participación política que varía de un país a otro en función de su historia, nivel de desarrollo socioeconómico y cultura política, e incluso dentro de un mismo país, en relación con diferentes etapas de su evolución o con los distintos grupos sociales que lo constituyen.

Suele afirmarse que la forma más común de participación política, y para la gran mayoría de las personas la única, es la participación electoral que se expresa a través de la emisión del sufragio en comicios celebrados periódicamente.

El sufragio concreta la participación del pueblo como titular de la soberanía para integrar los órganos del Estado –poderes públicos- que tienen en la elección su origen y fundamento. En México los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión son los que se integran con funcionarios elegidos mediante el sufragio, en tanto que el Poder Judicial se constituye con la intervención de los otros poderes.

Puede definirse al sufragio como un medio del 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”.<sup>1</sup> Existen países en los cuales se convoca a la ciudadanía a efecto de conocer su opinión respecto a una ley, conocer de un texto legislativo o incluso intervenir en reformas constitucionales,

---

<sup>1</sup> Arturo Nuñez Jiménez, *El nuevo sistema electoral mexicano*, pág. 21.

haciendo uso de la llamada democracia semidirecta –la cual propicia la participación directa del pueblo para decidir sobre asuntos públicos de trascendencia-, siendo a través del referéndum y el plebiscito, mediante los cuales se concreta la función normativa del sufragio.

“Cuando el sufragio cumple una función electoral constituye un derecho político que se otorga a una parte de los integrantes de una comunidad nacional –los ciudadanos-, para participar como electores o como elegibles, esto es, para formar parte del electorado o cuerpo electoral, o de quienes como candidatos tienen la posibilidad de llegar a convertirse en gobernantes”.<sup>2</sup>

Por lo que hace a la naturaleza jurídica del sufragio, ésta se ha concebido de dos formas: 1) como un derecho y 2) como una función. Cada una de estas ideas está relacionada con la soberanía y el grado de intervención que se reconoce en su ejercicio, bien sea a cada elector considerado aisladamente o bien al conjunto de electores.

Como un derecho, la concepción del sufragio atribuye a cada individuo el carácter de depositario de una fracción de la soberanía. En el caso de ser considerado como función, el sufragio es encomendado al cuerpo de electores en su conjunto, no siendo viable dejársele libremente el ejercicio a cada uno de ellos.

En la actualidad, existe una corriente ideológica que considera al sufragio como derecho y obligación, forma adoptada por nuestra legislación actual.

### **2.1.1 Naturaleza del sufragio**

“El sufragio no constituye un derecho individual. Basta para demostrarlo un examen comparativo de los caracteres del sufragio y de los derechos individuales. Todo derecho individual consiste en la facultad de cada individuo de desarrollar, con entera independencia, su propia actividad en prosecución de los fines esenciales de la vida. El sufragio es el medio de elegir los funcionarios públicos, de constituir los centros de autoridad destinados a regir los intereses públicos, de organizar las garantías de libertad civil y atribuye a cada ciudadano un poder

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, pág. 22.

sobre todos los demás. El derecho individual puede manifestarse ampliamente, aun cuando el hombre no forme parte de una sociedad política. El sufragio nace y muere con la sociedad política; fuera de ella no existe para el hombre y no es posible siquiera concebirlo.

Los derechos individuales son ejercidos por los hombres con entera libertad. La ley los declara, los consagra y los garante determinado al mismo tiempo el círculo de acción de cada individuo y los límites de acción de cada derecho. Pero dentro de esos límites el individuo se desenvuelve con absoluta libertad".<sup>3</sup> En el caso del sufragio, éste se encuentra sujeto a una reglamentación más minuciosa, ya que de acuerdo con la ley de la materia, para hacer efectivo este derecho se debe atender a todo el procedimiento que conlleva celebrar elecciones, en el cual el sujeto está determinado a cumplir con este derecho de acuerdo a la fecha establecida, las condiciones en que debe presentarse para emitir su voto, etc.

Otra diferencia se da cuando el sujeto ejerce sus derechos individuales y se afectan de manera individual sus intereses, mientras que cuando ejerce su derecho a sufragar como ciudadano, su acción tiene como fin afectar de manera directa la dirección de los intereses sociales.

En concreto, los derechos individuales son inherentes al hombre, constituyen los atributos de su personalidad por su sola calidad de hombre, mientras que para ejercer el derecho al sufragio es necesario pertenecer a la sociedad política.

En si, el sufragio es un derecho político. Cuando el hombre ejerce su derecho a votar, a efecto de constituir los poderes públicos, no lo hacen ejerciendo un derecho de carácter personal, sino que lo ejercen como elementos que componen a la sociedad política. "Cuando se establece que el sufragio es un derecho inherente a la calidad de ciudadano es porque la expresión ciudadano designa al hombre, no bajo el aspecto de ser individual y autónomo, sino como elemento componente de la sociedad y, en consecuencia, como miembro de la soberanía nacional.

---

<sup>3</sup> Justino Jiménez de Aréchaga, *La libertad política*, Fragmentos de un curso de derecho constitucional, edición oficial, México, 1996, págs. 5-7.

Se define a la soberanía como el poder de la sociedad tiene de regirse así misma, de constituir y organizar el Estado. Si los derechos políticos derivan de la soberanía, su ejercicio es jurídicamente obligatorio para los ciudadanos, como elementos componentes del organismo social. Para ser más precisos, estos derechos políticos deberían ser calificados como deberes políticos”.<sup>4</sup>

Por ende, podemos concluir que (en materia electoral) el sufragio es el medio a través del cual los ciudadanos hacen uso del derecho de elegir a sus futuros gobernantes, y a través del voto, se concreta el ejercicio del derecho al sufragio.

### **2.1.2 Características y clasificaciones del sufragio**

Por su alcance, el sufragio se divide en dos categorías: “*calificado o restringido y universal*. Por el modo de emisión se divide en *público y secreto*. Por la forma de ejercerlo se diferencia en *facultativo y obligatorio*. Por el grado de relación entre electores y elegidos, en *directo e indirecto*.

I. “*Sufragio calificado o restringido*. Antes de generalizarse el principio de legitimidad democrática por el principio de la elección, el sufragio presentó un carácter restringido, es decir, sujeto a ciertas calificaciones que le quitaban todo atisbo d universalidad, de manera que se basaba en una pauta particularista de comportamiento político. Las restricciones se fundaban en el sexo, con detrimento del sufragio femenino, que sólo se afirmó después de la primera guerra mundial; en la edad, estableciéndose un límite mínimo y otro máximo, en la capacidad intelectual, sea excluyendo a los analfabetos, sea estableciendo cierto grado de instrucción. Pero la principal restricción tuvo base económica, utilizando como índices sea la cualidad de propietario o la capacidad de contribuyente resultante de un censo levantado al efecto, mediante el cual se establecía la obligación de pagar una cuota mínima. Todas estas restricciones actualmente se tornan discriminatorias y hacen, por tanto, que en todo sistema político democrático el voto calificado carezca de fundamento ético.

*Sufragio universal*. Constituye actualmente el instrumento indiscutido de concreción de la legitimidad democrática. Aunque su alcance no es absoluto,

---

<sup>4</sup> Idem

porque todo cuerpo electoral implica la aplicación de ciertos criterios restrictivos, expresa, sin embargo, el grado más amplio de extensión de la capacidad de votar sobre base igualitaria, al excluir discriminaciones ligadas a la raza, el sexo o la clase social.

II. *Sufragio público y secreto*. Durante mucho tiempo prevaleció el sistema del sufragio público, que se extendió hasta finales del siglo XIX. Mediante el sufragio público los electores manifestaban de viva voz su voluntad ante la mesa receptora o por aclamación la selección d candidatos. Sin embargo, las formas sociales contemporáneas de las cuales se desprende una generalización de las situaciones de dependencia, fueron restando validez al carácter público del sufragio para descubrir en su emisión secreta un signo de reconocimiento de su libre ejercicio e independencia de criterio".<sup>5</sup>

III. *Sufragio facultativo y obligatorio*. El sufragio es facultativo cuando la emisión del voto queda subordinada al libre arbitrio del elector. Aparentemente sería la forma democrática del ejercicio. Sin embargo, la apatía o participación negativa que implica la voluntad de no votar puede traducir, si se generaliza, una situación de despolitización perjudicial para la comunidad política. De ahí que progresivamente se haya ido extendiendo el carácter obligatorio del sufragio, hasta como una forma de protección de la libertad del elector que conserva el derecho de emitir su voto en blanco.

IV. *Sufragio directo e indirecto*. El sufragio es directo cuando el elector realiza la elección de los gobernantes de modo inmediato, es decir, como expresión de primer grado. En cambio, en el sufragio *indirecto*, los miembros del cuerpo electoral votan por delegados, convencionales o electores de segundo grado, en quienes recae el poder de elegir directamente a los gobernantes o candidatos a los cargos públicos".<sup>6</sup>

Aunado al criterio anterior, la doctrina general reconoce aún más y diversas formas y características del sufragio, distintas a las enumeradas con anterioridad y

---

<sup>5</sup> Artemio Luís Melo, *Compendio de Ciencia Política*, págs. 220-221

<sup>6</sup> *Ibidem*, pág. 222.

algunas aplicables a nuestra legislación; otras, distintas en cuanto a sus efectos y por el modo de votar, siendo las siguientes:

“Por sus efectos el sufragio se clasifica en 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 asegurar 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. En el sufragio igual o único se concreta el principio democrático de “un hombre, un voto”, que entraña que todos los electores se encuentran en las mismas condiciones porque sus respectivos votos tienen siempre igual valor. En la legislación mexicana está garantizado el sufragio igual o único.

Por lo que toca al modo de votar, el sufragio también se distingue como nominal y como plurinominal o de lista, según se emita el voto a favor de un candidato individual o a favor de una lista de candidatos”.<sup>7</sup>

Por lo que hace a este último modo de votar, existen subclasificaciones en cuanto a si existe la posibilidad de que el elector pueda expresar sus preferencias en torno a la lista de candidatos que se le propone.

En nuestro país, esta subclasificación no existe, pues en la legislación no se contempla la posibilidad de que el elector exprese sus preferencias respecto al orden en que aparecen los candidatos en las listas propuestas por los partidos políticos.

Otra clasificación reconocida por la doctrina es la que va de acuerdo al sentido de la representación: en este caso, el sufragio se clasifica en individual o político y funcional o corporativo. En el primer caso, se reconoce que sólo los individuos son electores, como consecuencia de tener la capacidad de goce y ejercicio de los derechos políticos propios de la ciudadanía. En el segundo, denominado también sufragio profesional, se pretende que la representación no sea política sino social y económica, teniendo como sujetos a las corporaciones. En nuestra legislación, sólo existe el sufragio individual.

---

<sup>7</sup> Ibidem, pág. 27.

En nuestro país, el modo de ejercer el sufragio fue indirecto hasta 1912, cuando a juicio del entonces Presidente de la República, Don Francisco I. Madero, el 26 de abril fue expedido el decreto que lo reformaba constitucionalmente, estableciéndose el sufragio directo en la elección de diputados, senadores y Presidente de la República. Esta nueva disposición dio como resultado la satisfacción plena de los que reclamaban que sin sufragio directo era imposible que existiera el sufragio efectivo.

En la actualidad, las características del sufragio se encuentran contenidas en el artículo 41 constitucional, que señala:

*El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.*

...

I. ..

*Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.*

De conformidad a lo anterior, en México las características del sufragio atienden a los siguientes criterios:

Universal. Se concreta en virtud de que tienen derecho a él todos los ciudadanos que cumplen los requisitos establecidos por la ley; sin que exista diferencia de grupos sociales o sexos. "No obstante que existe el antecedente de la Constitución de Apatzingán de 1814, el sufragio universal fue consagrado con carácter definitivo en México por la Constitución de 1857, aun cuando todavía tendrían que pasar muchos años para que abarcara el universo de habitantes que hoy tienen derecho a él.

Libre. Dado este carácter, el elector no está sujeto a presión, intimidación o coacción alguna. A ello contribuye también el que sea secreto, por el hecho de que en su emisión existe la garantía de que no se conozca, respecto a cada elector considerado individualmente, en qué sentido ha manifestado su voluntad, esto es, por quien ha votado.

Secreto. 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.

Directo. 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".<sup>8</sup>

Además de las cuatro características que la Constitución federal le otorga al sufragio, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se contemplan la de personal e intransferible.

Personal e intransferible. Deriva de que debe ser el propio elector quien debe concurrir a la urna a depositar su voto, sin que hasta el momento exista posibilidad alguna de que se pueda facultar a persona distinta para ejecutar el sufragio a petición de otro. En nuestro país no existe el voto por correo ni el voto a través de representantes personales.

---

<sup>8</sup> Arturo Nuñez Jiménez, Ob. Cit. pág. 26.

En este punto (con la finalidad de encauzar el derecho de votar de los connacionales en el extranjero), me parece pertinente señalar las características del voto en el extranjero.

Primero, es necesario atender al criterio de titularidad, en el cual el problema (de acuerdo al texto de nuestras leyes) no es una cuestión relacionada con la titularidad de ese derecho. En este sentido, todo ciudadano nacional residente en el extranjero sí se encuentra en la posibilidad de ejercer este derecho –goza de la titularidad del mismo-, lo que acontece es que existe un problema geográfico o legal. En este caso, las leyes vigentes en un Estado se aplican dentro del mismo territorio. Sin embargo, “en ciertos casos se admite la posibilidad de que la ley obligatoria en el territorio de un Estado se aplique fuera de él, o la de que la ley extranjera tenga aplicación en el nacional”.<sup>9</sup>

Por lo que hace al criterio de territorialidad –cuyo requisito es indispensable-, es preciso señalar que así como se exige una residencia mínima en el lugar donde se aspire a ser votado, es razonable exigir que los votantes conozcan de manera directa los problemas a que se enfrentan y su posible solución –lo cual sería poco probable conocer debido a la distancia y diferencia de realidad entre un Estado y otro-. Así, votar se convierte en un acto de responsabilidad que expresa unidad a una comunidad política. Esta idea trasciende a un determinado espacio territorial, pero tratándose de una comunidad política sólo puede corresponder a grupos que comparten las decisiones del Estado, en su doble dimensión:

1. Como origen del poder
2. Como destinatarios de los actos de poder.

No puede hablarse de comunidad política ahí donde no se comparten todos los efectos del poder.

En el caso del criterio de igualdad, estamos ciertos de que cualquier disposición contraria a lo establecido en la Constitución, violenta el principio de igualdad. En este sentido, no se pretende disminuir o restringir los derechos de los ciudadanos

---

<sup>9</sup> Eduardo García Máynez, *Introducción al Estudio del Derecho*, pág. 404.

residentes en el extranjero, si no más bien encontrar el cauce legal y técnico que nos permita hacer viable una propuesta en la cual el principio de igualdad resulte garante.

En el caso de la realidad cuantitativa –relativa al voto de los nacionales residentes en otro Estado-, considero que es necesario tomar en cuenta al derecho comparado; pues si bien es cierto que se puede tomar algunas figuras aplicadas por Estados distintos al nuestro, también es cierto que es necesario valorar las similitudes o realidades distintas a nuestro caso, pues a nivel mundial nuestro país ostenta características específicas –que ningún otro Estado presenta-, por ejemplo: ser vecinos de un país cuya economía es de las primeras a nivel mundial, el porcentaje de migración de México hacia Estados Unidos representa varios millones de individuos, etc.

En este sentido, la realidad “creada” a través de los medios de información puede influir determinadamente en el porcentaje de la votación de una elección y puede incluso enfrentar a los residentes del país con los que no lo son, pues la apreciación de los actos de gobierno no pueden ser valorados suficientemente por ellos, por no encontrarse en contacto directo con la realidad del país.

### **2.1.3 Requisitos del sufragio**

En México, la Constitución Federal consagra como requisitos para ejercer el sufragio primero: contar con la calidad de ciudadano que establece en el artículo 34, y que señala:

*Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:*

*I.- Haber cumplido 18 años, y*

*II.- Tener un modo honesto de vivir.*

Aunque con anterioridad se haya firmado que ser universal constituye la primera característica del sufragio, esto no confirma que todos los habitantes de un país tengan derecho a votar, pues de acuerdo a los derechos y obligaciones políticos-

electorales de los ciudadanos, es necesario cumplir con lo dispuesto en el artículo referido con anterioridad.

“Los requisitos del sufragio varían según se trate de un elector o de un candidato en la elección, casos en los cuales se habla, respectivamente, del derecho al sufragio activo y del derecho al sufragio pasivo, es decir, de la posibilidad de votar o de ser votado.

Para ser elector, la calidad ciudadana es el requisito de carácter más general e inmediato, en tanto que la nacionalidad y la edad, que son a su vez condiciones de la ciudadanía, constituyen requisitos específicos o mediatos.

La ciudadanía representa un atributo o capacidad de naturaleza política y jurídica que la ley confiere en cada país a una parte de sus habitantes, a fin de que puedan, entre otras cosas, participar en los procesos de formación de los órganos del poder público.

La capacidad ciudadana sólo se otorga, en el caso de México, a los varones y las mujeres que tienen la nacionalidad mexicana, bien sea que la hayan adquirido por nacimiento o por naturalización, en los términos establecidos por la Constitución. Es así como la nacionalidad –que representa un vínculo jurídico entre un Estado y los individuos que lo forman- se convierte en la primera cualidad para ser ciudadano mexicano y, por lo mismo, para tener derecho al sufragio, porque se parte de la firme convicción de que únicamente los nacionales tienen el “natural interés” en los asuntos soberanos del Estado mexicano”.<sup>10</sup>

Por lo que hace a la edad, se considera que el cumplimiento de los dieciocho años representa la capacidad de discernimiento para participar en las elecciones. Esta edad ha variado según el país y la época. En México, a partir de 1970 en la Constitución Federal se estableció como requisito el haber cumplido dieciocho años.

Otro requisito es el que estipula el tener un modo honesto de vivir. Este requisito no debe acreditarse, mas bien influye como incapacidad para ejercer los derechos

---

<sup>10</sup> Ibídem, pág. 29.

ciudadanos cuando a alguien se le demuestra en un proceso penal, que se encuentra en una situación que pone de manifiesto que no tiene un modo honesto de vivir.

De acuerdo a la misma Constitución los menores a dieciocho años, los que no gozan cabalmente de sus capacidades mentales, los condenados a cumplir determinadas penas, los mendigos, etc. No gozan de los derechos y prerrogativas de los ciudadanos, ya sea por encontrarse en estado de suspensión, inhabilitación o pérdida de los mismos.

Aunado a los requisitos anteriores, para poder votar –no para tener derecho al sufragio- es necesario estar inscrito en el Registro Federal de Electores, y contar con la credencial para votar con fotografía, la cual deberá aparecer en la lista nominal de la casilla a la que por domicilio pertenece.

Por lo que hace al sufragio pasivo –ser considerado como candidato de algún partido político- debe cumplirse con los requisitos que la ley exige para cada cargo de elección popular, siendo de relevante importancia la edad, tomando en consideración la idea de que el desempeño de los cargos públicos a través de los cuales se ejerce el poder del Estado reclama mayor madurez de las personas.

#### **2.1.4 Aspectos legales del sufragio**

De acuerdo a lo establecido en la Constitución Federal y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para hacer efectivos el derecho al sufragio activo (elector) y del sufragio pasivo (poder ser votado para todos los cargos de elección popular) se establecen los requisitos siguientes:

De acuerdo a lo estipulado en el artículo 34 constitucional:

*Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:*

*I.- Haber cumplido 18 años, y*

*II.- Tener un modo honesto de vivir.*

Esta calidad de mexicanos no distingue el origen en el otorgamiento de la nacionalidad, ya sea adquirida por nacimiento o posteriormente a través de la naturalización. Dicho sustento jurídico se encuentra en lo dispuesto por el artículo 30 del mismo ordenamiento:

*La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.*

*A. Son mexicanos por nacimiento:*

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

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

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

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

*B. Son mexicanos por naturalización:*

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

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

Una vez reunidos los requisitos mencionados y gozando de la calidad de ciudadano, se estará en posibilidad de atender lo dispuesto en el artículo 35 constitucional, que consagra:

*Son prerrogativas del ciudadano:*

*I.- Votar en las elecciones populares;*

*II.-V..*

Asimismo, el artículo 36 constitucional señala:

*Son obligaciones del ciudadano de la República:*

*I.-II..*

*III.- Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley;*

*IV.-V..*

En conclusión, el derecho al sufragio activo se otorga por igual a todo aquel individuo que goce de la nacionalidad mexicana, ya sea por nacimiento o naturalización; que han cumplido dieciocho años y tienen un modo honesto de vivir. Por lo que hace a la parte técnica, para hacer uso de ese derecho es necesario estar inscrito en el Registro Federal de Electores, contar con la credencial para votar con fotografía expedida por el Instituto Federal Electoral, quien en su calidad de órgano público, autónomo y depositario de la autoridad electoral, es el facultado para ello.

Por otra parte, una característica esencial del sufragio activo es el reconocimiento a la igualdad del voto. Esta igualdad tiene doble significado: el primero, es el que sustenta el principio de *un hombre, un voto*; por el otro, en el valor que se otorga a cada voto no se toma en consideración ningún atributo o detrimento del individuo, simplemente, el valor del voto de todos es igual.

En el caso que nos ocupa, el incumplimiento del derecho al sufragio activo se refleja en el contenido del artículo 38 de la Constitución, en el cual se señala:

*Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:*

*I.- Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión*

*durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;*

*II.- Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;*

*III.- Durante la extinción de una pena corporal;*

*IV.- Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;*

*V.- Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y*

*VI.- Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.*

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

Por lo que hace al derecho del sufragio pasivo (poder ser votado para todos los cargos de elección popular), este se encuentra contenido en el artículo 35 constitucional, que señala:

*Son prerrogativas del ciudadano:*

*I...*

*II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;*

*III..-V...*

De acuerdo a la ley de la materia, el derecho al ejercicio del sufragio pasivo sólo podrá ser restringido en atención a los requisitos de elegibilidad establecidos para ocupar determinado cargo, siendo los relacionados con la edad, ocupación, antecedentes penales, etc.

Otra restricción importante en cuanto al ejercicio del derecho al sufragio pasivo, es el relativo al registro que se debe hacer ante la autoridad de la materia, dentro de los plazos establecidos por la ley como candidato de algún partido político, pues de acuerdo al criterio político que nos rige, esta es la única vía de acceder a los cargos de elección popular. Tal disposición se encuentra contenida en el artículo 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:

*1. Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.*

En México, la legislación de la materia no contempla la figura de los *candidatos independientes*, por exclusión misma de la interpretación del artículo citado en el párrafo anterior.

#### **2.1.5 Límites territoriales del sufragio**

¿Porqué hablar de los límites territoriales del sufragio? Porque de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 36 constitucional (antes de la reforma de 1996), el ejercicio del sufragio debía llevarse a cabo dentro de un territorio debidamente delimitado denominado distrito electoral. A partir de la reforma, se abre la posibilidad de emitir el sufragio "fuera" del distrito electoral al que corresponde la dirección contenida en la credencial para votar con fotografía.

Esta disposición se ve reforzada con lo dispuesto en el artículo 6 del COFIPE, que señala:

*1. Para el ejercicio del voto los ciudadanos deberán satisfacer, además de los que fija el artículo 34 de la Constitución, los siguientes requisitos:*

*a) Estar inscritos en el Registro Federal de Electores en los términos dispuestos por este Código; y*

*b) Contar con la Credencial para Votar correspondiente.*

*2. En cada distrito electoral uninominal el sufragio se emitirá en la sección electoral que comprenda al domicilio del ciudadano, salvo en los casos de excepción expresamente señalados por este Código.*

Ordinariamente, lo dispuesto en el numeral 2 del artículo citado, aludía expresamente a la votación emitida en casillas especiales, cuya función principal es recibir la votación de los electores en tránsito, pero a partir de la reforma del artículo 36 constitucional, este precepto va de la mano con el proyecto para instrumentar el ejercicio del sufragio “fuera” de territorio nacional.

A título personal, considero que en todo este asunto de valorar la posibilidad de que los connacionales residentes en el extranjero voten en elecciones nacionales, gran parte del problema es el referente a la territorialidad, pues si partimos del punto de vista de que el territorio es un elemento indispensable en el concepto del Estado, no podemos suponer que ciudadanos mexicanos (los cuales constituyen parte de la población) que no residen de forma permanente en territorio nacional tengan la posibilidad de emitir su voto fuera de él, por una forma de gobierno bajo la cual no estarán sujetos.

Pero, de acuerdo a la interpretación que se hace del artículo 36 constitucional:

*Son obligaciones del ciudadano de la República:*

*I-II...*

*III.- Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley;*

*IV-V...*

Todos los mexicanos son titulares del derecho y tienen la obligación de votar, independientemente del lugar en que se encuentren el día de las elecciones. Esta interpretación es la que da pauta a considerar viable instrumentar la forma de emisión del voto en el extranjero.

Para los defensores del voto en el extranjero, la propia Constitución otorga la igualdad de derechos para todos los ciudadanos; asimismo, aducen que no se

trata de vulnerar la soberanía de los Estados Unidos ni menoscabar la nuestra, sino mas bien se está buscando la forma de dar cumplimiento a esta máxima constitucional (vía voto a distancia), pero cualquiera que sea la reforma a los distintos ordenamientos legales de nuestro país, su aplicación sería extraterritorial, y habría que ver el tipo de convenio que se suscribiera al respecto, porque no considero la viabilidad de que Estados Unidos permita se aplique en su territorio otro tipo de ley, y aunque su legislación permite que nacionales de otros Estados voten en su territorio, ningún país presenta el número tan complejo de características que presenta el nuestro.

Por lo que hace al trabajo legislativo en nuestro país, es necesario citar que derivado de la reforma al artículo 36 constitucional, existen varias iniciativas de reforma a distintos artículos constitucionales que guardan relación directa con el tema que nos atañe, por ejemplo:

Diputados federales de la LVII Legislatura del grupo parlamentario del PAN presentaron (con fecha 27 de abril del 2000) la iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de establecer una circunscripción especial que garantice la participación en la Cámara de Diputados de los mexicanos residentes en el extranjero, la cual en su exposición de motivos, expresa:

"El Congreso de la Unión es en esencia la representación de todos los mexicanos. Su representatividad se la otorgan la mayoría de los ciudadanos con su sufragio, los eligen para que sean representantes de la nación, siendo electos en un distrito, un Estado o una circunscripción.

Una de las características de esta representación legislativa, consiste en que se suscribe al territorio nacional; ya que todos los electores tienen ahí su domicilio, tanto en las entidades federativas, los Estados y las circunscripciones están contenidos en el interior de la República Mexicana.

Tradicionalmente ha sido así en los sistemas de representación popular. Sin embargo, en el transcurso del siglo anterior, algunos países entre los que se encuentra Francia, Colombia...han optado por permitir a sus nacionales que

radican en el extranjero, para que sean representados en algunos casos en el Senado y en otros en la Cámara de Diputados; función legislativa ésta que ha sido sumamente positiva en los países en que ha sido implementada...

Consideramos que todos los intereses que tienen en México los nacionales que viven en el extranjero y considerando además el interés mayor que México como país tiene en que las decenas de millones de esos compatriotas, sean debidamente representados como parte importante y componente de la soberanía nacional, que se deposita en todos los ciudadanos de una patria, quienes a su vez la delegan en los auténticos representantes populares que son los diputados, se estima absolutamente necesario crear previa modificación constitucional una sexta circunscripción especial, de la que resultarían electos diez diputados plurinominales, entre los propuestos por los partidos políticos nacionales que la propia Carta Magna les faculta registrar diputados por el principio de representación proporcional, y que tendrían la altísima responsabilidad para todos los efectos legales, de representar ante el Congreso de la Unión a todos los mexicanos, sean éstos por nacimiento, por naturalización o que tengan además otra nacionalidad...

Esta iniciativa de reforma no prosperó ni tuvo la trascendencia deseada, pues estando aún en debate la posibilidad de otorgar el voto en el extranjero, era muy lejano considerar la posibilidad de crear una sexta circunscripción.

Pero sería interesante detenernos un instante para analizar los alcances de las inquietudes que se derivan del otorgamiento del voto en el extranjero: ¿cuáles serían las reformas legales posteriores que serían necesarias?

En primer lugar, ciertamente los connacionales buscarían una representación en el Congreso, para lo cual ciertamente se consideraría la posibilidad de crear una sexta circunscripción (la cual carecería de territorio) cuya delimitación alcanzaría a todo aquel ciudadano mexicano residente en cualquier parte del mundo;

En segundo lugar, la participación e injerencia en el Congreso de un representante de residentes en el extranjero (los cuales no se encuentran bajo el régimen de

nuestro gobierno) tendrían derecho a legislar sobre cualquier asunto concerniente al país, no únicamente a lo relativo a sus representados;

En tercer lugar, sería necesario reformar el contenido del artículo 35 constitucional, en el que se encuentran consagradas las prerrogativas de los ciudadanos:

*I.-...*

*II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;*

Las cuales, obviamente, serían modificadas para tener acceso a los cargos de elección popular aún sin el requisito de residencia en territorio nacional, al contrario, sería necesario estipular una residencia mínima en el extranjero a efecto de que conocieran el entorno de los residentes fuera de México.

En cuarto lugar, se ponderaría la posibilidad de constituir partidos políticos nacionales "fuera" de territorio nacional, pues de acuerdo a lo que señala el artículo 41 constitucional:

*...Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.*

Pues aunque la ley es muy clara en cuanto al procedimiento para constituir un partido político, si no se toma con seriedad al elemento "territorio", posteriormente se estará en la posibilidad de crear partidos políticos nacionales representados por residentes en el extranjero, y militantes (ciudadanos mexicanos) que no viven y no tienen intención alguna de regresar a nuestro país.

Y así, se caería en una cascada de reformas que pondrían en grave riesgo la soberanía de México, pues a través de los representantes y de acuerdo a la tendencia de globalización que vivimos, *se moverían intereses de países que buscan tener injerencia en la forma de nuestro gobierno.*

## Capítulo tercero

### Derecho comparado: la votación en el extranjero

**Sumario:** 3.1 Argentina 3.1.1 Origen y fundamentación del voto en el extranjero 3.1.2 Operatividad 3.2 Brasil 3.2.1 Fundamentación y operatividad del voto en el extranjero 3.3 Estados Unidos 3.3.1 Origen y fundamentación del voto en el extranjero 3.3.2 Operatividad 3.4 Francia 3.4.1 Origen y fundamentación del voto en el extranjero 3.4.2 Operatividad

En el presente capítulo trataré de ejemplificar las modalidades adoptadas por diversos países a efecto de implementar el voto de sus nacionales en el extranjero, tomando como punto de referencia las opiniones vertidas por diversos expositores del Seminario Internacional sobre el voto en el extranjero, celebrado en la Ciudad de México, a cargo del Instituto Federal Electoral, en 1998.

#### 3.1 Argentina

“Si bien la Argentina no ha sido tradicionalmente un país de emigración sino, por el contrario, un país receptor de fuertes corrientes, principalmente entre 1870 y 1930 y luego entre 1945 y 1959, a partir de la década del cincuenta comenzó a disminuir el volumen de inmigrantes y aparecieron los primeros saldos migratorios negativos de argentinos. Así, el número de connacionales residentes en el exterior fue acrecentándose, sobretodo a partir de la década del 70, en particular como consecuencia de las circunstancias de orden político que entonces se vivían en el país.

Aunque no existen cifras oficiales sobre cuántos compatriotas se encuentran actualmente expatriados, algunos estudiosos del tema consideran que en diciembre de 1984 la cantidad de los residentes en el exterior era aproximadamente de medio millón.

Partiendo de estas cifras, distintos cálculos y proyecciones autorizan a pensar que a fines de 1994 el número de argentinos que vivían en forma permanente en el extranjero llegaba a 853.327. Aplicando a esa cifra la proporción de electores sobre la población total que se verifica en el territorio de la República se obtiene la cantidad de 575.398 potenciales votantes a esa fecha. Pero esta cantidad era sin

duda mayor, pues en términos generales los emigrados presentan una estructura más envejecida que la de la población argentina estable, con un menor peso relativo de los menores de 15 años y uno mayor en los grupos de edades de 15 a 59.

Por eso, y no obstante que los cálculos efectuados lo han sido, en algunos casos, en base a hipótesis de difícil confirmación y que las cifras tomadas como referencia son estimativas, no parece irrazonable pensar que los argentinos en edad de votar que en 1994 residían en el extranjero eran bastante más que los 575.398 mencionados más arriba.

En definitiva, y aún suponiendo que en estos últimos años la tendencia emigratoria haya disminuido, una prudente aplicación de los índices de crecimiento del número de nacionales emigrados que se verifica desde el año 1960/ permite presumir razonablemente que en 1998 los argentinos en condiciones legales de emitir el voto que se encuentran fuera del país alcanzan o superan la cantidad de 700.000.

Debe apuntarse 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".<sup>1</sup>

### **3.1.1 Origen y fundamentación del voto en el extranjero**

A decir de Felipe González Roura, Secretario Judicial de la Cámara Nacional Electoral de Argentina, "el hecho de que existiera una cantidad apreciable -aunque difícil de medir con exactitud- de argentinos que residían fuera de la República dio lugar, a partir de 1986, a reiterados proyectos legislativos tendientes a posibilitar su participación en las elecciones nacionales. El objetivo quedó concretado en

---

<sup>1</sup> Felipe González Roura, *La modalidad del voto en Instalaciones Oficiales habilitadas como centros de votación*, Secretario Judicial de la Cámara Nacional Electoral de Argentina. IFE, Seminario Internacional sobre el Voto en el Extranjero, México, D.F., 12 de agosto 1998. Ponencia, pág. 3, inédito.

1993 con la sanción de la actual ley 24.007, originada en un proyecto del Poder Ejecutivo.

Los fundamentos expuestos en sustento de la iniciativa finalmente convertida en ley, tanto como de aquellas que la habían precedido, pusieron el acento en la importancia de conceder a estos ciudadanos la posibilidad de intervenir en la vida política nacional mediante su participación en los comicios nacionales que se realizan en la República. Haciendo referencia a "los mismos fundamentos sociológicos y políticos que han tenido los países con tradición migratoria" se sostuvo que ello permitiría tanto "afirmar el sistema democrático en la República como fortalecer el nexo con los compatriotas que se encuentran fuera del país, reafirmando su sentimiento de pertenencia a la patria, que se considera no perdido". Se estimó también que ello contribuiría a "perfeccionar nuestras prácticas democráticas receptando, por valiosas, las opiniones del argentino en el exterior y respetando el derecho al sufragio que tienen quienes continúan siendo ciudadanos argentinos, al darles la posibilidad de intervenir también de la elección de quienes dirigirán los destinos de su país de origen."

También se sostuvo que si las leyes imponen a los emigrados un trámite para ser dispensado de votar en razón de la distancia es justo que el pueblo de la Nación les provea la manera de hacer más que eso: votar las autoridades nacionales de un país que sigue siendo el suyo.

Sin perjuicio de las bondades que pueda tener la normativa sancionada no puede dejarse de advertir que su constitucionalidad es dudosa. En efecto, quienes residen en forma permanente en el exterior, es decir quienes han trasladado su domicilio fuera de la provincia o de la Capital Federal, no son más "habitantes" ni forman ya parte del "pueblo" de las provincias -o de la Capital Federal-, que es el que tiene el derecho de sufragio activo según la Constitución".<sup>2</sup>

Por lo tanto, "a través de la Ley número 24.007, se crea el Registro de Electores residentes en el exterior reconociendo a los ciudadanos argentinos que, residan en forma efectiva y permanente fuera del territorio de la República Argentina,

---

<sup>2</sup> idem

inscritos en el Registro, su condición de electores nacionales. Pueden votar en las elecciones nacionales; esto es, las presidenciales y las de senadores. Dicho Registro de Electores Residentes en el Exterior, de carácter permanente, se confecciona por la Cámara Electoral Nacional, de acuerdo con la información semestral facilitada por las Embajadas y Consulados.

Por medio del Decreto 1138/1993, se aprueba la reglamentación de la Ley 24.007, disponiéndose la inscripción en el mismo a instancia del interesado que ha de reunir los requisitos siguientes: Tener efectuado el cambio de domicilio en el documento cívico en la jurisdicción consular competente y concurrir a la representación de esta 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".<sup>3</sup>

### **3.1.2 Operatividad**

Para el ejercicio del voto de los argentinos en el extranjero, fue necesario que se implementara:

- "a.- Inscripción voluntaria en un registro ad-hoc permanente;
- b.- Voto voluntario (es obligatorio en el territorio nacional);
- c.- Solo para quienes residen en forma efectiva y permanente en el exterior;
- d.- Se vota en la sede de las representaciones diplomáticas y consulares, el mismo día de los comicios en la República;
- e.- Los votos se computan conjuntamente con los emitidos en el distrito electoral correspondiente al último domicilio que el elector tenía en el país;
- f.- El sistema de papeletas de votación es distinto del que se utiliza en el país;
- g.- Intervienen en la administración del sistema la Cámara Nacional Electoral, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Relaciones Exteriores;

---

<sup>3</sup> Consulta de la página de Internet: [http://www.bcn.cl/pags/publicaciones/serie\\_estudios/esolis/nro213.html](http://www.bcn.cl/pags/publicaciones/serie_estudios/esolis/nro213.html)

En cuanto a la organización de los comicios la misma es responsabilidad compartida de la Cámara Nacional Electoral -superior tribunal del fuero electoral del Poder Judicial de la Nación-, del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto a través de la Dirección General de Asuntos Consulares y del Ministerio del Interior, a través de la Dirección Nacional Electoral.

- La ley se aplica a los ciudadanos argentinos que residen en forma efectiva y permanente fuera del territorio de la República Argentina, que sean electores nacionales de acuerdo con el Código Electoral Nacional, den cambio de domicilio en la jurisdicción consular correspondiente y se inscriban en el Registro de Electores Residentes en el Exterior.
- La inscripción en dicho Registro no es obligatoria. Tampoco lo es la emisión del voto (al contrario de lo que ocurre para los residentes en el territorio nacional, que sí tienen obligación constitucional de sufragar).
- La inscripción y la emisión del sufragio se realizan en las sedes diplomáticas y consulares existentes en el país de residencia del elector, las que a esos efectos quedan subordinadas a la Cámara Nacional Electoral.
- El Registro de Electores Residentes en el Exterior es permanente y está a cargo de la Cámara Nacional Electoral. Se actualiza semestralmente con base en la información que remiten los titulares de las embajadas, consulados generales, consulados o secciones consulares de la República en el exterior.
- Se vota solamente para autoridades nacionales, es decir, Presidente y Vicepresidente, Senadores y Diputados nacionales.
- Las mesas de votación tienen hasta 500 electores (300 en el país).
- La papeleta de votación es distinta de la utilizada en el país. Salvo en el caso de la fórmula presidencial, no figura en ellas el nombre de los candidatos, cuya nómina puede ser consultada aparte. Para los comicios que se desarrollan en el territorio de la República cada partido imprime sus

propias papeletas. En el sistema estructurado por la ley que nos ocupa, en cambio, es el Estado el que lo hace, siguiendo un modelo parecido al que impera en gran parte de las naciones latinoamericanas: el voto se emite mediante una papeleta que las autoridades de la mesa entregan al elector, en la cual figuran los nombres de los partidos intervinientes, cada uno de ellos con una casilla a su lado, posibilitando así que el sufragante marque la que corresponde al partido de su preferencia, luego de lo cual pliega la boleta hacia su interior y la introduce en la urna. Al dorso de la papeleta existe una banda negra que coincide con la columna de casillas, para evitar que la marca hecha por el votante pueda traspasarse, quedando así asegurado el secreto del voto.

- El voto se adjudica al distrito electoral correspondiente al último domicilio que el ciudadano tenía registrado en el país.
- El escrutinio "provisional" se efectúa en cada una de las mesas, al igual que en el territorio nacional. La documentación es luego remitida, por la correspondiente representación diplomática o consular, a la Cámara Nacional Electoral, que la envía a su vez a las "juntas electorales nacionales" pertinentes, a fin de que éstas procedan al escrutinio "definitivo" de los votos juntamente con el de los demás emitidos en el país.
- Las autoridades del comicio son los funcionarios titulares de las representaciones de la República Argentina en el exterior. Estos legalizan los procedimientos del acto comicial así como también las tramitaciones vinculadas a la gestión y correspondencia de información y documentación relacionada con el comicio.
- Las embajadas y en su caso, aquellas representaciones consulares que no tienen sus oficinas en la sede de la Embajada, deben comunicar con la debida antelación la realización del acto comicial a las autoridades competentes del Estado receptor.
- Los fiscales que controlan el acto electoral en representación de los partidos políticos deben ser designados preferentemente entre los inscritos

en el Registro de Electores Residentes en el Exterior pertinente, toda vez que los gastos en que incurran deben ser sufragados por la propia agrupación política. Pero la ley los autoriza a designar como fiscales a extranjeros residentes en el país donde deben actuar.

- Cada mesa electoral tiene como autoridad a un presidente y uno o dos suplentes. La designación de dichas autoridades está a cargo del funcionario diplomático o consular, quien designa a los mismos de entre los integrantes del padrón electoral, solicitando a los inscriptos su colaboración para actuar como tales. Supletoriamente, en caso de que el día de la elección no se hayan hecho presente las autoridades designadas, se desempeñan en ese carácter los referidos funcionarios.
- Tanto la difusión oficial de los resultados del escrutinio, como su transmisión al Ministerio de Relaciones Exteriores no puede realizarse antes de las dieciocho (18) horas de Buenos Aires, hora de cierre del acto electoral en la República Argentina".<sup>4</sup>

La ley prevé que el titular de la representación debe enviar por cable o por facsímil al Ministerio de Relaciones Exteriores para su inmediata retransmisión a la Cámara Nacional Electoral y al Ministerio del Interior, la información del escrutinio de las mesas. Actualmente la transmisión se efectúa por vía electrónica, por lo que antes de la media noche se cuenta con los resultados provisionales de todo el mundo.

Este ejercicio llevado a cabo por Argentina (desde 1993) ha sufrido modificaciones y mejoras en el mecanismo del sistema, sin que por ello sea menor el número de problemas a los que se enfrentan y se vinculan con:

-La forma de hacer compatibles los plazos establecidos por el Código Electoral Nacional para ciertos actos preelectorales que se realizan en el país con las necesidades temporales propias de una logística específica para el exterior. Esto

---

<sup>4</sup> Felipe González Roura, *La modalidad del voto en Instalaciones Oficiales habilitadas como centros de votación*, Ob. Cit. pág. 5.

se evidencia, en particular -por la mayor anticipación que requiere la remisión de la documentación a las representaciones en el extranjero-, en las dificultades que se presentan cuando al tiempo de tener que enviar dicha documentación -papeletas electorales, p. ej.- se encuentran aún sin definir cuestiones a veces controversiales -v. gr. candidaturas impugnadas-, que pueden incidir en el contenido de la referida documentación.

b) la demora en la recuperación de la documentación electoral necesaria para que las juntas electorales puedan efectuar el escrutinio definitivo de los votos en el exterior juntamente con el de los votos emitidos en la República. A menudo, terminado ya el escrutinio definitivo de estos últimos, debe esperarse la recepción de esa documentación para poder sumar los votos del exterior.

c) La capacitación del personal de las representaciones diplomáticas y consulares.

El principal desafío, que pone en juego la razón misma de existir de la ley que permite el voto en el exterior, es el de lograr que el sistema abarque la mayor cantidad de connacionales que viven fuera del país, motivándolos para que se inscriban y voten, y hallar mecanismos que les faciliten la emisión del sufragio, teniendo en cuenta la distancia que a veces los separan del lugar de votación. En el punto V, al efectuar el balance de la experiencia recogida hasta ahora, nos referiremos a este aspecto.

En el orden logístico, uno de los puntos que deben concitar los esfuerzos consiste en la abreviación de los plazos de traslado de la documentación electoral a la República una vez finalizados los comicios. Esto requiere, en algunos casos, un mayor uso del sistema de "courrier" en lugar del correo diplomático, menos versátil. Debe destacarse que estos plazos se han ido acortando y en la actualidad no superan una semana.

También debe intensificarse la labor de capacitación a fin de consolidar los conocimientos del personal diplomático, consular y administrativo de las distintas representaciones. La eventual inclusión en el plan de estudios del Servicio Exterior

de la Nación de lo referente a este tema constituye, en este sentido, una destacable iniciativa en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Finalmente, también es conveniente la realización de visitas periódicas a esas representaciones por parte de los distintos responsables.

### **3.2 Brasil**

De acuerdo en lo estipulado en los artículos 225 al 233 del Código Electoral Brasileño, la ley otorga la posibilidad de votar fuera del país, a los ciudadanos brasileños residentes en el exterior y a los ciudadanos en tránsito en el exterior.

"El residente en el exterior se registra en la representación diplomática, del mismo modo que lo hace en Brasil. El no residente –que está de paso- no vota, sin embargo, está obligado a justificar este hecho.

La autoridad que tiene jurisdicción respecto de las elecciones en el exterior, es el Tribunal Regional Electoral. El organismo encargado de colaborar y apoyar las elecciones fuera de Brasil es el Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual actúa como representante electoral".<sup>5</sup>

#### **3.2.1 Operatividad**

El voto en el extranjero de los brasileños opera para las elecciones nacionales de Presidente y Vicepresidente de la República.

Actualmente Brasil cuenta con 120 puestos electorales en el exterior, que atienden a un total de 16,835 electores, número reducido si se considera que al menos 1.5 millones de brasileños viven en el exterior.

"De acuerdo con el artículo 226 del Código Electoral, 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. Cuando el número de electores no alcance ese número, éstos

---

<sup>5</sup> Edson Carvalho Vidigal, *La modalidad del voto en instalaciones oficiales habilitadas como Centros de Votación*, Ministro del Tribunal Superior Electoral. IFE, Seminario Internacional sobre el voto en el extranjero, México, D.F., 11 de agosto de 1998. Ponencia, pág. 2. Inédito.

podrán votar en la Mesa receptora más próxima. El número máximo de electores para cada sección es de 400 electores.

A tenor del artículo 227 del Código Electoral, el Tribunal Regional del Distrito Federal organiza las Mesas receptoras de votos a propuesta de los Jefes de Misión o Cónsules Generales, quienes son investidos de las funciones administrativas del juez electoral; 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 confeccionan las hojas de votación –que tiene, por lo tanto, el carácter de censo abierto que se actualiza con ocasión del proceso electoral– que acreditan la condición de elector.

Por otra parte, el artículo 228.2 del Código Electoral admite también votar a los pasajeros, tripulantes de navíos o aviones de guerra y mercantes que el día de la votación se presenten en la sede de las secciones electorales, aunque no estén inscritos en las hojas de votación.

Concluida la votación, las urnas serán enviadas por los Cónsules Generales a las Embajadas que las remitirán, por 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 (artículo 229)".<sup>6</sup>

El elector no residente, que está de paso, puede acudir ante una representación diplomática brasileña para justificar porqué no votó (la justificación es un procedimiento también adoptado al interior de Brasil). Si por algún motivo no presenta su justificación, tendrá seis meses para regularizar su situación ante la justicia electoral.

---

<sup>6</sup> Consulta de la página de Internet: [http://www.bcn.cl/pags/publicaciones/serie\\_estudios/esolis/nro213.html](http://www.bcn.cl/pags/publicaciones/serie_estudios/esolis/nro213.html)

El Ministro Edson Carvalho Vidigal, señala como uno de los inconvenientes, "la realización de la jornada electoral en domingo, ya que muchas representaciones diplomáticas brasileñas funcionan en instalaciones donde está prohibido el acceso al público ese día".<sup>7</sup>

Como se puede apreciar, para la legislación brasileña el ejercicio del voto se encuentra supeditado a una obligación, siendo necesario justificarlo en caso de no acudir a ejercer su emisión.

De igual forma, estamos hablando de un país en el que se puede presentar el caso de que no se alcance el número mínimo de treinta votantes en una sección electoral, lo que conlleva a pensar que el número de sus nacionales es reducido; caso totalmente opuesto a nuestra realidad, pues el número de posibles votantes que se encuentran residiendo en E.U. revelan cifras de millones de personas.

### **3.3 Estados Unidos**

Por lo que hace a Estados Unidos, su normatividad es tomada como punto comparativo para efecto de implementar en diversos países el ejercicio del voto desde el extranjero, por la riqueza de modalidades que presenta. "Para poder explicar la evolución del voto exterior por parte de los ciudadanos estadounidenses, es necesario examinar los procesos electorales básicos en los Estados Unidos. No existe una autoridad central a nivel federal para administrar las elecciones. Las oficinas federales con alguna responsabilidad electoral generalmente están limitadas a asuntos de políticas generales y supervisión. La Constitución de los Estados Unidos otorga a los estados la autoridad de determinar la manera de celebrar comicios. Recuérdese además que la elección del presidente no se realiza por votación popular directa. Con la excepción de ciertas áreas, como la de derechos civiles, votantes discapacitados, financiamiento de campañas, electores militares y residentes en el extranjero, el gobierno federal se ha mostrado reacio a imponer leyes y regulaciones electorales a los estados. El

---

<sup>7</sup> Edson Carvalho Vidigal, *La modalidad del voto en instalaciones oficiales habilitadas como Centros de Votación*, Ob. Cit. pág. 2.

proceso o forma de votación es visto generalmente como un derecho de los estados.

Tomando en cuenta a los 50 estados, al Distrito de Columbia, a las Islas Vírgenes, Puerto Rico, Guam y Samoa Americana, existen al menos 55 diferentes leyes electorales, a nivel estatal, que rigen el proceso de votación de los ciudadanos estadounidenses. Agréguese a esto el hecho de que la mayoría de los condados tienen su propia interpretación de los procesos electorales y así se tienen más de 3,000 diferentes leyes o regulaciones con respecto al voto en los Estados Unidos.

El voto en el extranjero en los Estados Unidos está directamente relacionado al voto del personal militar. El inicio histórico del voto en los Estados Unidos demuestra que los estados lo limitaron a los terratenientes masculinos y blancos quienes debían votar en persona en el local de votación de su distrito o recinto. No existían disposiciones para el voto en ausencia".<sup>8</sup>

No fue sino hasta la Guerra Civil Estadounidense, de 1861 a 1865, que se dio atención a la manera en que podrían votar los militares que se encontraban alejados de sus hogares. La mayoría de las unidades militares en esa guerra estaban formadas por grupos de hombres de una ciudad, pueblo o villa en particular. Así, cuando se acercaba el período, se consideraba que la ausencia de estos hombres de su lugar de votación podría tener un impacto significativo en el resultado de las elecciones. Por lo tanto, debieron tomarse medidas para que votaran los soldados. El voto en ausencia no era una opción. A los comandantes tanto del ejército del Norte como del Sur se les dijo que llevaran a sus hombres a casa para votar. Después de la elección, se descubrió que muchos de los comandantes no solo llevaron a sus hombres a casa para votar sino que además les decían como votar. En otros casos, por lealtad y sin presión, los soldados votaban del mismo modo que sus comandantes. El tal llamado "voto militar" tuvo un impacto significativo sobre el resultado de las elecciones.

---

<sup>8</sup> Henry Valentino, expositor en la Conferencia Trilateral México-Estados Unidos-Canadá sobre *el voto en el extranjero*.

"Después de la Guerra Civil, la reacción contra el "voto militar" causó que los comandantes militares evitaran votar. El tema del voto en el extranjero no volvió a surgir hasta la Primera Guerra Mundial, cuando un gran número de votantes elegibles se encontraban en las fuerzas armadas luchando en el exterior. Aunque varios estados estaban considerando leyes para permitir el voto a ciudadanos enrolados en el ejército, nada se hizo porque el Secretario de Guerra dijo que los soldados estaban muy ocupados luchando en la guerra y no tenían tiempo para votar".<sup>9</sup>

### **3.3.1 Origen y fundamentación del voto en el extranjero**

#### **El primer esfuerzo federal**

"Entre el final de la Primera Guerra Mundial y el principio de la Segunda, varias legislaturas estatales comenzaron nuevamente el debate para permitir el voto en ausencia por parte de los ciudadanos en el ejército.

No fue sino hasta 1942, cuando millones de hombres estaban en el servicio militar, que se adoptó la primera ley federal con respecto al voto en ausencia por parte del personal militar durante una guerra. Sin embargo, esa ley solamente recomendaba que los estados dispusieran el voto en ausencia por parte de los militares. Tuvo poco o ningún efecto sobre las elecciones de 1942.

En 1944, fue aprobada otra ley federal que recomendaba a los estados que al personal militar y a los ciudadanos en organizaciones afiliadas o de apoyo a las fuerzas armadas, tales como la Cruz Roja, se les permita inscribirse y votar en ausencia durante una guerra. El Presidente Roosevelt no firmó el proyecto pero de cualquier forma se convirtió en ley.

La mayoría de los estados cumplieron, limitando el voto en ausencia por parte del personal militar durante periodo de guerra, de manera que sus leyes sobre voto en ausencia expiraron con el final de la guerra.

---

<sup>9</sup> idem

En 1944, aproximadamente un 48% de los ocho millones de hombres en las fuerzas armadas solicitaron boletas de ausencia pero solamente votó en realidad un 30%".<sup>10</sup>

### **Ley de votación precursora**

Después de la Segunda Guerra Mundial, "el Presidente Truman comisionó un estudio para evaluar lo que debería hacerse para permitir el voto en ausencia por parte del personal militar.

La Guerra Coreana interrumpió este estudio. El Presidente Eisenhower comisionó otro estudio que resultó en la primera ley federal completa que cubriera el voto en ausencia por parte de personal militar, la Ley Federal de Asistencia Electoral de 1955 (Federal Voting Assistance Act of 1955 - FVAA). Esta ley recomendaba que los estados permitieran inscribirse y votar en ausencia a los militares que, de no ser por el servicio militar, serían elegibles para votar en persona. La ley dispuso el nombramiento de un Comisionado Presidencial para su administración. El Presidente Eisenhower nombró al Secretario de Defensa como el Comisionado Presidencial.

La ley además incluyó a los cónyuges y dependientes de los militares, así como a los civiles en el exterior al servicio del gobierno y a aquellos en organizaciones afiliadas con las fuerzas armadas. La ley también dispuso el uso del formulario Solicitud de Tarjeta Postal Federal (Federal Post Card Application - FPCA) para solicitar formas de registro estatales o locales y boletas de ausencia.

En 1968, la FVAA fue enmendada para exigir a los estados que permitieran la inscripción y el voto en ausencia para cargos federales (Presidente, Vicepresidente, Senado y Cámara de Representantes) para los ciudadanos contemplados en la Ley --militares, cónyuges y dependientes, civiles en el exterior al servicio del gobierno y aquellos en organizaciones afiliadas con las fuerzas armadas. Recomendaba que se les permitiera votar en comicios estatales y locales.

---

<sup>10</sup> ídem

## **Primera ley de voto en el extranjero**

Fue hasta 1975 que el Congreso comenzó a considerar una legislación que permitiera el voto en ausencia de ciudadanos residentes en el exterior. Las organizaciones de ciudadanos estadounidenses en el exterior comenzaron a solicitar al Congreso el derecho al voto. Debía considerarse que los ciudadanos estadounidenses pagaban impuestos federales sobre sus ingresos independientemente de donde vivieran. Las acciones de los ciudadanos civiles residentes en el exterior resultaron en la Ley de Derechos Electorales de Ciudadanos en el Exterior de 1975 (Overseas Citizens Voting Rights Act of 1975 - OCVRA).

Esta Ley exigió a los estados que permitieran a cualquier ciudadano que hubiera residido en su jurisdicción antes de trasladarse fuera del país, inscribirse y votar en ausencia en ese estado en las elecciones para cargos federales. Esta Ley disponía además que el Presidente designara a alguien que administrara las disposiciones federales. Aunque esta Ley se aplicaba solamente a civiles residentes fuera de los Estados Unidos, el Presidente Carter nombró al Secretario de Defensa como el Comisionado Presidencial.

Los ciudadanos civiles en el exterior se preocuparon de que si solicitaban boletas de ausencia en el estado de su residencia anterior a su partida, el estado les aplicaría impuestos a sus ingresos a pesar de que ahora vivían en el exterior. Esto de hecho sucedió cuando muchos ciudadanos en el exterior solicitaron inscripción y boletas de ausencia amparados bajo la OCVRA. En 1978, el Congreso enmendó la OCVRA prohibiendo la aplicación de impuestos a un ciudadano por el solo acto de votar".<sup>11</sup>

## **Ley actual**

En 1986, la FVAA y la OCVRA se integraron en una sola ley llamada la "Ley de Sufragio en Ausencia para Ciudadanos Uniformados y en el Exterior" (Uniformed and Overseas Citizens Absentee Voting Act - UOCAVA). Esta nueva Ley autorizó una Boleta Federal de Ausencia Agregable (Federal Write-in Absentee Ballot -

---

<sup>11</sup> ídem

FWAB), aumentó la autoridad del Comisionado Presidencial en sus relaciones con los estados, autorizó al Comisionado Presidencial para diseñar y modificar la FPCA, y estableció disposiciones para asegurar el cumplimiento de los requerimientos de la Ley. La UOCAVA sigue en vigor a la fecha y se aplica a aproximadamente seis millones de ciudadanos.

### **3.3.2 Operatividad**

#### **Procedimientos de votación**

“El proceso de votación por parte de votantes en el extranjero se ha uniformado al máximo posible tomando en cuenta la existencia de leyes e 55 jurisdicciones estatales distintas. El elector puede presentar una solicitud escrita para inscripción o boleta de ausencia o una FPCA a la autoridad electoral del lugar en que es elegible para votar. Los formatos de la FPCA están disponibles en todas las embajadas, consulados e instalaciones militares en el exterior. Además, las organizaciones de ciudadanos estadounidenses en el exterior también tienen FPCAs disponibles y las distribuyen libremente.

Al recibir una FPCA o solicitud escrita, la autoridad electoral local verifica que el elector es elegible para votar en esa jurisdicción, y le envía la boleta de ausencia por correo, o bien le notifica que no es elegible para votar en esa jurisdicción. El elector, al recibir la boleta de ausencia, marca su voto y la devuelve por correo a la autoridad electoral local. La boleta marcada debe ser recibida por la autoridad electoral local en la fecha y hora especificada para que el voto pueda ser computado. En el caso de que el elector haya presentado una solicitud de boleta de ausencia dentro del plazo establecido, pero no la haya recibido en tiempo para votar y enviarla de regreso para su cómputo, puede votar y enviar por correo una Boleta Federal de Ausencia Agregable (FWAB) a la autoridad electoral local. En el caso de que tanto la boleta ordinaria como la FWAB se reciban a tiempo para ser contadas, la autoridad electoral local debe computar solamente la boleta ordinaria”.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> ídem

### **3.4 FRANCIA**

Para los franceses, es diversa la forma de votar desde el extranjero, pues depende del tipo de elección que se lleve a cabo: para elecciones presidenciales, es necesario que los residentes en el extranjero realicen la solicitud para participar (y de esta forma queden registrados en la lista electoral, de la cual no podrán ser dados de baja sino hasta que el elector lo solicite), ejerciendo su derecho a votar en Embajadas o Consulados; para el caso de elecciones legislativas, se opta por el voto por procuración. A continuación, se cita textualmente el contenido de la página de Internet referida en el pie de página.

#### **3.4.1 Origen y fundamentación del voto en el extranjero**

"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"*. Las condiciones de aplicación de este texto, han tenido dos modificaciones desde 1958: la más importante se refiere a la mayoría de edad electoral, que se rebajó de los veintiún a los dieciocho años por la Ley de 5 de julio de 1974; la segunda concierne al voto de los franceses residentes en el extranjero, articulado de manera diferente para las elecciones presidenciales (Ley Orgánica núm. 76-97, de 31 de enero) y para las legislativas (Ley de 19 de julio de 1977, modificada por la de 19 de noviembre de 1982. Para las primeras se dispone el voto en las Embajadas y Consulados de Francia, previo acuerdo con los Estados extranjeros correspondientes, para las segundas, se opta por el voto por procuración.

*La representación específica en el Senado de los franceses residentes en el extranjero.*

Esta representación prevista de modo expreso en el artículo 24 de la Constitución, está sujeta a un régimen electoral especial contenido en la Ley orgánica núm. 83, de 17 de Junio de 1983, que modifica la Ordenanza de 15 de noviembre de 1958, que ha elevado el número de senadores electos por esta parte del cuerpo electoral de seis a doce.

Estos senadores, son elegidos, según el procedimiento a que se refieren los artículos L. 295 y siguientes del Código Electoral, por un colegio formado por los miembros elegidos por el Consejo Superior de Franceses en el extranjero. Son electores los franceses residentes en el extranjero inscritos en la lista electoral elaborada en cada consulado o, en caso de necesidad, por un departamento limítrofe de un Estado fronterizo, que tenga dieciocho años cumplidos. Cada tres años el Consejo Superior cumple su función electoral. Con ocasión de la renovación trienal del Senado elige a los candidatos senatoriales –mediante escrutinio de lista siguiendo el sistema de la media mayor– que son inmediatamente propuestas a la Cámara Alta”.<sup>13</sup>

### **3.4.2 Operatividad**

Como ya se ha mencionado, el procedimiento para ejercer el voto de los residentes en el extranjero varía dependiendo del tipo de elección de que se trate. Por tal motivo, a continuación se cita la forma en que este derecho puede ser ejercido:

#### **1. “Ley Orgánica número 76-97, de 31 de enero de 1976. Elecciones Presidenciales, Europeas y Procesos Refrendatarios. Sistema de Votación en el País de Residencia.**

Esta Ley dispone que el voto de los franceses establecidos fuera de Francia para la elección del Presidente de la República prevé que, previa solicitud, el mismo puede ser ejercido:

- a. En centros de votación en el extranjero que se crearán –previo consentimiento del Estado concernido– en las Embajadas y Consulados, determinándose por decreto la circunscripción correspondiente a cada centro (artículo 2.1).
- b. 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

---

<sup>13</sup> Consulta de la página de Internet: [http://www.bcn.cl/pags/publicaciones/serie\\_estudios/esolis/nro213.html](http://www.bcn.cl/pags/publicaciones/serie_estudios/esolis/nro213.html)

departamentos limítrofes de este Estado mediante decreto que defina la circunscripción y sede de cada centro (artículo 2.2).

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 (artículo 3), no siendo necesaria la previa inscripción en el Registro de Matrícula del Consulado. Las solicitudes de inscripción pueden ser presentadas durante todo el año y son válidas en tanto el elector no solicite su anulación, lo que asegura la permanencia y continuidad de este censo. La formación de las listas está a cargo de una Comisión administrativa, que se encuentra bajo la dirección de una Comisión Electoral, presidida por un magistrado del orden administrativo o judicial, constituido en el Ministerio de Asuntos Exteriores que sea.

Este Consejo Superior de franceses en el extranjero fue creado por Decreto de 7 de julio de 1948 como órgano consultivo del Ministro de Asuntos Exteriores. Está formado por 94 miembros elegidos por sufragio universal directo por los franceses residentes en el extranjero, por un período de tres años.

La Comisión administrativa estará compuesta por un agente diplomático o consular designado por el Jefe de la Misión diplomática en el Estado concernido y por dos personas nombradas por Consejo Superior de franceses en el extranjero o por su Comisión Permanente. En el supuesto, de que el centro de votación se establezca en un departamento fronterizo, el agente diplomático o consular es reemplazado por un funcionario nombrado por el Prefecto.

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– recibe los votos emitidos personalmente por los electores que figuran en la lista correspondiente, limitándose el voto por procuración a los electores que justifiquen encontrarse imposibilitados para presentarse en la Mesa el día de la votación.

La singularidad que presenta el voto de los residentes en el extranjero, se refiere a la propaganda electoral. En efecto, el artículo 10 dispone que *"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 Comisión Electoral ejerce, bajo la autoridad de la Comisión Nacional de control de la campaña electoral, las atribuciones conferidas a las Comisiones locales de control, y en particular vela por la aplicación de lo establecido en dicho precepto.

Este mismo sistema de inscripción y ejercicio del derecho de voto se aplica a los procesos refrendatarios (artículo 20 de la Ley Orgánica núm. 97, de 31 de enero de 1976) y a las elecciones de representantes en el Parlamento Europeo (artículo 23 de la Ley núm. 729, de 7 de julio de 1977)".<sup>14</sup>

**2. Elecciones legislativas. Ley de 19 de julio de 1977, modificada por la de 19 de noviembre de 1982. Sistema de voto por procuración.**

"De acuerdo con el artículo 3 de la Constitución y el artículo 1.2 del Código Electoral, el domicilio en Francia no constituye condición para el ejercicio del derecho de voto.

Algunos tratadistas critican el principio de dualidad de lista para los franceses instalados en el exterior: lista municipal, en las elecciones legislativas, y lista del centro de voto en el extranjero, en las presidenciales, considerando que se plantean posibilidades de fraude electoral.

En las elecciones legislativas, es requisito indispensable la inscripción en la lista del municipio. Para los franceses establecidos fuera del territorio de Francia, que no estén matriculados en el Consulado del país, el artículo L. 12, autoriza la inscripción, previa solicitud, en la lista de uno de los municipios metropolitanos siguientes: nacimiento, último domicilio de su última residencia siempre que esta residencia haya tenido una duración mínima de seis meses, en cuya lista electoral estuvo o está inscrito uno de sus ascendientes, o en cuyas listas está inscrito uno de sus descendientes en primer grado.

El artículo L. 71 del Código Electoral determina las personas que pueden, previa solicitud, ejercer el voto por procuración, esto es a: *"los electores que pertenezcan*

---

<sup>14</sup> idem

*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 inscritos", entre ellos en el apartado quinto, incluye a "los ciudadanos franceses que se encuentren fuera de Francia".*

El mandatario no puede disponer de más de dos mandatos, de los cuales uno solo otorgado en Francia (artículo L. 73-1), ha de reunir dos requisitos: gozar de sus derechos electorales –es decir, ser titular del derecho de sufragio– y estar inscrito en el mismo municipio que el mandante. La razón de esta limitación, es evitar una acumulación del derecho de voto de uno o varios ciudadanos en manos de un solo mandatario. En el caso que no se respetase esta limitación, sólo tendrá validez el poder o poderes extendidos en primer lugar, el resto serán nulos de pleno derecho (artículo L. 73.2).

El poder quedará automáticamente anulado en caso de fallecimiento o privación de los derechos cívicos del mandatario. 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, ya que es posible extender un poder por el período de registro en el Consulado, con una validez máxima de tres años. No obstante el mandante podrá: a) revocar el apoderamiento concedido; b) otorgar un nuevo poder; c) votar personalmente si se presenta en la Mesa antes de que el mandatario haya hecho uso de su poder.

El mandatario participa en la votación en iguales condiciones que el elector presente. El presidente de la Mesa electoral –tras la presentación de su carta electoral y su poder– le entrega un sobre electoral. El voto se hace constar por medio del estampillado del poder y la firma manuscrita –requisito también exigible a los electores que votan personalmente– en la lista de firmas junto al nombre del mandante".<sup>15</sup>

"Ahora bien, la ley electoral francesa regula con mucha precisión las condiciones para el uso del voto por poder, con el fin de evitar posibles fraudes y de asegurar

---

<sup>15</sup> Ídem

la sinceridad de las procuraciones, estableciendo dos garantías esenciales: otorgamiento del poder ante una autoridad pública y forma rigurosa de procuración.

Los residentes fuera de Francia deben otorgar el poder mediante escritura conferida ante la autoridad consular. El poder se extiende sin gastos, debiendo los interesados justificar su identidad y proporcionar, en apoyo a su solicitud, los documentos a que haya lugar, no es sin embargo necesaria la presencia del mandatario. Se extiende en un impreso que consta de dos ejemplares, ambos firmados por el mandante, y una matriz. La autoridad ante la cual se otorgue el poder, después de tomar nota de éste en un registro especial abierto a su cargo, debe indicar en los ejemplares y en la matriz su nombre y condición, los firma y sella, entrega la matriz al mandante y remite por correo certificado o por valija diplomática o consular el ejemplar primero al Alcalde del Municipio en cuyo censo electoral estuviere inscrito el mandante y el segundo ejemplar al mandatario (artículo R. 75).

El Alcalde, que recibe las procuraciones, debe inscribir las mismas en un registro abierto, haciendo constar los nombres del mandante y del mandatario, el nombre y condición de la autoridad que otorgó el poder y la fecha de su otorgamiento, así como el plazo de validez, quedando este registro a disposición de cualquier persona. En el supuesto que el Alcalde no recibiera el acta de otorgamiento del poder, el mandatario no podrá participar en la votación, en nombre y lugar del mandante, lo que constituye la garantía última que refuerza las demás precauciones establecidas por el Código Electoral francés".<sup>16</sup>

Como se puede apreciar, "la sistematización de los tipos que muestran los ordenamientos extranjeros permite su reducción a dos modelos básicos: los sistemas de reconocimiento y los sistemas de no reconocimiento.

En el primer grupo, se encuentra una amplia relación de países, si bien con modos de articulación del ejercicio del derecho notablemente heterogéneos, por ejemplo:

---

<sup>16</sup> ídem

- Votación en las misiones diplomáticas o consulares del país en el que residen: Francia (elecciones presidenciales y al Parlamento Europeo y procesos refrendatarios). Brasil y Argentina (elecciones presidenciales y senadores).
- Votación por procuración: Francia (elecciones legislativas).
- Votación por correspondencia: España (elecciones generales, autonómicas, al Parlamento Europeo y locales). Alemania (elecciones legislativas, si bien limitado a los empleados públicos en el extranjero).

A este criterio de clasificación de los sistemas de reconocimiento se suman otros de naturaleza complementaria:

Por un lado el tipo de elección, en relación con el cual se reconoce el derecho de sufragio de los residentes en el exterior. En algunos países –Francia, por ejemplo– se distingue el modo de votación en los distintos procesos electorales, pero no se excepciona su derecho a la participación en ninguno de ellos. En otros, sin embargo, se limita el derecho de este grupo de electores a alguno o algunos de los procesos electorales, como en Brasil a las elecciones presidenciales. En Argentina se extiende a la elección de los senadores.

Por otra parte, los ordenamientos difieren también entre sí según el ámbito de la admisión a la participación electoral de los emigrantes, que se refiere, o bien a todos, con independencia del Estado de residencia, bien a algunos, normalmente a los residentes en el continente. Esta segunda opción se centra especialmente en las elecciones del Parlamento Europeo respecto de los residentes en los Estados miembros de la Unión Europea. Otros ordenamientos, como Alemania, limitan la participación electoral a un grupo de electores en el exterior: los empleados públicos en misión oficial.

Otro aspecto importante es el procedimiento de inscripción en las listas electorales, bien en las ordinarias bien en listas especiales o *ad hoc*, siendo diferentes las soluciones en cuanto al municipio de adscripción. En la mayor parte de los Estados se prevé la inscripción de ese grupo de electores previa solicitud y

normalmente con la intermediación de las representaciones diplomáticas o consulares.

Tampoco es menor la cuestión de la atribución y cómputo de los sufragios, normalmente en el marco de la circunscripción territorial correspondiente a su lugar de inscripción".<sup>17</sup>

En este sentido, otro aspecto de singular relevancia "es que no todos los países que reconocen el voto en el extranjero lo otorgan con carácter universal. En algunos sólo puede concederse a funcionarios, a los miembros de las fuerzas armadas o a quienes desempeñan funciones oficiales en el extranjero. Por otro lado, la cantidad de votos emitidos por los nacionales residentes en los extranjeros en los estados"<sup>18</sup> no debe tener influencia alguna en el resultado final de la elección general, ya que los padrones o listas electorales son bajos y el nivel de votación es menor que en el país de origen.

En este sentido, se puede apreciar claramente que cada país implementa su normatividad en base a su realidad, y que si bien es cierto que el comparar nos ayuda a formar un criterio a seguir basado en experiencias ajenas, también es cierto que ningún otro país presenta las complejidades que aquejan al nuestro, por lo que es necesario *estudiar a conciencia* las propuestas que pudieran dar solución al ejercicio del voto desde el extranjero; asimismo, no se puede negar la clara intención de los partidos políticos por captar los votos de los mexicanos residentes en el extranjero por su enorme cifra, lo cual, definitivamente, influiría de forma determinante en el resultado de la contienda electoral.

---

<sup>17</sup> Ídem

<sup>18</sup> Semanario de política y cultura *Etcétera*, *Las reglas electorales en el mundo*, por Pedro Aguirre, 20 de abril de 1995, pág. 23.

## Capítulo cuarto

### Las modalidades del voto de los mexicanos en México y en el extranjero

**Sumario:** 4.1 Normas internacionales de derechos humanos relativas a las elecciones 4.1.1 Reforma constitucional en México y el voto en el extranjero 4.2 Informe final de la Comisión de Especialistas que estudia las modalidades del voto de los mexicanos en el extranjero 4.2.1 Modalidades de registro 4.2.2 Modalidades de emisión del voto 4.2.3 Autoridades electorales 4.2.4 Medios de impugnación 4.3 Iniciativa de Decreto para hacer efectivo el derecho al voto en el extranjero presentada por el Ejecutivo Federal en la sesión de la Comisión Permanente del 16 de junio de 2004 4.4 Postura del Instituto Federal Electoral 4.5 El interés de los partidos políticos 4.6 Consideraciones finales: Viabilidad o inviabilidad del voto de los mexicanos en el extranjero

#### 4.1 Normas internacionales de derechos humanos relativas a las elecciones

Bajo este rubro, es necesario citar las diferentes normas que rigen en derecho internacional y que por ende, deben ser tomadas en consideración para efectos de adecuar la ley en la materia. Por lo que hace al derecho del voto en el extranjero, estos derechos encuentran sus cimientos en el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el cual establece:

- 1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.*
- 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.*
- 3. 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.*

#### Artículo 2

- 1. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo,*

*idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.*

*2. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.*

## Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

### Artículo 25

*Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:*

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

### Artículo 2

- 1. Cada Estado Parte en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.*

2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuvieren ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:

a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el Presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;

b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquier otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;

c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Estos derechos, vinculados con la Convención sobre los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y en cuya resolución 45/158 del 18 de diciembre de 1990, establece en su artículo 41:

1. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a participar en los asuntos públicos de su Estado de origen y a votar y ser elegidos en elecciones celebradas en ese Estado, de conformidad con su legislación.

2. *Los Estados de que se trate facilitarán, según corresponda y de conformidad con su legislación, el ejercicio de esos derechos.*

Los acuerdos derivados de dicha Convención se encontraban en estado de suspensión –en espera de ser ratificados por al menos 20 países para su entrada en vigor- lo cual se ha cumplido cabalmente siendo México uno de los países signatarios. En consecuencia, dicho convenio se encuentra en la posibilidad legal de surtir los efectos de acuerdo internacional, obviamente, aplicable en nuestro país.

Para Manuel González Oropeza, estos lineamientos son el fundamento internacional para dar cabida al voto de los mexicanos en el extranjero, por lo que en México, “la prerrogativa y obligación del ciudadano de votar en elecciones populares, de acuerdo a lo señalado por la ley, que establecen respectivamente los artículos 35, fracción I y 36, fracción III de la Constitución Federal, no puede ser limitado por ninguna autoridad, con el pretexto de que el nacional y ciudadano mexicano se encuentre transitoriamente o resida fuera de su domicilio originario, pues las prerrogativas son inalienables, y las autoridades mexicanas no pueden argumentar en contra en contra la residencia del ciudadano mexicano. La ley mexicana ha abusado al no contemplar el ejercicio de esta prerrogativa, que según los pactos internacionales suscritos por México, es un derecho, y contra él no puede haber ley que lo limite o restrinja”.<sup>1</sup>

#### **4.1.1 Reforma constitucional en México y el voto en el extranjero**

La reforma constitucional que abre la puerta a la posibilidad de votar de los connacionales radicados en el extranjero es la que sufre el artículo 36, en el cual se encuentran enumeradas las obligaciones de los ciudadanos mexicanos, el cual establecía en su fracción III:

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

---

<sup>1</sup> Manuel González Oropeza, *Principios constitucionales de las elecciones en las entidades federativas*, pág. 44.

Con la reforma, efectuada el 22 de agosto de 1996, el texto de la fracción III señala lo siguiente:

*III.- Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley;*

De acuerdo a la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional, se asentó:

*Suprimir de la fracción III del artículo 36 la obligación de que el voto del ciudadano mexicano sea emitido en el distrito electoral que le corresponda, a efecto de posibilitar a nuestros compatriotas que se encuentran fuera del territorio nacional, el ejercicio del sufragio....*

En atención a la exposición de motivos, y tal y como lo señala Jorge Carpizo, debe tomarse en cuenta los alcances de esta reforma, ya que al suprimir del texto legal la disposición de *votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda*, aparte de reglamentarse la forma de emitir el voto en el extranjero para los connacionales que residen en el extranjero, debe considerarse también si los ciudadanos mexicanos que se encuentran en el extranjero por causa distinta podrán hacerlo, por ejemplo, los que se encuentran de visita, por razones médicas, de estudio, etc.

Dicho autor también apunta que en países como España y Brasil, se contempla el derecho al voto a sus residentes en el extranjero, no siendo permisible votar a sus nacionales que se encuentran temporalmente fuera del país.

En la misma reforma, el artículo octavo transitorio de ese decreto condicionó el proyecto del voto de los mexicanos en el extranjero a la existencia de la Cédula de Identidad Ciudadana cuya emisión recayó bajo la responsabilidad de la Secretaría de Gobernación:

*Octavo. Durante el primer semestre de 1997, la Secretaría de Gobernación publicará el Acuerdo mediante el cual dará a conocer el Programa para el establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la correspondiente Cédula de*

*Identidad Ciudadana, con vistas a su utilización en el proceso electoral federal del año 2000, realizándose en su oportunidad las modificaciones legales necesarias para regular las adecuaciones pertinentes al actual Registro Federal de Electores.*

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

*Con el propósito de estudiar las modalidades para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el derecho al sufragio en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo General del 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 (mismo que en el primer párrafo de este artículo es denominado Registro Nacional de Ciudadanos) y se hayan expedido las cédulas de identidad ciudadana.*

Ahora, de acuerdo al texto del artículo citado se desprende la clara intención que tuvieron los legisladores al reformar el artículo 36 constitucional y que fue el otorgar el voto a los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero (no sólo en E.U. sino en otros países); pues bien, ellos mismos establecieron el procedimiento a seguir al señalar que:

*Durante el primer semestre de 1997, la Secretaría de Gobernación publicará el Acuerdo mediante el cual dará a conocer el Programa para el establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la correspondiente Cédula de Identidad Ciudadana,..*

Programa que hasta el día de hoy no es una realidad, y por tal motivo no se está en la posibilidad de encuadrar en la siguiente fase del procedimiento, en el cual la comisión de especialistas designados por el Consejo General del IFE estarían en la posibilidad de sugerir al Congreso las reformas pertinentes para poder instrumentar el ejercicio del sufragio extraterritorialmente.

#### **4.2 Informe final de la Comisión de Especialistas que estudia las modalidades del voto de los mexicanos en el extranjero**

Con base en lo dispuesto en el párrafo tercero de las consideraciones correspondientes a las prerrogativas y obligaciones de los ciudadanos mexicanos, expresamente cita:

*Se propone suprimir de la fracción III del artículo 36 la obligación de que el voto del ciudadano mexicano sea emitido en el distrito electoral que le corresponda, al efecto de posibilitar a nuestros compatriotas que se encuentran fuera del territorio nacional, el ejercicio del sufragio...”*

Derivado de este compromiso asumido por la postura de los partidos políticos y el Instituto Federal Electoral, (faltando por cumplir la condición de instituir el Registro Nacional de Ciudadanos) y con fundamento en el artículo octavo transitorio del citado decreto, el 29 de abril de 1998 el Consejo General del IFE designó a la Comisión de especialistas a que hace alusión el texto en cita, integrada por trece expertos en diversas disciplinas, los cuales rindieron (a finales de 1998) el Informe final que estudia las modalidades del voto de los mexicanos en el extranjero, cuyo mandato legal de la Comisión establecía: *como núcleo de sus trabajos, una tarea esencialmente de investigación, orientada a la identificación y el análisis de las condiciones operativas, logísticas, jurídicas, administrativas e internacionales, que*

*posibiliten el voto de los mexicanos en el extranjero. La cuestión central de los estudios emprendidos no fue el derecho de los ciudadanos 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 y pertinentes para materializar el derecho que le otorga a los ciudadanos la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...*

Al leer la última parte transcrita, parece o se trata de aparentar que la creación de la Comisión tuvo como objetivo *adelantar* el trabajo o simplemente valorar la viabilidad *técnica* de esta propuesta para que en un futuro, *las autoridades competentes decidan acerca de las modalidades y reformas legales pertinentes*, no encuadrando en lo requerido por el artículo octavo transitorio, en el cual claramente se estipula que dicha Comisión será la que realice las propuestas al Congreso, una vez que se haya instituido el Registro Nacional de Ciudadanos, no antes.

Este informe final realizado por la Comisión es defendido en el sentido de que es un estudio técnico, en el cual se analizan las posibilidades reales de instrumentar el derecho al ejercicio del sufragio en el extranjero, en el cual no se contemplan las propuestas definitivas por no haberse cumplido con el requisito anterior.

En este sentido, y antes de tomar como estandarte de campaña nuevamente la promesa del voto a los connacionales residentes en el extranjero (por la carrera presidencial por el 2006) debiera considerarse con seriedad las consecuencias que puede acarrear reformar por conveniencia la Constitución, las cuales a título personal, considero que son más las que están en contra que a favor, pero que finalmente decidirá nuestro Congreso.

Aunado a lo anterior, Jorge Carpizo menciona que de forma adicional a la reforma del artículo 36 constitucional, se sumó la de los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución el día 20 de marzo de 1997 publicada en el *Diario Oficial de la*

*Federación*, las cuales entraron en vigor un año después. Sobresaliendo el contenido del artículo 32, el cual admite la posibilidad de que los mexicanos residentes en el extranjero posean una doble nacionalidad, complicando sobremanera este asunto, ya que si se habla de ciudadanos mexicanos con nacionalidad norteamericana, se estará en la posición de otorgar el derecho a votar en nuestras elecciones a un ciudadano norteamericano.

En este sentido cabe preguntarse ¿puede un solo ciudadano contar con el privilegio de poder votar por la forma de gobierno de diferentes países? La respuesta a esta interrogante puede ser bastante peligrosa, pues en el caso de ser sí se estaría en riesgo del manejo de masas a conveniencia de determinado país sobre la soberanía de otro (sobre todo en nuestro caso, donde se estima que el número de emigrantes mexicanos para el 2006 alcanzará un promedio de 9.7 millones de individuos residiendo en E.U.); en el caso de ser no, se estaría en la posibilidad de herir las susceptibilidades de los defensores de los derechos humanos, los cuales defenderían su postura "de derecho al voto" con miras en el proceso de globalización mundial.

#### **4.2.1 Modalidades de registro**

En el presente rubro, se resumirá el contenido de las modalidades de registro (contenidas en el Informe final de la Comisión de Especialistas que estudia las modalidades del voto de los mexicanos en el extranjero), que posiblemente serían instrumentadas para el ejercicio del sufragio de los connacionales en otros países.

"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. La Constitución y el COFIPE son la base sobre la que se construye el sistema electoral mexicano.

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 efectúen 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.

Aunque cada modalidad de registro implica diferencias operativas y jurídicas, cabe destacar que dichas modalidades no resultan excluyentes entre sí, ya que dependiendo de la modalidad que el Congreso decida aprobar, se pueden instrumentar al menos dos modalidades de registro simultáneas.

Las disposiciones constitucionales que integran la titularidad, el ejercicio y la eficacia del voto, se pueden agrupar en dos categorías: la que se refiere al sujeto activo del derecho (base subjetiva) y la que se refiere a los órganos que tienen a su cargo la organización de las elecciones (base institucional).

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; 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.

Desde luego, es necesario ajustar estos elementos a las especificidades y requerimientos del contexto extraterritorial en que se efectuaría la elección, por lo que ha sido menester diseñar instrumentos alternativos que no alteren los principios de los artículos 41, fracción III, párrafo 2º *in fine* y 36 fracción III de la Constitución, así como el artículo 6, párrafo 1 del COFIPE, para no poner en peligro la confiabilidad alcanzada en el sistema electoral mexicano".<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Consulta de la página de Internet: <http://www.ife.org.mx/wwwcai/veinfin.htm#1#1>

### **Criterios de construcción de las modalidades de registro**

“La definición de quiénes pueden ejercer el derecho al voto, es la base para determinar el desarrollo de cualquier proceso electoral. El mismo artículo 8º Transitorio del artículo 1º del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone:

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

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

Al respecto, la Comisión 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. También 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. Fue en ese contexto que la Comisión procedió a desarrollar modalidades alternativas para el registro de votantes. Ninguna de ellas permite, ni pretende diferenciar a la población mexicana en el extranjero, por ejemplo, según tiempo o condición migratoria".

"Todas ellas debieran 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.

Para determinar los elementos principales que intervendrían en la elaboración de las modalidades de registro, fue necesario analizar la ruta crítica de la construcción de los elementos de confianza contenidos en las reformas electorales de los últimos veinte años.

Esto condujo a que en la elaboración de las modalidades de registro, se tomaran en cuenta estos tres elementos, con el objeto de contar con una racionalidad jurídica (ya que estos elementos se encuentran legislados en el actual Código Electoral), así como una Nacionalidad logística (ya que éstos elementos permiten organizar eficientemente la etapa correspondiente al proceso electoral).

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.

Aunque cada modalidad de registro implica diferencias operativas y jurídicas, cabe destacar que dichas modalidades no resultan excluyentes entre sí, ya que dependiendo de la modalidad que el Congreso decida aprobar, se pueden instrumentar al menos dos modalidades de registro simultáneas".<sup>3</sup>

**Modalidad 1. Registro, con Padrón y con Credencial para Votar con Fotografía expedida en el Extranjero.**

"En términos generales, la modalidad de registro con credencial para votar con fotografía tiene la ventaja de que se podría contar con un registro de mexicanos en

---

<sup>3</sup> idem

el extranjero que replicara exactamente los mismos controles y diera la misma certidumbre a las autoridades electorales y a los partidos políticos. Adicionalmente, el hecho de poder contar con un padrón electoral permite asegurar la elaboración de listas nominales con fotografía y llevar a cabo una mejor organización de todo el proceso previo a la jornada electoral (cálculo de boletas, estimaciones de la cantidad y tipos de casillas a instalar, ubicación, así como, la posibilidad de utilizar el mismo método de insaculación y capacitación para la integración de las mesas directivas de casilla que se emplea en territorio nacional). Al existir un padrón electoral, la emisión del sufragio se puede realizar tanto en casillas como a distancia (por correo o por teléfono).

La principal desventaja de esta modalidad es su costo y la complejidad logística, dado que su instrumentación implicaría ubicar una gran cantidad de sedes de registro, y contratar personal numeroso. Por otra parte, supone que los ciudadanos interesados tendrían que efectuar una doble visita al módulo de registro. Asimismo, un dato que podría mitigar la complejidad operativa del empadronamiento, es la distribución geográfica de los mexicanos en los Estados Unidos de América: en 33 condados, pertenecientes a 7 Estados, se concentra el 75 por ciento de la población mexicana.

### **Modalidad 2. Registro, con Padrón y Tarjeta de Identificación Electoral con Fotografía expedida en el Extranjero.**

Esta modalidad tiene los mismos requisitos para el registro de ciudadanos, estaría operada también por funcionarios del IFE y en sedes similares a la anterior modalidad. Su principal diferencia estriba en el procedimiento de producción del instrumento de identificación. Dada la complejidad implícita del proceso de registro, la Comisión estimó conveniente proponer un instrumento que pudiera llegar a las manos del interesado en una sola visita a los módulos. Así, a diferencia de la anterior, los módulos de registro tendrían la capacidad técnica para producir la tarjeta en el mismo sitio. Al indagar sobre la tecnología disponible, la Comisión encontró que es perfectamente conjugable la producción *in situ*, con la

posibilidad de imprimir diversos mecanismos de seguridad a la tarjeta de identificación electoral con fotografía.

Dependiendo de la tecnología que se seleccione, los partidos políticos podrían conservar capacidad de fiscalización sobre el proceso, mediante el control de la producción de tarjetas, el foliado y la inserción de códigos de seguridad, entre otros. Asimismo, el proceso para verificar la autenticidad de la tarjeta que se presente en casilla, estaría en función de la tecnología que se adoptara.

Esta modalidad conserva todas las ventajas del registro con credencial para votar con fotografía, en la medida en que se cuente con un padrón electoral que permita una correcta planeación de todos los actos previos a la jornada electoral. Otra ventaja es que no se estaría produciendo un documento permanente, sino que éste sería usado únicamente en el proceso federal del año 2000. Su principal ventaja respecto de la credencial para votar con fotografía sería el costo.

La principal desventaja de esta modalidad es, además de la complejidad logística, el uso de tecnologías nuevas. Ello podría generar cierta suspicacia pues implica, también, desarrollar nuevas formas de fiscalización técnica, tanto para los partidos políticos, como para la autoridad electoral. El tema del resguardo y seguridad de los formatos de la tarjeta eventualmente podría ser complicado".<sup>4</sup>

### **Modalidad 3. Sin registro, sin padrón y con Credencial para Votar con Fotografía expedida en México**

"Esta modalidad, en principio, no supone un esfuerzo mayor del que realizaría normalmente el IFE, es decir, la campaña intensiva del Registro Federal de Electores se llevaría a cabo en territorio nacional conforme al calendario previsto. Al no implicar un proceso de credencialización en el extranjero, se omite toda la complejidad logística. En ese sentido, es la modalidad de registro más simple y la menos costosa; no supone modificación alguna al marco jurídico-institucional vigente en esa materia; se preservan todas las garantías de transparencia y credibilidad imputables al instrumento de identidad electoral; se permite el voto tanto a ciudadanos residentes en el extranjero, como a aquellos que se

---

<sup>4</sup> idem

encuentran en tránsito el día de la elecciones. La idea es que puedan ejercer su derecho al voto todos aquellos ciudadanos que porten la credencial para votar con fotografía, lo cual implicaría votar en casillas especiales.

Sin embargo tiene varias desventajas. En términos de cobertura, excluye a todos aquellos ciudadanos que no cuentan con la credencial para votar con fotografía. Los cálculos de la Comisión indican que el número de ciudadanos residentes en el extranjero al año 2000 con credencial para votar con fotografía expedida en México sería del orden de 1.3 a 1.5 millones de personas. Ese universo podría implicar las siguientes complicaciones logísticas: al no existir un padrón electoral, sería complicado determinar el número de casillas que se necesitaría instalar; no habría datos ciertos para calcular el número de boletas; la integración de la 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.

Los mecanismos de seguridad disponibles, únicamente serían la no duplicidad de la credencial para votar con fotografía, el talón foliado de la boleta electoral, así como el uso del líquido indeleble. Otra posible limitante de esta modalidad es que sólo es compatible con la emisión del voto en casillas, es decir, no se puede conciliar con el voto a distancia (correo o teléfono), en la medida que el domicilio del elector no es un dato relevante. 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.

Una posibilidad para mitigar las desventajas implícitas en esta modalidad sería hacer un registro previo de electores; es decir, que además de la modalidad de voto en casilla especial (típicamente el modo de capturar el voto de los ciudadanos en tránsito), pudieran existir casillas ordinarias. Para tal efecto, los electores que cuentan con credencial para votar con fotografía y conocen el lugar donde estarán

el día de la votación, integrarían un registro con el cual el IFE podría conformar casillas ordinarias, esto es, con lista de electores y cuya integración de mesa directiva se podría hacer insaculando ciudadanos de esas listas previas. Ciertamente, el procedimiento para integrar las casillas ordinarias se aparta de lo establecido en el COFIPE, pero de esa manera se podría salvar una de las desventajas más evidentes de la modalidad: capturar el voto de un mayor número de ciudadanos de la cifra señalada anteriormente, que se daría únicamente en casillas especiales. Dicho registro previo también podría, eventualmente, habilitar a esta modalidad para el voto a distancia (en la medida que se incluya el domicilio del elector), y abriría la posibilidad de depurar las listas nominales en territorio nacional, al ofrecer un listado de aquellos ciudadanos que estarían fuera del país el día de los comicios".<sup>5</sup>

De acuerdo al informe, el número de electores oscilaría entre 1.5 y 10.7 millones de ciudadanos dependiendo de la modalidad y registro que se eligiera. En la primera opción se contempla una campaña de credencialización en el extranjero, en la cual estarían incluidos los naturalizados en el extranjero, los nacidos en México y los descendientes de mexicanos por nacimiento; en segundo término, se contempla la posibilidad de expedir una tarjeta de identificación electoral con fotografía en el extranjero, lo que conlleva un costo excesivo para implementar dicho objetivo; y en tercer lugar, se examina la posibilidad de que el registro de votantes y la emisión de la credencial para votar con fotografía se efectúen únicamente en territorio nacional, observándose que la propuesta de la Comisión de Especialistas puede darse en el sentido de que voten únicamente los connacionales que cuentan con credencial para votar, dejando de lado la idea de instituir un registro de votantes en el extranjero,.

Por lo que respecta a los costos del ejercicio ciudadano en el exterior, estos serán de acuerdo a la modalidad que se instrumente, siendo la más costosa (356 millones de dólares) la que contempla registrar y emitir la credencial para votar para los 10.7 millones de connacionales en posibilidad de votar y la más modesta,

---

<sup>5</sup> idem

contempla un gasto de 76 millones de dólares en el caso de que se opte por decidir que votarán únicamente los que cuenten con credencial para votar.

#### **4.2.2 Modalidades de emisión del voto**

Estas modalidades de emisión del voto, en sí son las diferentes alternativas que pudiesen contemplarse para su aprobación y regulación en la ley de la materia, las cuales han sido objeto de estudio por parte de la Comisión de Especialistas designados por el IFE.

##### **Modalidades Básicas**

“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. Así, para arribar a la construcción de las seis modalidades básicas, se combinaron 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).

Modalidad 1: Voto en casilla ordinaria, con lista nominal y Credencial para Votar con Fotografía

Modalidad 2: Voto en casilla ordinaria, con lista nominal y Tarjeta de Identificación Electoral con Fotografía

Modalidad 3: Voto en casilla especial, sin lista nominal y con Credencial para Votar con Fotografía.

Modalidad 4: Voto en casilla especial, sin lista nominal y con Tarjeta de Identificación Electoral con Fotografía

Modalidad 5: Voto a distancia, con lista nominal y Credencial para Votar con Fotografía

Modalidad 6: Voto a distancia, con lista nominal y Tarjeta de Identificación Electoral con Fotografía”.<sup>6</sup>

### **Derivaciones de las Modalidades Básicas**

“La Comisión identificó no solamente 6 modalidades básicas para la emisión del voto, que demuestran la viabilidad de la elección con participación de votantes en el exterior, sino que pudo identificar también una amplia gama de derivaciones de las mismas, mediante combinaciones que resultaron apropiadas, sobre todo en la medida que respetan el criterio de racionalidad jurídica, es decir, que son consistentes con los elementos sustantivos del régimen electoral constitucional y legal vigente en México.

En efecto, entre la opción de poner en práctica alguna de las 6 modalidades básicas de manera aislada o la de ponerlas en práctica, de manera simultánea, hay una gama amplia de posibilidades. Cada una de ellas presenta un costo y un grado de dificultad determinados, y cada una de ellas cubre a un cierto universo de electores potenciales. Para determinar cuál de esas combinaciones es la preferible, sólo es necesario aplicar los criterios de racionalidad económica y de racionalidad logística, es decir, aproximar el modelo electoral a las condiciones que la realidad impone.

El resultado más significativo del ejercicio, del cual se desprende la derivación de las modalidades básicas de voto en el extranjero, es que no hay condición jurídica, económica o logística que provoque como solución a la cuestión del voto de los mexicanos en el extranjero su negación; siempre habrá, en la gama de posibilidades, alguna que satisfaga las condiciones que el principio de realidad impone, es decir, siempre existirá una respuesta afirmativa a la cuestión del voto de los mexicanos en el extranjero”.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Ídem

<sup>7</sup> Ídem

Tomando como base las tres formas posibles de emitir el voto desde el extranjero (vía electrónica, postal o a través de casillas instaladas en centros de votación), se derivan las combinaciones que a decir de los especialistas *son viables*, siempre y cuando se tome en cuenta la cuestión económica y la logística.

Para calcular costos, es necesario definir primero cuales serán los instrumentos a utilizar de acuerdo a la modalidad que se elija.

#### **4.2.3 Autoridades electorales**

Mucho se ha cuestionado sobre quien sería la autoridad responsable de organizar las elecciones en el extranjero, pero no se debe olvidar lo que por mandato constitucional se establece en el artículo 41:

*I...*

*II...*

*III. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.*

*El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia...*

Por esta razón, si hablamos de organización de elecciones federales la única autoridad facultada para ello es el Instituto Federal Electoral, aunque de acuerdo a lo establecido en el artículo 1 del COFIPE se estipule:

## *Artículo 1*

*1. Las disposiciones de este Código son de orden público y de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos.*

*2. Este Código reglamenta las normas constitucionales relativas a:*

*a) Los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos;*

*b) La organización, función y prerrogativas de los partidos políticos y las agrupaciones políticas; y*

*c) La función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.*

En este sentido, los alcances jurídicos de este Código no serían aplicables extraterritorialmente, por lo que sería necesario elaborar un nuevo libro reglamentando las disposiciones relativas a la materia ó adecuando extensamente el existente.

Por lo que hace a la autoridad encargada de organizar las elecciones federales la Constitución mexicana es muy clara: le corresponde al Instituto Federal Electoral y para lo cual tendrá que adecuarse el marco legal cuidando de no violentar esta disposición, pues no resulta muy clara la postura que se desprende del Informe final de la Comisión de Especialistas que estudia las modalidades del voto de los mexicanos en el extranjero:

“Los dos principios que deberán normar los criterios para la constitución de la autoridad electoral, ocupada de la organización y vigilancia del voto de los mexicanos en el extranjero son: la consistencia constitucional y la congruencia con los ordenamientos existentes en el COFIPE. La propuesta de la Comisión es que los funcionarios que organicen las elecciones en el extranjero tendrían que ser nombrados por el IFE. El IFE podría considerar la conveniencia de establecer los órganos y mecanismos necesarios para realizar las elecciones en el exterior y para adaptarse a esta situación inédita, proponiendo las adecuaciones legales necesarias.

Un órgano específico que la Comisión recomienda sería una Comisión de Radiodifusión encargada, específicamente, de esa materia en el extranjero.

Como la elección federal a la que alude el Octavo Transitorio se refiere a la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, entonces no sería necesaria una división del trabajo representativa por distritos sino una funcional, es decir, por concentración de población. Se sugiere que, una vez ubicadas las áreas más densamente pobladas, se determine cuáles de ellas necesitan contar con un órgano ejecutivo especial. Estas pueden ser desde simples delegaciones que controlen la llegada de materiales electorales y que vigilen el correcto y oportuno traslado de los mismos, hasta instancias que se hagan cargo de las tareas más completas de organización, registro y capacitación.

El IFE tendría que llegar a algún entendimiento, tanto con la Procuraduría General de la República como con la Secretaría de Relaciones Exteriores, en lo que concierne al papel que desempeñarían los agentes consulares, en su calidad de fedatarios, ante la necesidad de dar fe de hechos, auxiliares del Ministerio Público, en la comisión de delitos electorales, particularmente durante la jornada electoral. Por otra parte, sería conveniente que el IFE considerara qué alternativa resultaría más viable, en caso de que se decidiera que los cónsules se abstuvieran de participar en esa capacidad.

Asimismo, podría considerarse la conveniencia de solicitar a los gobiernos nacionales de los países de destino, sobre todo en los de mayor concentración de votantes, que tengan a bien designar a un funcionario de enlace con el funcionario que nombre el IFE, con el fin de atender cualquier contingencia durante el proceso y, sobre todo, durante la jornada electoral, particularmente en lo que se refiere a cuestiones de seguridad.

Si el IFE decidiese que requiere enviar –en las distintas etapas del proceso, a partir del registro y hasta la jornada electoral- a algunos de sus funcionarios, podría resultar de utilidad que dicho Instituto se acercara a las embajadas respectivas para asegurarles visas que les permitan desarrollar las actividades a las que estarían dedicados.

Al respecto, podría concebirse la posibilidad de que las visas fueran de carácter oficial, para asegurar la inmunidad de sus archivos, documentación, correspondencia y medios de transporte, así como de los sitios donde se resguardaría la documentación electoral".<sup>8</sup>

En este sentido, pretendo entender que el criterio de los especialistas al proponer que se constituya una Comisión de Radiodifusión (órgano que supongo dependería de forma directa del Consejo General del IFE), sería la encargada de la materia en el extranjero, otorgándosele facultades concedidas única y exclusivamente a la institución.

No se debe soslayar la opinión vertida por el entonces Consejero Presidente del Consejo General del IFE, el cual expresó ante Comisiones de la Cámara de Diputados: "Reitero que como autoridades electorales, estamos en la obligación de señalar las condiciones de protección a la confianza. Lo único que podemos solicitar en la discusión legislativa por venir y por supuesto en el trabajo de la Comisión de Especialistas, es que se tenga presente esa coordenada básica: la protección de la confianza, nada más".<sup>9</sup>

#### **4.2.4 Medios de impugnación**

Con respecto a lo contencioso en materia electoral, el informe final de los Especialistas sugiere lo siguiente:

"Con relación a los diversos recursos o medios de impugnación que se pudieran presentar en aspectos vinculados con el voto emitido por los mexicanos residentes en el extranjero, y a su recuento, es indispensable sugerir la modificación de algunos preceptos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Al artículo primero de la ley, se sugiere agregarle un segundo párrafo en el que se establezca que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conocerá de las impugnaciones enviadas por los ciudadanos mexicanos que voten desde el

---

<sup>8</sup> Idem

<sup>9</sup> José Woldenverg K., Intervención del Consejero Presidente del IFE durante la reunión de trabajo con Comisiones de la Cámara de Diputados, en torno al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero para las elecciones del año 2000, el 26 de mayo de 1998.

extranjero, así como de los recursos interpuestos por los partidos políticos con relación al cómputo de dichos votos, en los términos que se establezcan en el COFIPE y la ley correspondiente.

Asimismo, sería recomendable enmendar también el artículo 50 de la ley que se comenta y establecer que son actos impugnables, a través del juicio de inconformidad, en los términos del COFIPE y de la ley en los siguientes términos:

"En la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, los... resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético".

Dicho inciso debería ser adecuado para que se considere como acta distrital de cómputo la levantada en relación al recuento de votos de los mexicanos en el extranjero.

De igual forma, deberá modificarse el artículo 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, a fin de establecer que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, será aplicable a los mexicanos que vivan en el extranjero mediante un agregado a la letra g), del inciso primero, del citado artículo en el sentido de que el mexicano que resida o se encuentre en el extranjero podrá, a través de un escrito redactado por sí mismo, y dirigido al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, expresar los agravios que afecten su situación con respecto a su inscripción en el Padrón de Ciudadanos Mexicanos en el Extranjero, en los términos del artículo 81 de dicha ley. De igual manera, podrá el ciudadano mexicano que reside o esté en el extranjero, nombrar en dicho escrito, si así lo desea, a un representante o apoderado legal con residencia dentro del territorio nacional, preferentemente en el Distrito Federal, quien lo representará durante el trámite, pudiendo inclusive notificársele la resolución correspondiente. Para lo anterior será necesario exhibir carta poder o testimonio notarial.

Se sugiere que se consulte con el Tribunal Electoral los párrafos anteriores a fin de lograr una redacción adecuada o una ampliación a otras hipótesis no contempladas en esta sección".<sup>10</sup>

A título personal, considero que no podría contemplarse una reforma integral al sistema contencioso electoral hasta no contar con la experiencia de al menos una elección, pues la propuesta ofrecida por la Comisión pudiera haber sido emitida tomando en consideración cuadros comparativos con legislaciones de otros países, cuya realidad es muy diferente a la nuestra.

#### **4.3 Iniciativa de Decreto para hacer efectivo el derecho al voto en el extranjero presentada por el Ejecutivo Federal en la sesión de la Comisión Permanente del 16 de junio de 2004**

En esta iniciativa de decreto el Ejecutivo Federal propone reformas y adiciones a diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tomando como punto base los argumentos esgrimidos en su exposición de motivos:

El voto de los mexicanos en el extranjero es un compromiso de la Nación con millones de compatriotas que se encuentran fuera del territorio, en la mayoría de los casos en busca de mejores oportunidades de realización, pero que mantienen fuertes lazos económicos, culturales y afectivos con sus familias y sus lugares de origen. El país se ha ido sensibilizando a sus demandas, por ello desde 1996 se impulsó una reforma constitucional para garantizar que ejerzan su derecho al sufragio y participen en la elección de sus autoridades...

Sin embargo, ocho años después de la reforma, a una parte sustancial de la misma no se le ha dado vigencia: específicamente a aquella que se refiere al derecho a votar de los ciudadanos mexicanos en el extranjero. A pesar de que en la exposición de motivos del dictamen aprobado por la Cámara de Diputados se mantiene un compromiso político del Ejecutivo y de los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión..

---

<sup>10</sup> Consulta de la página de Internet: <http://www.ife.org.mx/wwwcai/veinfin.htm#1#1>

A partir de este compromiso, el Instituto Federal Electoral integró por disposición del artículo octavo transitorio del COFIPE, una Comisión de Especialistas para analizar las modalidades del voto de los mexicanos en el extranjero. Esta comisión entregó su informe a finales de 1998, y en él se ponderaron las posibilidades, alcances, costos, riesgos y oportunidades de una iniciativa de esta naturaleza. Desde entonces a la fecha se han presentado en el Congreso 14 iniciativas de ley por parte de los legisladores de diversos partidos políticos...

La cantidad de iniciativas pone en evidencia el interés de legisladores de los diversos partidos, por satisfacer el legítimo derecho al voto de los mexicanos en el exterior y por darles representación en el Congreso de la Unión. No está por demás apuntar que, en esta materia, México se ha rezagado respecto de varios países americanos, puesto que Argentina, Barbados, Brasil, Colombia, Estados Unidos, Perú, República Dominicana y Venezuela han legislado el voto de sus connacionales en el extranjero...

Aunado a lo anterior, durante los últimos años, la demanda para hacer efectivos los derechos del voto de las mexicanas y mexicanos en el extranjero ha sido reiterada. Grupos organizados de ciudadanos mexicanos en el exterior han solicitado a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, a los gobiernos de los Estados y a los partidos políticos, hacer realidad ese derecho...

Como parte de los trabajos para la elaboración de esta iniciativa, se revisó el Informe Final de la Comisión de Especialistas que estudia las modalidades del voto de los mexicanos en el extranjero (1998) y se realizaron por la Secretaría de Gobernación con apoyo de la Cancillería mexicana, diversas reuniones en ciudades de Estados Unidos y Canadá, países que concentran más del noventa y ocho por ciento de los mexicanos radicados en el exterior. En esas reuniones con cerca de trescientos diez representantes de organizaciones de mexicanos, se expusieron los elementos de una propuesta que se fue construyendo con ellos y en una constante negociación con legisladores y partidos políticos...

Con el marco constitucional vigente, se requiere reformar sólo algunos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), para

permitir que los ciudadanos que se encuentren en el extranjero emitan su voto, ya que, en el artículo 233 del mismo Código se establecen los supuestos en los que puede votar un ciudadano mexicano cuando se encuentra fuera de su distrito, estado o circunscripción, a éstos habría que agregar el supuesto de quien se encuentre también fuera del país...

En razón de lo anterior, los grupos parlamentarios representantes en el Congreso de la Unión de los partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional, de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo, de Convergencia, así como de la Secretaría de Gobernación, firmaron un acuerdo para regular el voto de los mexicanos en el extranjero; por lo que, la presente iniciativa, se promueve de conformidad con el contenido que establece las siguientes bases:

- a) Los ciudadanos mexicanos que se encuentren fuera del territorio nacional, podrán votar por Presidente de los Estados Unidos Mexicanos a partir de la elección de 2006;
- b) El sufragio de los mexicanos en el extranjero debe cumplir con los principios de seguridad, privacidad y limpieza electoral que se cuentan en nuestro país. También será por la vía que garantice un sistema de votación similar al realizado en territorio nacional;
- c) El Consejo General tendrá facultad de investigar en México, las irregularidades que pudieran presentarse con motivo de la emisión del voto de ciudadanos mexicanos fuera de territorio nacional, con las mismas características que privan en la regulación del voto que se emite en México;
- d) El Instituto Federal Electoral establecerá las mayores facilidades posibles para permitir que los ciudadanos que quieran votar en el extranjero puedan hacerlo en el 2006, de acuerdo a las reglas que se establezcan en el COFIPE;
- e) Los partidos políticos y sus candidatos no podrán realizar, actos públicos de campaña, o difundir su propaganda electoral en medios masivos de información fuera del territorio nacional;

f) Se elaborará una Lista Nominal de Electores en el extranjero con los ciudadanos que hayan manifestado su decisión de votar fuera del país; y

g) Se establecerá una Junta Ejecutiva para el Voto de los Mexicanos en el Extranjero, cuya responsabilidad será la instrumentación del proceso electoral en el extranjero.

Asimismo, se propone adicionar un Libro Sexto que iría del artículo 273 al 277, con el propósito de regular los procedimientos específicos para hacer efectivo el derecho al voto de los mexicanos en el extranjero...

El Libro Sexto reafirma la idea de que sólo el Consejo General del Instituto Federal Electoral, de conformidad con lo establecido en el COFIPE, determinará los mecanismos, procedimientos y medidas de seguridad para garantizar que el voto en el extranjero sea universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible...

Ante lo diverso y complejo de las propuestas y con el ánimo de superar las dudas de quien ven un riesgo a la soberanía nacional por permitir el voto de los mexicanos en el extranjero, se proponen modalidades que buscan acotar al máximo estos riesgos...

Por lo antes expuesto, someto a consideración de ese Honorable Congreso de la Unión, la presente iniciativa de:

**DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**

**ARTÍCULO UNICO.-** *Se reforman los artículos 9, párrafo 1; 224, párrafo 1; 141, párrafo 2, inciso f); y 145, párrafo 2; se adicionan los artículos 6, con un párrafo 3, 82, con un párrafo 2 y el actual 2 pasa a ser párrafo 3, 182, con un párrafo 5, 223-A, así como un Libro Sexto, con los artículos de 273 a 277, todos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:*

*“Artículo 6*

*1. y 2...*

3. Los ciudadanos mexicanos que se encuentren fuera del territorio nacional al momento de la elección, podrán ejercer el sufragio en los términos que establezca este Código.

#### Artículo 9

1. El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, electo cada seis años por mayoría relativa y voto directo de los ciudadanos mexicanos.

#### Artículo 82

1..

2. Para efecto de organizar el voto de ciudadanos mexicanos en el extranjero, el Consejo General tendrá las siguientes atribuciones:

a) Determinar los procedimientos y mecanismos para la emisión, recepción y cómputo del voto de los mexicanos en el extranjero;

b) Establecer facilidades para permitir que los mexicanos que quieran votar en el extranjero cuenten con credencial para votar, sean incorporados en la Lista Nominal de Electores en el Extranjero y puedan ejercer su derecho al sufragio, de acuerdo a las reglas establecidas en la Constitución y en este Código;

c) Celebrar, por conducto de su presidente, los convenios con las diversas autoridades del Estado mexicano, para hacer efectiva la emisión y recepción de los votos a que se refiere este párrafo;

d) Realizar el cómputo de los votos para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos emitidos en el extranjero, y turnarlo al Tribunal Electoral para el cómputo final; y

e) *Las que sean necesarias para garantizar que el voto de ciudadanos mexicanos en el extranjero se ajuste a las características establecidas en la Constitución y en el presente ordenamiento.*

3. *El Consejo General, en ocasión de la celebración de los procesos electorales federales, podrá invitar y acordar las bases y criterios en que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades de su desarrollo en cualquiera de sus etapas.*

#### *Artículo 141*

1...

2...

a) a e)..

f) *En su caso, los datos que acrediten la naturalización o la recuperación de la nacionalidad.*

#### *Artículo 145*

1...

2. *Los listados se formularán por distritos y por secciones electorales en el territorio nacional, así como un único listado de todos aquellos que hayan manifestado su decisión de ejercer su voto en el extranjero.*

333 a 4...

#### *Artículo 182*

1 a 4...

5. *Los partidos políticos y sus candidatos no podrán realizar, por sí o por interpósita persona, actos públicos de campaña o*

*difundir su propaganda electoral en medios masivos de información fuera de territorio nacional.*

*Artículo 223-A*

*1. Los ciudadanos mexicanos que se encuentren fuera de territorio nacional, cuenten con credencial para votar y hayan notificado su intención de votar en el extranjero, podrán votar por Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Artículo 224*

*1. La votación se cerrará a las 18:00 horas del horario local correspondiente al lugar donde se emita.*

*2 y 3...*

**LIBRO SEXTO**

*Del voto de los mexicanos en el extranjero*

*Artículo 273*

*1. El ejercicio del derecho para votar de los mexicanos, cuando se encuentren fuera del territorio nacional, se regulará, en lo aplicable, por lo establecido en el presente ordenamiento para el que se lleva a cabo en territorio nacional, con excepción de las disposiciones que expresamente se establecen para el efecto.*

*2. Para regular el voto de los mexicanos fuera del territorio nacional, el Consejo General del Instituto sólo contará con las facultades expresamente establecidas en este Código.*

*3. El voto de los mexicanos en el extranjero se efectuará a través de alguna de las siguientes modalidades, o combinación de ellas:*

*a) Voto electrónico;*

b) *Voto postal; y*

c) *Voto en casillas instaladas en centros de votación.*

#### *Artículo 274*

1. *Los ciudadanos mexicanos que prevean que se encontrarán fuera de territorio nacional al momento de la elección, deberán notificar al Instituto Federal Electoral su intención de emitir su voto en el extranjero. Esta notificación la harán ante el Registro Federal de Electores, en los lugares que el mismo habilite para tal efecto. Dicha notificación la deberán realizar a más tardar el 15 de enero del año de la elección.*

2. *Se elaborará una Lista Nominal de Electores en el Extranjero con los datos de los ciudadanos que hayan manifestado su decisión de votar fuera del país, por lo que sus nombres serán suprimidos de la Lista Nominal de Electores del distrito que correspondan, y aquella se entregará a los partidos políticos nacionales por separado para su verificación.*

#### *Artículo 275.*

1. *Para la organización de las elecciones fuera del territorio nacional, se establecerá una Junta Ejecutiva para el Voto de los Mexicanos en el Extranjero, la cual se integrará y funcionará en los mismos términos que una Junta Local Ejecutiva, con excepción de lo establecido en el inciso d) del párrafo 1 del artículo 100; además, coadyuvará con la Junta General Ejecutiva en la integración de expedientes sobre las presuntas irregularidades que se cometan con motivo del voto de los mexicanos en el extranjero, ejerciendo ambas sus facultades en territorio nacional.*

2. Durante el proceso electoral funcionará un Consejo Especial responsable de vigilar la organización del voto de los mexicanos en el extranjero. En su integración y funcionamiento se observarán las bases que este Código establece para un Consejo Local, con excepción de lo previsto en el inciso b) del artículo 103, para que la residencia se acredite en cualquier entidad federativa. Para efectos de los incisos b) a j) del artículo 105, así como de los incisos b) a f) del artículo 107, el Consejo General aprobará unas reglas de operación.

3. La Junta Ejecutiva para el voto de los mexicanos en el extranjero, presentará para la aprobación del Consejo General del Instituto, la forma de su organización interna para la mejor realización, evaluación y control de sus atribuciones.

4. Los órganos responsables de la organización del voto de los mexicanos en el extranjero observarán los principios rectores del voto, previstos en la Constitución y este Código.

5. Los partidos políticos nacionales, a través de sus representantes, tendrán acceso a toda la información de la organización del voto de los mexicanos en el extranjero.

#### Artículo 276

1. El Consejo General del Instituto, con base en lo dispuesto en el presente ordenamiento, determinará los mecanismos, procedimientos y medidas de seguridad para garantizar que los votos emitidos en el extranjero cumplan con las características establecidas en la Constitución y en éste Código, particularmente en lo que se refiere a garantizar que el voto sea personal, secreto e intransferible.

*2. Los ciudadanos mexicanos que notifiquen su intención de votar en el extranjero recibirán los elementos necesarios para la emisión de su voto.*

#### *Artículo 277*

*Para efectos del artículo 269 de este Código, se considera como infracción grave la realización de actos públicos de campaña o contratación de espacios en medios masivos de información en el extranjero, por parte de los partidos, sus candidatos o terceras personas. Los partidos políticos deberán denunciar el uso indebido de sus emblemas electorales o del nombre de sus candidatos en el extranjero”.*

#### *TRANSITORIOS*

*Artículo primero.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.*

*Artículo segundo. El Instituto Federal Electoral establecerá un programa de acciones concretas para otorgar las mayores facilidades posibles para permitir que los mexicanos que quieran votar en el extranjero puedan hacerlo en el 2006.*

*Artículo tercero. El Congreso de la Unión, dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, aprobará las reformas necesarias a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para establecer que los recursos contenidos en la misma puedan ser promovidos también por vía electrónica y los regulará para estos efectos.*

*Artículo cuarto. El Consejo General del Instituto Federal Electoral, dentro de los 30 días siguientes a la aprobación del presente decreto, integrará una comisión de especialistas la*

*cual propondrá la modalidad de la emisión del voto de los mexicanos en el extranjero para la elección de 2006, así como las previsiones para su instrumentación. Dicha comisión, rendirá su informe para los efectos del artículo 82, párrafo 2, inciso a) de este Código, al Consejo General del Instituto a más tardar 90 días después de la fecha de su instalación y el mismo será turnado de inmediato al Congreso de la Unión.*

Como se puede observar -y tomando como referencia los inconvenientes que se han señalado con anterioridad- esta iniciativa de decreto adolece de diversos elementos:

- No establece mecanismos para garantizar que el voto de los mexicanos en el extranjero esté libre de cualquier manipulación, ya sea de connacionales o extranjeros;
- Al considerarse tres formas posibles de emitir el voto desde el extranjero (vía electrónica, postal o a través de casillas instaladas en centros de votación) no se define cual será el instrumento ideal para ejercer tal derecho;
- Al no definirse cual será el documento idóneo para emitir el sufragio, no se puede contemplar los mecanismos que serán necesarios para organizar la elección, por ejemplo: si es vía electrónica, cuales serían los requisitos para emitir el voto, y en todo caso, los datos tendrían que ser corroborados contra algún registro realizado por la autoridad de la materia; si es por correo: también sería necesario contar con un registro para efectos de saber quien se encuentra en posibilidad de votar bajo esta modalidad y quien no, además de saber a través de qué documento se emitiría el voto, cómo se identificaría el individuo para recoger la boleta, en qué lugar, etc.; si fuese a través de casillas instaladas en centros de votación, ¿dónde se instalarían? ¿Cómo operarían, como casillas especiales (sin lista nominal) o con un registro de ciudadanos residentes temporales o definitivos en el extranjero?;

- Se otorga el derecho a ejercer el voto en el extranjero a todos los mexicanos que se encuentren fuera de territorio nacional al momento de la elección, pero no toma en cuenta que de los cerca de 10.7 millones de connacionales mexicanos que se prevé se encuentren radicados en E.U. para el 2006, alrededor de 3 millones de ellos ya se han nacionalizado norteamericanos y de acuerdo a lo estipulado en nuestra Constitución, no han perdido el derecho a votar en nuestras elecciones, sin que se contemple la modalidad bajo la cual podrán ejercer este derecho;
- Se le otorga al Consejo General del IFE la potestad de determinar los mecanismos, procedimientos y medidas de seguridad para garantizar que los votos emitidos en el extranjero cumplan con las características establecidas en la Constitución, la cual es facultad exclusiva del Poder Legislativo. En este sentido, es cierto que en el artículo octavo transitorio de la Constitución (reforma de fecha 22 de agosto de 1996) se faculta al Instituto Federal Electoral para efecto de nombrar una Comisión de Especialistas que estudien las posibilidades reales de implementar el voto de los mexicanos en el extranjero, lo cual no conlleva la intención implícita de que se encuentren en la posibilidad de *determinar* los procedimientos a aplicarse; simplemente, por ser autoridad en la materia y dada su experiencia electoral, se le encomienda la tarea de *proponer* a las instancias competentes, las reformas legales que serían necesarias para poder implementar las propuestas más viables;
- Se hace mención de que los partidos políticos y sus candidatos no podrán realizar por sí, o por interpósita persona, actos públicos de campaña o difundir su propaganda electoral en medios masivos de información fuera de territorio nacional, pero esta disposición posibilita muchas formas de ganar terreno sobre los partidos con menor presupuesto: por ejemplo, sabemos que los connacionales mantienen un lazo de información con lo que acontece en nuestro país a través de los canales de televisión nacional por cable; entonces, los que tengan la posibilidad de saturar los medios de información con *spots* sobre su campaña y las consideraciones que viertan los llamados *líderes de opinión* serán sobrevaluados en estos términos; así como también se puede presentar la ocasión en que los programas de acción pudiesen beneficiar a determinados sectores de territorio

extranjero, los cuales apoyarían a dicho partido sin que necesariamente se encuentren vinculados a éstos, lo que convertiría a E.U. en un paraíso de impunidad, ya que dichas conductas no serían castigadas por ninguna ley, ya que México no podría aplicar sus leyes en territorio extranjero y E.U. no se encuentra en la posibilidad de sancionar un delito electoral que no es de su competencia.

Así, a decir del politólogo José Antonio Crespo, del Centro de Investigación y Docencia Económicas, esta iniciativa de decreto se presenta “como una declaración política. La iniciativa, como se presentó, es un documento realizado con precipitación, mal pensada, que puede poner en riesgo la elección presidencial, ya que no contempla cuestiones de fondo que no sólo harían inequitativos los comicios, sino que se abriría la puerta a una serie de irregularidades que podrían decidir el resultado final. La credibilidad, que costó mucho tiempo y muchos millones de pesos a los mexicanos, estaría en riesgo”.<sup>11</sup>

#### **4.4 Postura del Instituto Federal Electoral**

A principios de 1998, derivado de la aprobación de la ley de la “no pérdida de la nacionalidad” o “doble nacionalidad” como comúnmente se le conoce, el tema del voto volvió a resurgir con mayor fuerza como parte del activismo de los migrantes para hacerlo efectivo para el año 2000, involucrando en la discusión prácticamente a todos los actores políticos que de alguna manera tenían que ver con el tema.

En este contexto, “uno de los logros primordiales de este activismo, fue el comprometer al Instituto Federal Electoral a crear la Comisión de Especialistas que analizarían las formas en que los mexicanos residentes en el extranjero votarían, como se establecía en el artículo octavo transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE); lo cual dio vida propia al tema pasando a ser un punto prioritario en la agenda política nacional.

Durante los seis meses que la Comisión analizó las diversas modalidades sobre cómo implementar el voto desde el extranjero, el tema cobró relevancia entre los diferentes actores políticos, situación por la cual el Instituto Federal Electoral

---

<sup>11</sup> Revista *Siempre!* Presencia de México, “El 2006 está en riesgo por el voto mexicano en EU”, en entrevista con José Antonio Crespo, pág. 18.

decidió organizar dos seminarios donde se invitó a especialistas en asuntos electorales de diversos países donde ya se ejerce el voto a distancia, llegando a la conclusión que de llevarse a cabo este ejercicio en México, sería el primer país donde una cantidad considerable de electores sufragaría desde el extranjero”.<sup>14</sup>

Así, el Informe Final de la Comisión de Especialistas del IFE determinó que política, jurídica y logísticamente era viable el ejercicio del voto de los mexicanos en el extranjero, presentando una variedad de modalidades tanto de registro como de ejercicio del sufragio.

En la ciudad de México -con fecha de 16 de junio de 2004- en entrevista para Noticieros Televisa se publicó en el diario de circulación nacional “El Universal” la postura del Consejero Presidente del Consejo General del IFE, Luis Carlos Ugalde; con respecto al voto de los mexicanos en el extranjero:

“El Instituto Federal Electoral acatará cualquier decisión que tome el Congreso para que los mexicanos que radican en el extranjero puedan votar en la elección presidencial del 2006.

Dijo que esperarán cuál será el mecanismo que decidan los legisladores para que los mexicanos en el extranjero voten, sea por correo electrónico, por la vía postal o en casillas:

Mientras el IFE no tenga claridad sobre cuál de las modalidades, para nosotros no podemos todavía decir cuál es la opinión técnica, lo que sí puedo decir es que el IFE acatará el mandato del Congreso, lo implementaremos para que la elección sea dentro y fuera de México ejemplar y completamente confiable, dijo.

Adelantó que tendrán que decidirse por alguna de las tres opciones:

No podrían aplicarse las tres opciones, porque si aplican las tres opciones generas un problema, tienes que ser consistente en decir o todo es vía electrónica por Internet, o todo es en casillas especiales o todo es por correo, mezclar las tres creo que generaría confusión y sería bastante complicado”, afirmó el presidente del IFE.

<sup>12</sup> Alonso Montiel Guevara, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, tesis UNAM, pág. 110.

Confío en que el Congreso tendrá la sensibilidad política para decidirse por la mejor opción y de acuerdo a cuantos recursos está dispuesto a aprobar para la logística del proyecto. "Si el Congreso decide que el IFE debe ir a empadronar en territorio americano debe contemplar que es un costo económico considerable y evaluar ese beneficio contra los costos económicos y de otra índole y reitero esa es una decisión política", afirmó Ugalde.

Aseguró que no hay fechas fatales para que se decida la modalidad del voto, pero exhortó a que tan pronto se decida será mejor, al recordar que en octubre del próximo año iniciará el proceso electoral rumbo a la elección presidencial del 2006".<sup>13</sup>

#### **4.5 El interés de los partidos políticos**

La existencia de más de diez millones de mexicanos fuera de territorio nacional, la potencial participación electoral de éstos y su incidencia en el proceso democrático nacional obligaban a una actitud cuidadosa por parte de los partidos políticos.

Es a partir de los resultados obtenidos a través del Informe Final de Especialistas que estudian las modalidades del voto de los mexicanos en el extranjero, que en las negociaciones para la reforma electoral en el primer semestre de 1999, este tema obtuvo gran relevancia en comparación a la que tuvo en 1996, es decir, pasó de ser una demanda marginal a un tema que fue considerado de gran interés y por lo mismo prioritario en la agenda negociadora de los principales partidos en nuestro país. Así, fue posible observar la posición de cada una de las fuerzas políticas de mayor peso a nivel nacional: el Partido Revolucionario Institucional al inicio otorgó un rotundo no a las propuestas, mientras que los Partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática opinaban lo contrario.

Para el Partido Revolucionario Institucional y miembros de la Administración Pública Federal, eran sostenibles los argumentos en torno a la inviabilidad técnica y económica del voto de los connacionales en el exterior.

---

<sup>13</sup> Consulta de la página de Internet: [http://www.esmas.com/movil/int\\_detalle.html?id=5](http://www.esmas.com/movil/int_detalle.html?id=5)

Por lo que respecta a la postura de Acción Nacional, se manifestó públicamente a favor del voto en el exterior; sin embargo, su grupo parlamentario no lo consideró entre los temas prioritarios de las iniciativas sobre reforma electoral federal en la Cámara de Diputados. De cualquier forma, el PAN parecía apostarle a la idea de presentar iniciativas sólo por presentarlas, sin un estudio profundo el cual permitiera la aprobación de las mismas, pues de acuerdo al perfil político en juego, el grupo gobernante vería bloqueadas todas sus iniciativas por la mayoría priísta del Senado. De esta manera, dejaba a buen resguardo su imagen pública y podía atribuirle al PRI el costo político de una decisión que aparentemente le resultaba indiferente.

Por su parte, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) sostuvo en su agenda para la reforma electoral el voto de los mexicanos en el extranjero, especialmente en los Estados Unidos donde veía la posibilidad de lograr los votos necesarios para desbancar al PRI del ejecutivo federal.

Por otro lado, y debido a sus plataformas, posturas y candidatos políticos, así como al desarrollo de la vida política nacional desde la elección de 1988, el PRD consideraba que sería el partido más favorecido por el voto de los mexicanos en el extranjero. En este sentido, cabe resaltar que la dinámica del impulso propositivo en el tema del voto en el extranjero proviene fundamentalmente de organizaciones de mexicanos radicados en los Estados Unidos, algunas afiliadas al PRD, así como de funcionarios, analistas, representantes políticos de distintos niveles de nuestro país.

Con los distintos argumentos esgrimidos, desde la violación de los derechos humanos hasta la violación de la soberanía del país, inició el debate parlamentario sobre la agenda política a discutir, en donde se dejaron entrever las diferentes maneras en que el ejercicio del voto polarizaría las posiciones de los partidos en el Congreso: "el PAN decidió que sólo llegaría a un acuerdo si se implantaba la

segunda vuelta electoral, el PRD si se instrumentaba el voto en el extranjero, mientras que el PRI manifestó que ni segunda vuelta ni voto en el extranjero".<sup>14</sup>

A partir de ese momento, en el Congreso empezaron las exigencias de los partidos de oposición a efecto de implementar el ejercicio del voto en el extranjero, lo que se tradujo en un cambio gradual de aceptación por parte del PRI.

De acuerdo a lo señalado en "Voto en el extranjero, fiel de la balanza; avanza el tricolor en la reforma electoral", publicado en la columna Análisis Político, por Rafael Abascal y Macías: Hay cambios de señales en el PRI para impulsar el sufragio de los mexicanos que viven fuera del país, aunque es un tema complejo, polémico y difícil de instrumentar para el 2006, con la transparencia, confianza ciudadana e instituciones; puede decidir el resultado presidencial.

"Es sorprendente cómo la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en San Lázaro se encuentra trabajando a todo vapor para impulsar una reforma electoral lo más completa posible, para generar nuevas condiciones en los comicios presidenciales del 2006, tratando de resolver las omisiones o lagunas del marco legal, con el apoyo del bloque opositor, formado por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), el Partido del Trabajo (PT) y Convergencia; después de una ardua discusión decidieron incluir el dictamen del voto de los mexicanos en el extranjero.

Lograr instrumentar el voto de los mexicanos que radican en el exterior del país para la elección del Presidente de la República, significa un potencial de poco más de 10 millones de sufragios, que con mucho pueden ser el fiel de la balanza o inclusive determinar los resultados a favor de algún partido y/o candidato. El tener de alguna manera el control de este proceso o contar con acceso privilegiado a las organizaciones que aglutinan a los mexicanos fuera del territorio, es un premio muy valioso para cualquier fuerza política o de interés para tratar de salvar los

---

<sup>14</sup> Periódico *Financiero*, *Rechaza el PRI segunda vuelta y voto en el exterior*, por Víctor Chávez, 30 de septiembre de 1998.

obstáculos tecnológicos, legales, de transparencia y confiabilidad, así como los económicos.

Dentro de los objetivos del grupo opositor, con esta reforma se pretende prevenir los fenómenos de corrupción y de financiamiento ilegal, que se presentaron tanto en las campañas del 2000, tal es el la reciente resolución sobre los Amigos de Fox, como las del 2003 en que el Instituto Federal Electoral (IFE) encontró este tipo irregularidades en los once partidos políticos que participaron. Se trata de "cerrar la puerta al dinero ilegal o de origen oscuro" en las campañas proselitistas, que representa uno de los problemas torales de la democracia mexicana; reducir el costo económico de la política, al abreviar los tiempos de campaña en relación a los diferentes tipos de comicios, y el de optimizar al máximo la contratación de los medios masivos de comunicación.

### **Un viejo compromiso**

Desde fines de la década de los ochenta y antes de los comicios federales del 2000, el PRD ha tratado de impulsar este proyecto, ya que es la izquierda mexicana la que ha mantenido estrechas relaciones con las agrupaciones o sindicatos de los mexicanos radicados en el extranjero, especialmente Estados Unidos (EU) y que por diversas razones se ha convertido en una especie de deuda histórica de la "incierto y débil" democracia mexicana.

Desde 1988 prácticamente la única fuerza que hacía campaña proselitista en EU era el Frente Democrático Nacional (FDN), que se transformó en el sol azteca, donde radican el 98% de los connacionales que viven en el extranjero y que mantienen estrechas relaciones con las principales organizaciones México-Americanas, mediante la figura emblemática de el ex presidente Lázaro Cárdenas a través de su hijo Cuauhtémoc y su nieto Lázaro; de esta manera el PRD considera que tendría una importante cantidad de sufragios para su causa.

### **Recientes interesados**

Uno de los principales impulsores de este proyecto es la propia Secretaria de Gobernación (Segob) a través de Francisco José Paoli Bolio, quien ha estado realizando visitas a las principales ciudades estadounidenses que concentran la

mayor población mexicana, coordinando acciones con las más importantes organizaciones y grupos; así como una relación estrecha con el IFE y, en menor medida, con los coordinadores parlamentarios, para que enviaran a las reuniones representantes autorizados para suscribir acuerdos, así como con diversas instituciones de investigación, universidades y colegios nacionales y extranjeros sobre este tema.

El PAN inició desde hace semanas una intensa campaña proselitista para tratar de acercarse a los 10 millones de mexicanos y sus organizaciones que se encuentran en EU. Para el blanquiazul el voto de los mexicanos en el extranjero se ha convertido en un proyecto estratégico y prioritario, y es uno de los puntos que esperan sea aprobado dentro de la reforma del partido en preparación a las elecciones del 2006.

### **Decisión del PRI**

Liderados por el diputado Emilio Chuayffet la fracción parlamentaria en San Lázaro, después de arduas y acaloradas discusiones, por lo complejo e importante del tema, decidieron finalmente incluir en el proyecto de dictamen sobre la Reforma Electoral, el voto de los mexicanos en el extranjero, con el consenso de los 224 legisladores en su reunión plenaria del tricolor”.<sup>15</sup>

En concreto, la decisión inicial tomada por parte del Partido Revolucionario Institucional se basó en el temor al sentido de la votación proveniente del extranjero, lo cual podía devenir en una gran cantidad de votos de castigo al sistema. En este sentido, Acción Nacional apoya las propuestas de implementar el voto de los mexicanos en el extranjero, con la ilusión de que la simpatía de los connacionales “demuestran” hacia el presidente de la República Vicente Fox, se vea reflejada en las urnas los próximos comicios del 2006.

Por lo que hace al Partido de la Revolución Democrática, éste ha tomado el ejercicio de este derecho en espera de ver favorecidos los resultados electorales, pues a nivel nacional, los Estados de Zacatecas y Michoacán (gobernados por

---

<sup>15</sup> Consulta de la página de Internet: <mailto:rabascal.prodigy.net.mx>

perredistas) han impulsado sendas iniciativas en aras de captar el voto en el extranjero.

En agosto del 2003, el Congreso local de Zacatecas aprobó una iniciativa del gobernador Ricardo Monreal para reconocer los derechos políticos de los ciudadanos zacatecanos residentes en Estados Unidos. La conocida como ley migrante establece la doble residencia, reconoce como ciudadanos del estado a los hijos de zacatecanos que hayan nacido en el extranjero y destina dos curules, en la práctica, plurinominales, del Congreso estatal para migrantes, quienes representarán a sus paisanos que viven "del otro lado", lo que en su momento permitió decir que Zacatecas es "el primer estado binacional".

Además, la doble residencia permite a los migrantes participar como candidatos a alcaldes, sin el requisito de demostrar vivir en el municipio correspondiente. El interés de la lucha por la gubernatura zacatecana entre la perredista Amalia García y el priísta José Bonilla ha opacado la aplicación de la ley migrante. Sin embargo, hay dos paisanos postulados como candidatos "binacionales" a presidentes municipales: Martín Carvajal para Apulco, por el PRD, y Andrés Bermúdez, El Rey del Tomate, para Jerez, por el PAN. Para ocupar las curules del Congreso local, destinadas a los migrantes, el PRD postuló a Manuel de la Cruz Ramírez ; el PRI, a Román Cabral , y el PAN, a Dolores Mendivil . Los tres han radicado durante años en Estados Unidos y han ocupado cargos en los clubes zacatecanos establecidos en ese país.

Otra experiencia diferente es la de Michoacán. Hace casi un año, el gobernador Lázaro Cárdenas Batel envió una iniciativa al Congreso estatal, para reconocer el derecho de los michoacanos que viven en el extranjero, para votar y ser votados en elecciones locales.

A diferencia de lo aprobado en Zacatecas, la iniciativa del gobernador Cárdenas Batel no reconoce la doble residencia, sino que exige el registro de un domicilio en Michoacán a aquellos que quieran ejercer esos derechos.

Y hay otra diferencia mucho mayor: la propuesta está congelada por los diputados locales. El mandatario estatal ha aprovechado la iniciativa del gobierno federal para recordarles a los legisladores que ahí tienen una asignatura pendiente.

Evidentemente, las experiencias en Zacatecas y Michoacán deberán ser tomadas en cuenta por el Congreso de la Unión, al analizar y, en su caso, dictaminar la iniciativa del presidente Vicente Fox y las otras 16 que con el mismo propósito han sido presentadas a lo largo de los años recientes".<sup>16</sup>

Para el Maestro Pablo Javier Becerra Chávez, Jefe del Área de Investigación en Procesos Políticos del Departamento de Sociología en la Universidad Autónoma Metropolitana, Catedrático: "hay quienes dicen que lo que ocurre es que algunos partidos están más interesados en darle el voto a los mexicanos en Estados Unidos, porque piensan que ese voto les beneficiará, les favorecerá a ellos.

Sin embargo, aquí también hay estudios, hemos revisado algunos estudios recientes, por ejemplo Cornelius ha hecho un trabajo muy detallado de intención del voto de los mexicanos en California, y lo que ha encontrado es que no hay una preferencia por un solo partido, por ejemplo con un partido opositor determinado, el PRD o el PAN en su época de opositor, sino que ha encontrado una distribución muy pareja del voto entre el PRI, el PAN y el PRD, lo que mostraría que también entre los migrantes se reproduce la tendencia de votación de los ciudadanos que están dentro del país.

Entonces, me parece que ese no debería ser el argumento fundamental".<sup>17</sup>

Estas posturas dejan entrever que hasta que no se lleve a cabo una elección en los términos que se proponen, no se sabrá con exactitud el alcance de las mismas, pues como puede favorecer a algunos puede afectar de forma relevante la ya de por sí gastada imagen de los partidos políticos en México, otorgando generosamente tantos por ciento a los partidos -cuya imagen se aprecie de forma diferente-, o castigando con severidad la falta de oportunidades existentes en nuestro país, causados por los gobiernos pasados o el actual.

---

<sup>16</sup> Consulta de la página de Internet: <http://www.zacatecas.net/index.php?>

<sup>17</sup> Consulta de la página de Internet: <http://canaldelcongreso.gob.mx/up>

En caso de aprobarse el ejercicio del voto de los mexicanos en el extranjero, sería de suma importancia considerar la postura de “los grupos de interés, tanto californianos como texanos, los cuales han demostrado un sentimiento antimexicano y antimigratorio –por ejemplo la ley 187 para no prestar los servicios a los inmigrantes ilegales-, y podrían mover intereses económicos y humanos para inclinar el proceso electoral hacia sus intereses”.<sup>18</sup>

Esta posición de los grupos norteamericanos puede causar serios conflictos en cuanto a la intervención directa de intereses ajenos a nuestro país, o quien sabe, tal vez la combinación de intereses (de partidos propios y extranjeros) culminen en disposiciones contrarias a las que se persiguen para tal fin.

#### **4.6 Consideraciones finales: Viabilidad o inviabilidad del voto de los mexicanos en el extranjero**

Como la finalidad del tema de la presente tesis presenta una dualidad –en cuanto a viabilidad o inviabilidad- y después de haber tomado en consideración opiniones a favor y en contra del ejercicio del voto de los mexicanos en el extranjero, primeramente me permitiré sustentar la viabilidad del voto de los mexicanos en el extranjero, la cual ha encontrado los medios necesarios para que los grupos que apoyan dicha iniciativa (principalmente los defensores de los derechos humanos), esgriman y basen sus criterios en los tenores siguientes:

En primer lugar, se ha sostenido fehacientemente que los derechos humanos de los mexicanos residentes en el extranjero no se respetan, por no haberse establecido hasta la fecha, la forma en que pueden emitir su voto a pesar de ser un derecho otorgado por la Constitución del país. En este contexto, dichos derechos son una gran preocupación, por lo que antes de vincularlo con algún otro concepto es necesario definirlos:

“Son literalmente los derechos que una persona posee por el simple hecho de que es un ser humano, por lo que tiene unos derechos inherentes e inalienables. Se

---

<sup>18</sup> *Bien común y gobierno. Los argumentos en favor y en contra del voto de los mexicanos en el extranjero*, por Patricia Espinoza Torres, pág. 76.

trata de derechos morales que emanan de la condición misma del ser humano, del orden natural".<sup>19</sup>

Este derecho deriva necesariamente en el concepto de la ciudadanía, del cual se puede deducir que es el vínculo jurídico y predominantemente político que relaciona a un individuo con el Estado. Al hacer mención de la relación individuo-Estado, se alude al ejercicio de la personalidad social del individuo en el ámbito de lo público. Esta inmersión es la relativa a la atención de los asuntos que involucran al conjunto de los individuos interactuantes. En consecuencia, la ciudadanía no es otra cosa que la responsabilidad política del individuo.

La relación que guardan los derechos humanos con la ciudadanía van en sentido de que éstos no han sido otorgados graciosamente por los que detentan en poder, sino que han sido arrancados a través de luchas sociales, por lo que se puede decir que la ciudadanía se concibe como una construcción histórica, la cual ha tenido que ganar terreno mediante "un proceso de lucha social históricamente dado e históricamente comprobado".<sup>20</sup>

Así, los derechos contemplados en la Declaración Universal al adquirir el carácter global pretenden tener vigencia en todos los rincones del mundo, lo cual implica una aceptación del ámbito internacional a respetar un conjunto de condiciones mínimas para una vida digna, la vida que merece el ser humano, y por ende, establece estos principios bajo la forma de derechos, con todo lo que ello implica.

Son muchos los ámbitos que abarcan estos derechos, los cuales son:

"-Derecho a la libertad; libertad de conciencia; libertad de expresión; libertad de reunión; libertad de asociación; derecho al voto; libertad de movimiento; de residencia; de comunicación; inviolabilidad del domicilio; a no ser detenido sino en el caso y las formas que señalan las leyes; libertad de manifestación; libre asociación sindical; derecho a la huelga, derecho a no ser discriminado por razón

---

<sup>19</sup> Vicente Arredondo Ramírez, *Ciudadanía en movimiento*, La visión de la ciudadanía en la Declaración de los Derechos Humanos por Juan Luis Hernández Avendaño, pág. 245.

<sup>20</sup> *Ibidem*, págs. 248-249.

de sexo, raza, lengua, preferencias sexuales; derechos sociales tales como trabajo, vivienda, salud y derecho al descanso.

Estos derechos aparecen como expectativas legítimas para los ciudadanos. Es cuando los grupos humanos, al conocer la posibilidad de alcanzar el ideal expresado en la Declaración, fomentan la lucha política por los derechos humanos. En este sentido, la perspectiva de ciudadanía adquiere doble significado: por un lado una ciudadanía informada y conciente de una cultura universal de los derechos humanos; por otro, una ciudadanía con discernimiento político conducente a la acción política y a la construcción de identidades colectivas que protagonicen la lucha sociopolítica.

La relación de derechos en la Declaración promueve en sus últimas consecuencias una ciudadanía eminentemente política en búsqueda de la consecución de una utopía. El problema es que en tiempos de la increencia y del derrumbe de los ideales políticos, nos encontramos con un claro índice de déficit de ciudadanía.

Resumiendo, los primeros veintiún artículos de la Declaración están vinculados a los derechos individuales, a la seguridad física y a los derechos civiles y políticos. El resto de los artículos está referido a los derechos sociales. El conjunto de estos derechos refleja una visión de ciudadanía ligada a los valores de igualdad y libertad. El principio de igualdad genera ciudadanos y el de libertad promueve el ejercicio de la ciudadanía".<sup>21</sup>

Para Manuel González Oropeza, "el derecho a votar es un derecho mal entendido en México y poco desarrollado en sus alcances jurídicos. Para comenzar, la jurisprudencia considera al derecho del sufragio como una "prerrogativa" y no como un genuino derecho del hombre, a pesar de constituir la piedra angular del sistema republicano y democrático determinado en los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, relegándolo a una segunda categoría frente a los derechos de libertad, denominados garantías individuales".<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Vicente Arredondo Ramírez, Ob. Cit. págs. 255-256.

<sup>22</sup> Manuel González Oropeza, Ob. Cit. pág. 42.

Con la finalidad de ejemplificar los diversos puntos de vista que sostienen algunas personalidades para emitir un juicio en relación al tema, recurriré a parte de la entrevista de fecha 17 de mayo del año en curso, que otorgaron Rodolfo Corona Vázquez, quien es Premio Nacional de Demografía 2003, integrante del Colegio de la Frontera Norte, y especialista que ha participado en diversos estudios y análisis acerca del voto de los mexicanos en el extranjero, y el maestro Pablo Javier Becerra Chávez, Jefe del Área de Investigación en Procesos Políticos del Departamento de Sociología en la Universidad Autónoma Metropolitana, para el Canal del Congreso.

Entrevistados por el Lic. Alberto Ramírez López, las siguientes fueron algunas de las interrogantes que les fueron expuestas y respondieron alternadamente:

LIC. ALBERTO RAMÍREZ LÓPEZ, Conductor ¿Cuáles fueron las conclusiones de esta comisión de especialistas? ¿Es viable el voto de los mexicanos, técnica, política, económica y jurídicamente?

ACTUARIO RODOLFO CORONA VAZQUEZ: es factible en todos estos sentidos, técnica, jurídica, socialmente el realizar el voto mexicano en el extranjero, sobre todo pensando en Estados Unidos, que es donde está la gran mayoría. Hubo personas especialistas, por ejemplo en derecho internacional, y no encontraron ningún problema para realizar las elecciones fuera.

Técnicamente, por supuesto, hay una serie de problemas para llevarla a cabo; problemas que se pueden superar, problemas que inclusive requieren mucho dinero, pero se planteó ahí distintas, si mal no recuerdo son seis distintas posibilidades de implementar el voto, y todas ellas con distinto voto e implicando distinta cantidad de personas que pudieran votar, en el sentido de que el derecho lo tienen todos por ser mexicanos, mayores de 18 años y con un modo honesto de vivir.

Lo tienen ahí nada más, es quién podría votar -por ejemplo- en un voto a distancia, o poniendo el requisito por ejemplo de, primero registrados en un padrón o teniendo ya de antemano la credencial para votar con

fotografía; pero, en suma, el resultado fundamental -insisto- que es el que hay que recordar, porque creo que siguen siendo varios, es que técnicamente es factible realizar las elecciones, y si lo combinamos con lo que ha estado diciendo el maestro y que no sólo comparto, sino insisto en ello, son mexicanos como usted y como yo, y que desafortunadamente tuvieron que ir a buscar su trabajo al otro lado para completar su dieta diaria o para terminar de pagar la casa, en fin, para las necesidades mínimas han tenido que ir al otro lado, pero muchos de ellos mantienen una relación -buena parte de ellos- estrecha con México.

Estamos hablando de todos los que envían dinero, las remesas que hablan de miles de millones de dólares que llegan al país, y esto nos habla de la cercanía, de interés que tienen ellos por nuestro país.

Eso es pensando en los que están viviendo allá, pero como les comentaba, también hay un porcentaje, una cantidad de alrededor de medio millón, que son los que declaran seguir viviendo en México, y que pueden estar allá en el momento de las elecciones.

Entonces, ellos no deberían tener el mínimo impedimento para poder ejercer su derecho.

LIC. ALBERTO RAMÍREZ LÓPEZ, Conductor: Hasta el momento la conclusión del programa o del diálogo, es que es viable, es conveniente, es necesario el otorgar este derecho al voto de nuestros connacionales en los Estados Unidos de América. ¿Por qué no se ha instrumentado este tipo de votación, cuáles pueden ser las razones?

MTRO. PABLO JAVIER BECERRA CHÁVEZ, Catedrático: Efectivamente, el derecho ya está otorgado, está en la Constitución; ahí es muy claro quiénes tienen la nacionalidad mexicana, la nacionalidad mexicana por nacimiento no se pierde, y los ciudadanos mexicanos pueden adoptar otra nacionalidad, una segunda o incluso una tercera nacionalidad.

Eso se plantea con todo detalle en el artículo 32 de la Constitución, y luego lo que plantean los artículos 36, 37, es que efectivamente, quien es mexicano, quien tiene esta nacionalidad de mexicano, al cumplir 18 años y tener un modo honesto de vida, tiene el derecho y la obligación de votar.

El derecho ya está en la Constitución, el problema central es cómo lo diseñamos en la Ley Electoral, en nuestro Código Electoral, el actual COFIPE, y esto tiene que ver con una historia un poco larga, pero que hay que resumir muy brevemente.

Nuestro actual Código Electoral es muy complejo, es uno de los códigos electorales más complejos del mundo, y a veces se ha dicho que no sólo complejo, barroco, bizantino, tiene un montón de previsiones, de seguridad del voto, que códigos de otros países no tienen; vamos, doble insaculación para la integración de los funcionarios de casilla, capacitación y una serie de candados, de seguridad, que tienen que ver con el padrón, la lista nominal de electores, la entrega de la credencial para votar con fotografía.

De hecho la misma inclusión de la fotografía fue parte de las desconfianzas que hubo en algún momento de la década pasada.

Entonces, el gran problema es que el modelo que plantea nuestro Código Electoral sobre cómo votar, es un modelo muy complejo.

Si ustedes revisan, por ejemplo un estudio muy reciente del IFE, que elaboró Carlos Navarro Fierro, hace apenas dos años, que publicó el propio IFE, él encuentra que al menos en 69 países del mundo, más de la mitad de los países con cierto nivel de desarrollo de los sistemas electorales, tienen voto en el extranjero, y en la mayoría de las ocasiones en esos 69 países lo que hay es voto en el consulado, no tiene mayor problema porque son unas cuantas decenas de nacionales de ese país en el extranjero, y no les cuesta mucho trabajo ir al consulado, a la embajada o que el voto es por correo.

Estados Unidos, que en su elección más reciente que registra este estudio coordinado por Navarro Fierro, tuvo una votación en el extranjero de poco menos de 3 millones de ciudadanos, lo hicieron por correo, enviaron su voto por correo, y esto a veces, digamos, complica un poquito el conteo de los votos.

Pero el problema central en México, es que le dimos tantos candados de seguridad a nuestro modelo de votación, que cuando pensamos en que los mexicanos en otros países voten, pensamos que esos candados deben estar presentes: casilla con doble insaculación, credencial para votar con fotografía.

De entrada, por ejemplo, ya el acuerdo político para la regulación del voto, firmado entre la Secretaría de Gobernación y legisladores de todos los partidos políticos, ha llegado por lo menos a un par de acuerdos: la elección será hecha con base en la credencial para votar con fotografía expedida en México.

En este punto, sin embargo, algunos partidos, sobre todo algunos grupos de migrantes, han planteado su rechazo, han problematizado esto, porque han dicho: "no, lo que se debe hacer es llevar al IFE a que registre a los mexicanos que están allá, y obviamente esto implica costos de operación muy elevados".

Lo mismo ocurriría con la lógica del funcionamiento de las casillas, doble insaculación, capacitación; lo mismo ocurriría con muchas de las cuestiones que en nuestro Código Electoral tenemos, y que sería muy difícil operativizar, hacer operativos en el extranjero. ¿Quién se encargaría de proveer la seguridad de las casillas en Los Ángeles? Casillas que estarían en las calles y no en el consulado mexicano en Los Ángeles; quién se encargaría de lo mismo en San Diego; quién se encargaría de otorgar la seguridad, que en el caso de México, en el territorio nacional, lo hacen por definición las fuerzas de seguridad nacionales, locales.

En este caso, entonces, hay un montón de cuestiones que tienen que ver con esta complejidad de nuestro modelo de votación, pero la segunda razón no sólo tiene que ver con la complejidad, la segunda razón tiene que ver con el número.

Se ha estado discutiendo la posibilidad de que se vote en los consulados, para no sacar las casillas a las calles, en donde no podemos brindar la seguridad, porque estaríamos haciéndolo en calles que están sujetas a la ley del otro país, se ha planteado que en los consulados sería muy difícil, tan sólo pensemos en Los Ángeles, cuántos mexicanos se irían a votar en Los Ángeles.

De tal forma, entonces, creo que esto es lo que ha hecho que tanto la legislatura anterior, estoy hablando de tres legislaturas: la del 97-2000, 2003, y la del 2003 que es la actual; las legislaturas LVII, LVIII y LIX, ha hecho que cada vez que se pone sobre la mesa el tema del voto en el extranjero, se rompen la cabeza y acaba finalmente dejándolo para un mejor momento.

Comentábamos hace un momento, antes de iniciar la discusión, que de hecho hoy estamos contra reloj porque estamos ya en 2004. Es muy difícil ya que de aquí al día 30, el día 30 es el viernes, pueda haber ya resoluciones en este periodo ordinario; es muy difícil que se convoque a un periodo extraordinario en los meses de mayo a agosto, por lo tanto es muy probable que esto se pueda retomar en septiembre.

Es la última posibilidad, porque ya discutirlo y aprobarlo en el año próximo, en 2005, sería hacerlo ya unos cuantos meses de que empiece el proceso.

Hay que recordar que la elección es el primer domingo de julio del 2006, pero el proceso electoral arranca los primeros días de octubre del 2005, por lo tanto estamos ya contra reloj....

A título personal, considero que este criterio es tomado como estandarte en México para permitir el voto de los mexicanos en el extranjero (además de la

promesa hecha en campaña por Vicente Fox, a los inmigrantes en E.U. de poder participar en las próximas contiendas electorales en nuestro país).

Bajo este contexto, ya no se debe atender a la discusión si se debe o no otorgar el voto a los connacionales en el extranjero, pues la permisibilidad de nuestras leyes lo avalan; el paso siguiente es encontrar las respuestas a las lagunas que se presentan en la iniciativa del Ejecutivo Federal, pues si técnicamente sí se pueden llevar a cabo, jurídicamente implican un grave riesgo para la soberanía de nuestro país.

En este sentido, para propiciar el voto de los mexicanos en el extranjero en el futuro, es preciso realizar varias modificaciones legales simultáneas; unas para remover obstáculos jurídicos, otras para crear un edificio legal que lo haga posible. Si bien la Constitución quita limitaciones para el ejercicio del sufragio en un distrito, no señala en ninguno de sus artículos la obligación de votar o de organizar la votación fuera del país. Se quitaron obstáculos pero no se plantea la obligación. Nuestra Constitución debería ser explícita como la española, que dice enfáticamente: "La ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España. Por lo tanto para el caso de México sería conveniente que el artículo 36 de la Constitución se modifique y sea explícito: La ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los mexicanos que se encuentren fuera del territorio nacional.

Y aún más, habría que hacer modificaciones en el artículo 1 del COFIPE que específicamente señala que las disposiciones electorales federales son sólo "de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos", a efecto de que "toda disposición federal sea de observancia general tanto en México como en el extranjero durante las elecciones generales para la renovación de poderes".

En resumen, ¿es viable el ejercicio del sufragio de los mexicanos en el extranjero? Si. Como ya lo he mencionado, si se quiere interpretar el contenido del artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el sentido de que éste no restringe esta posibilidad, y en base al Informe Final de Especialistas que

estudia las modalidades del voto de los mexicanos en el extranjero, el cual determinó que logísticamente era factible el ejercicio del voto extraterritorial para los mexicanos residentes en el extranjero para las elecciones presidenciales del 2000; presentando una diversidad de modalidades tanto de registro como de ejercicio del sufragio, además de ofrecer alternativas para su estudio y preferencia del mejor método que elijan las autoridades competentes, concluimos que técnicamente: es viable.

Por lo que respecta a la inviabilidad del ejercicio del voto en el extranjero -que necesariamente debo abordar-, me permitiré sustentar con amplio margen la postura que me lleva a considerar que no *debiera ser viable* la implementación de dicho ejercicio sin tomar en cuenta las consecuencias sociales y políticas que puede acarrear la aprobación de una iniciativa de reforma mal elaborada, cuya finalidad es demostrar que el titular del Poder Ejecutivo sí cumple con lo que ha prometido en campaña (en el año 2000), así como también el hecho de delegar la responsabilidad de asumir los costos políticos al poder Legislativo, argumentando "parálisis legislativa" y una no intención de querer aprobar cualquier iniciativa que provenga del Presidente de la República.

Para Diego Valadés, Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, dicha iniciativa es una trampa para el Congreso, pues con ello, Vicente Fox cumple con su promesa hecha en campaña de otorgar el voto a los mexicanos en el extranjero, sin atender a las lagunas legales que existen en la iniciativa, derivadas de una falta de análisis profundo.

En este sentido, se pretende evidenciar que la parálisis institucional que sufre el país se debe al Congreso y no al gobierno, lo cual prepara el camino de regreso al autoritarismo.

Para el mismo autor, el argumento de "que los migrantes aportan una importante cantidad de divisas (alrededor de 14 mil millones de dólares al año) y que por ello deben tener derecho al sufragio, es volver a argumentos conservadores. Estamos diciendo que si no nos mandaran nada no tendrían derecho, en una especie de intercambio, el voto por el dinero, como se hacía en el siglo XIX,

cuando sólo votaban los que tenían dinero, los que aportaban recursos al fisco y por eso los conservadores mexicanos están usando otra vez el mismo argumento”.

La idea del voto en el extranjero “resurge cuando hay un discurso que dice que la soberanía es un tema secundario, ya que vivimos en una época de globalización, en donde algunos hablan incluso de soberanía acotada, como si se hablara de dignidad acotada, de independencia acotada o de libertad acotada”.

Continúa diciendo: en la argumentación para promover la iniciativa hay un truco, ya que en los 64 países que se permite votar en el extranjero, sólo es posible para quienes se encuentran temporalmente fuera de su país y tampoco se señala que en el caso de España, por dar un ejemplo, el padrón para votar en el extranjero es de 140 mil personas. En ninguna nación se da la peculiaridad de ser frontera con la potencia más grande del mundo y de tener un potencial de nueve millones de electores, lo que hace que el caso mexicano “sea distinto” y en el que se tienen que evaluar múltiples factores.

En este sentido, plantea diversos problemas a resolver a los que el Gobierno de nuestro país no ha respondido:

- En el caso de existir el acuerdo internacional: ¿Sería la SRE (a través de sus consulados) la indicada para organizar las elecciones en Estados Unidos o el I.F.E. –única autoridad facultada por la Constitución de nuestro país-?

Por las posturas que hemos manejado –dando lugar a los que están a favor y en contra del voto de los mexicanos en el extranjero- no se trata de obstaculizar de ninguna manera de representación de los residentes en el extranjero en nuestra forma de gobierno; al contrario, se trata de buscar la forma idónea donde converjan las diferentes posiciones de los que luchan con el pensamiento, y a mi humilde percepción de lo que he citado en los capítulos anteriores, -y con apoyo en los diferentes criterios de citados autores- me permito proponer se haga énfasis en los siguientes puntos:

De acuerdo a lo expresado por el Actuario Rodolfo Corona Vázquez, del Colegio Frontera Norte, en entrevista para el Canal del Congreso con fecha de 17 de mayo del 2004, se debe tomar en consideración:

1.- "Primordialmente tendríamos que reconocer que México, desafortunadamente, es un país de migrantes; y digo desafortunadamente porque es gente que sale del país porque no encuentra aquí lo necesario para poder vivir de manera digna.

2.- La migración a los Estados Unidos se ha incrementado de manera notable en los últimos años, de alrededor de 350 mil a 400 mil mexicanos por año; se van a vivir a los Estados Unidos aproximadamente mil mexicanos diario, se van a vivir al otro lado, entonces han ido acumulando una cantidad bastante grande en Estados Unidos, que representa alrededor del 98 al 99 por ciento de todos los mexicanos en el exterior.

3.- Estaríamos hablando de un padrón cercano a los 70 millones de ciudadanos del que tenemos actualmente, sólo residentes en el país, más esos cerca de 10 millones estaríamos hablando de una proporción más o menos fuerte, algo así como un 8 por ciento, 9 por ciento, casi una décima parte, no, mucho más, algo así como un 12, 13 por ciento del total del padrón."<sup>23</sup>

4.- La importancia en el número tan grande de votantes radica en que "en un sistema democrático, hasta un ciudadano podría definir las elecciones, y esto es lo importante de un sistema democrático".<sup>24</sup>

5.- En el caso del Acuerdo Político para la regulación del voto mexicano en el extranjero, se trata de un documento cuya ambigüedad resulta de la necesidad de atender a una pluralidad de tendencias, y que plantea un compromiso de legislar pero sin ofrecer respuestas a las incógnitas todavía por despejar, relacionadas con los problemas de soberanía.

6.- En el caso de que se aprobara dicha iniciativa, tendría que mediar un acuerdo internacional con los Estados Unidos, y en este caso en concreto, si el ejercicio de

---

<sup>23</sup> Consulta de la página de Internet: <http://canaldelcongreso.gob.mx/up>.

<sup>24</sup> *Ibidem*, Mtro. Pablo Javier Becerra Chávez, Jefe del Área de Investigación en Procesos Políticos del Departamento de Sociología en la Universidad Autónoma Metropolitana, en entrevista para el Canal del Congreso.

un derecho queda subordinado a la decisión de Estados Unidos, existe una vulneración al principio de soberanía.

7.- Es muy posible que en el corto plazo nuestra soberanía nacional se vea afectada por intereses extranjeros. Recordemos que al abrir campañas en el extranjero los candidatos "recaudan" dinero, donaciones ¿a cambio de qué? Nadie da nada por nada.

8.- Es necesario tomar en cuenta que México es vecino del país más poderoso del orbe y cuenta con una población de millones de emigrantes mexicanos como ningún otro país. Además, Estados Unidos cuenta con maquinarias electorales locales que querrán influir, directa o indirectamente, dentro de los procesos electorales mexicanos, lo que conlleva el riesgo de tener que negociar esferas de influencia con los partidos políticos estadounidenses. "Existen rasgos de que la ya de por sí integración silenciosa, iniciada primero en la esfera comercial y financiera después, llegue a lo político".<sup>25</sup>

9.- En el caso de implementarse el ejercicio del voto en el extranjero, se debe tener cuidado con lo que se propone y lo que se regula: un ejemplo sería el pedimento de grupos de migrantes (con eco en el Partido de la Revolución Democrática) que piden que haya campañas extraterritorialmente; contratación de tiempo en radio y televisión, debates, etc. y esto plantea una serie de problemas de corte jurídico, operativo y logístico. En este sentido, las campañas de los candidatos presidenciales, deberán sujetarse a lo establecido por la política norteamericana, existiendo el riesgo de que las autoridades gubernamentales americanas determinen qué candidatos podrían acceder a su ámbito territorial y en qué condiciones hacer proselitismo. Esta permisibilidad llevaría a un sin fin de acuerdos que serían necesarios, pues tendría que regularse la forma para que los medios de comunicación norteamericanos se ajustara a los candados jurídicos que nuestra ley regula.

---

<sup>25</sup> Carlos Fazio, *El tercer vínculo. De la teoría del caos a la teoría de la militarización*, Joaquín Mortiz, México, 1997. págs. 170-193.

10.- Un problema actual en esta materia es la incompatibilidad de los procedimientos electorales nacionales con leyes en otros países; la forma de ejercicio del voto (correo o en las legaciones diplomáticas) y el desarrollo de las campañas electorales y la vigilancia de la legalidad de la votación.

11.- La importancia que se le otorga a este tema radica en que aproximadamente el 98.7% de los residentes mexicanos en el extranjero se encuentra en Estados Unidos, sujetos a la norma jurídica de aquél país, de los cuales una porción importante ya se encuentra naturalizado (en ejercicio de sus derechos como votante en Estados Unidos), lo cual derivaría en el ejercicio de una doble ciudadanía.

12.- El IFE no puede comprometerse a organizar, regular y a sancionar posibles irregularidades de campaña en otro país, porque en ese otro país no se aplican nuestras leyes, ya que se le facultó exclusivamente para que por medio de un grupo de especialistas vertiera su opinión respecto a la viabilidad de implementar el ejercicio del voto en el extranjero, mas no se le delegaron facultades que son exclusivas del Poder Legislativo, como se pretende en la iniciativa presentada por el presidente Vicente Fox.

13.- Por lo tanto, se debe tratar en todo momento de mantener la credibilidad de los órganos electorales de nuestro país que tanto han trabajado en pro de la democracia en México, sin dejar –por supuesto- que se viole el derecho de los nacionales residentes fuera de nuestro territorio. En este contexto, se debe alejar toda posibilidad de que ese número de votos sea decisivo para la elección de nuestra forma de gobierno, tratando de que “ese voto deje de interesar especialmente a grupos de presión o de interés norteamericano”.<sup>26</sup>

14.- El ejercicio del voto activo en el exterior dependería de “la instrumentación y funcionamiento del Registro Nacional Ciudadano, que sustituiría o complementaría al Registro Federal Electoral; la cédula ciudadana sería el único instrumento de identificación ante las autoridades mexicanas del país y en el extranjero. En la

---

<sup>26</sup> Jorge Carpizo, *El voto de los mexicanos en el extranjero: contexto, peligros y propuestas*, en *El voto de los mexicanos en el extranjero*, pág. 130.

actualidad no existe un documento equivalente, pues la credencial para votar con fotografía, aunque se utiliza como documento de identificación, tiene la función de identificar a los ciudadanos en el momento de ejercer el derecho al voto".<sup>27</sup>

15.- "El IFE tiene poca autoridad en cuanto a presupuestos. Depende de lo que se autorice para su ejercicio. Depende de lo que se autorice para su ejercicio. Lo que sí es seguro es que casa día es más cara la operación de ese organismo electoral. En términos per-cápita a los mexicanos nos cuesta mucho más que a ningún otro país el organizar un proceso electoral.

16.- Con los costos contemplados en el estudio realizado por los especialistas del IFE, manejar una elección en el extranjero sería sumamente caro. Además, habría que considerar que por el número de mexicanos potenciales votantes habría que disponer de casillas y material en muchas partes y eso implica problemas con las autoridades locales de las ciudades norteamericanas.

17.- Los antecedentes existentes y los estudios del caso de otros países no tiene la magnitud del problema que se analiza. En ningún país hay la concentración de votantes de otra nación que se da en el caso de Estados Unidos y México.

18.- Los mexicanos en el extranjero estamos vistos como botín electoral de los partidos políticos, y está demostrado que la política de México al interior de las organizaciones mexicanas crea divisiones y problemas. Si estamos unidos somos más productivos para nosotros mismos y para nuestras familias.

19.- Al final de cuentas ¿quién gana con el voto en el extranjero? ¿Acaso eso llevará más inversión a México, acaso el voto en el extranjero generará más empleos? ¿Qué se gana realmente con el voto en el extranjero? Nada, politiquería y ya".<sup>28</sup>

20.- Debiera pugnarse porque se le reconocieran a nuestros connacionales los derechos más elementales del ser humano en el lugar en el que residen: esencialmente en los Estados Unidos, donde nuestros trabajadores mexicanos

---

Patricia Espinoza Torres, *Op. Cit.*, pag. 11.

<sup>28</sup> Revista *Congresistas*, número 44, 15 de julio del 2002, pág. 11.

son tratados y discriminados por no contar con una calidad migratoria que los haga sujetos de derecho y protección por parte del Estado.

21.- Para finalizar, no es posible negar la importancia que tuvieron la serie de reformas del 20 de marzo de 1998 que cambiaron el escenario político de nuestro país; con las modificaciones constitucionales a los artículos 30, 32 y 37 y las cuales hacen posible la doble nacionalidad, pero no la doble ciudadanía. Aquí es donde inicia el problema, dado que quienes tienen la doble nacionalidad son ciudadanos de otro país y allá ejercen su derecho de elegir a quien los gobierna. Por otra parte, quienes han fijado su residencia fuera de la entidad no pueden tener interés, o por lo menos carecen de la información adecuada para tomar una decisión que afecta a quienes continúan viviendo en el estado de origen.

Estos son solamente algunos de los puntos más relevantes que no pueden pasar por alto al momento de implementar el ejercicio del voto en el extranjero; más aún, si de cada uno de ellos se derivan infinidad de situaciones aún no contempladas en las iniciativas presentadas ante el Congreso.

Por otra parte, no está por demás conocer la postura de Carlos Villanueva, Presidente de & CEO, C&V Internacional and A.M.M.E. The Worldwide Association of Mexicans Abroad, residente en Estados Unidos y conocedor de la problemática vista desde el lado opuesto a nuestra frontera, el cual vierte su opinión en el artículo ¿Por qué el voto de los mexicanos en el extranjero no debe prosperar? De la revista *Congresistas*, de fecha 15 de julio de 2002, número 44.

En él, señala que de los más de 25 millones de mexicanos que viven en Estados Unidos sólo a un .0001 % les interesa votar, y de ese .0001% sólo el 1% estaría dispuesto a viajar más de 20 millas el domingo de la jornada electoral para ejercer su derecho al voto (cabe aclarar que en dicho artículo no se menciona la fuente de esta información). Asimismo, propone que en lugar de promover el voto para los mexicanos en el extranjero, las asociaciones deberían avocarse a organizar la educación, el cuidado y la defensa de los que residen en Estados Unidos, así como tratar de organizarse políticamente en donde viven, pues no existe en una sola de las ciudades –consideradas las más importantes- representación con

alcalde mexicano o de ascendencia mexicana. Ejemplo de quienes sí han luchado por sus derechos son los judíos y los cubanos, quienes han logrado dominar temas y leyes en lo que les interesa. En este sentido, opina que si los mexicanos que viven en el extranjero estuvieran mejor organizados, redundaría en un grupo de inmigrantes mejor educado, más disciplinado, más preparado y más cohesionado para poder contar con mayor peso político a la hora de decidir sobre leyes, presupuestos, inversión, ayuda federal, becas, donaciones, etc. Asimismo, contarían con mayores opciones para acceder a mejores niveles de vida, mayores estados de bienestar y a una justicia plena.

Este punto de vista encuentra (si no exactamente, muy aproximado) su base en la encuesta realizada con motivo del estudio de Especialistas del IFE, en la cual se aprecia ampliamente, que el tema del ejercicio del voto para los mexicanos residentes en E.U. no tiene mayor relevancia, pues de acuerdo a la tendencia marcada en la misma, las interrogantes que contemplan inversión de tiempo en trámites o en ejercer su derecho al voto, demuestran realmente el poco interés que el mexicano no asociado demuestra por este tema.

**Encuesta realizada a mexicanos residentes en Estados Unidos  
agosto-septiembre de 1998 (Aeropuertos)**

	Procedentes de E.U.	Con destino a E.U.	Totales
<b>Antecedentes migratorios a E.U.</b>			
¿Sabe que en 2000 habrá elecciones?	61.1	66.5	64.4
¿Votó en 1994?	11.5	12.6	12.1
¿Vivía en México?	14.0	12.7	13.2
¿Estaba en México?	14.7	13.5	14.0
<b>Credencial</b>			
No tiene credencial	76.4	79.7	78.4
¿Piensa tramitarla?	30.3	37.8	34.9
Tiene la credencial	23.5	20.3	21.6
¿La trae usted consigo?	16.6	13.1	14.4
<b>Expectativas de participación electoral</b>			
Le gustaría votar en las elecciones del año 2000	76.4	79.7	78.4
Invertiría hasta una hora para votar	32.9	25.0	34.9
Invertiría un día o más	17.5	23.4	21.1
Se trasladaría al Consulado?	69.8	81.6	77.0
¿A una ciudad mexicana en la frontera?	16.4	13.7	14.8
¿A otra ciudad de EEUU?	12.4	12.5	12.5
¿A otro condado?	15.9	14.6	15.1
<b>Registro</b>			
¿Estaría dispuesto a registrarse en un Padrón Electoral?	74.6	84.2	80.5
Invertiría hasta una hora para registrarse	33.7	23.5	27.4
Invertiría un día o más para registrarse	17.4	24.5	21.8
¿Se trasladaría al Consulado?	69.6	78.2	74.9
¿A una ciudad mexicana en la frontera?	16.5	13.7	14.8
¿A otra ciudad de EEUU?	13.1	13.1	13.1
¿A otro condado?	16.3	13.9	14.8
<b>Credencial</b>			
¿Estaría dispuesto a realizar los trámites necesarios para obtener una credencial para votar?	72.5	82.0	78.3
Invertiría hasta una hora	33.0	24.7	27.9
Invertiría un día o más	16.9	24.1	21.3
¿Se trasladaría al Consulado?	66.7	78.2	73.7
¿A una ciudad mexicana en la frontera?	15.0	12.6	13.3
¿A otra ciudad de EEUU?	15.8	11.7	12.1
¿A otro condado?	11.5	12.4	13.5
<b>Modalidades</b>			
¿Cree usted que se podría votar por correo?	61.5	63.0	62.4
¿Cree usted que los mexicanos indocumentados tendrían problemas con la migra?	53.3	48.0	50.1
<b>Disponibilidad de los siguientes documentos</b>			
Pasaporte	46.0	50.8	48.9
Matrícula Consular	47.6	49.9	49.0
Licencia para manejar mexicana	11.7	11.7	11.7
Pasaporte Norteamericano	17.1	21.4	19.7
Green Card	58.8	67.4	64.1
Tarjeta de cruce fronterizo	11.5	10.8	11.1
Licencia para manejar norteamericana	64.9	63.9	64.3

Es increíble que a pesar de haber obtenido datos tan pobres en la encuesta, los especialistas hayan optado por afirmar que su propuesta es *viabile*, cuando dicho ejercicio se realizó solamente en puntos privilegiados como terminales aéreas.

En conclusión, y antes de *forzar* a nuestra legislación a aceptar modalidades caprichosas en beneficio de algunos; en caso de ser aprobada la reforma que permita a los mexicanos residentes en el extranjero votar en nuestras elecciones: en el terreno de las propuestas ¿porqué no considerar la posibilidad de que los connacionales puedan votar en elecciones federales solamente cuando han permanecido fuera del país por menos de cinco años y tengan la firme intención de volver a radicar en México?

En Canadá, un ciudadano que reside fuera del país puede votar mediante boleta electoral especial si llena los siguientes requisitos:

- es ciudadano canadiense
- tiene 18 años cumplidos el día ordinario de la votación
- ha permanecido fuera del país por menos de cinco (5) años consecutivos desde su última visita a Canadá y tiene el propósito de volver a residir en Canadá.

El límite de cinco años no se aplica en el caso de canadienses que desempeñan un cargo en el extranjero en calidad de:

- Funcionarios públicos de los gobiernos federal o provinciales de Canadá.
- Empleados de organizaciones internacionales a las cuales Canadá pertenece o contribuye (por ejemplo: Naciones Unidas, OEA) .
- Civiles que están empleados como profesores y personal administrativo de apoyo en escuelas de las Fuerzas Armadas canadienses.
- Cónyuges y familiares bajo la responsabilidad de funcionarios de cualquiera de las categorías antes mencionadas o miembros de las Fuerzas Armadas canadienses.

En nuestro caso, de sobra sabemos que la mayoría de los que residen en el extranjero difícilmente volverán a nuestro país, porque la situación económica y de poco desarrollo laboral no les permitirá llevar el nivel de vida al que se han acostumbrado; en el mejor de los casos, remiten dinero a sus familiares en México u optan por enviar por ellos.

Esta situación (en lo particular) me genera desconcierto, pues considero que en caso de aprobarse este ejercicio, la reforma deberá contemplar igualdad de rigidez para la emisión del voto, evitándose considerar que existieran ciudadanos de primera y de segunda, además de evitar la sensación de que el elevado número de residentes en el extranjero tuvieran la facultad de decidir la forma de gobierno de un país al cual no estarían sujetos, y cuyo criterio se basaría en medios de comunicación manipulados a conveniencia. Aprender la realidad política de un país obliga a mantener un contacto directo con su forma de gobierno, tener a la mano la cantidad de expresiones que se generan día con día, que en el caso de mediar distancia, difícilmente serán apreciadas con objetividad. Es cierto que la tecnología ayuda enormemente en este rubro, pero el mal manejo de la información generaría parcialidad y beneficio para alguna de las fuerzas políticas del país.

Por otra parte, es conveniente señalar que antes de implementar un ejercicio tan costoso para el país ¿porqué no voltear a ver el contenido del artículo 2 constitucional? En él, se menciona la obligación de buscar la forma de proteger los derechos de los indígenas de nuestro país, sin que hasta el momento, se haya logrado gran avance en esta materia. Su texto lo estipula así:

*La Nación Mexicana es única e indivisible.*

*A...B..*

*VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes;*

velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

IX...

*Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.*

*Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.*

El contenido de este artículo constitucional nos permite *implementar* todo tipo de procedimientos para el debido ejercicio de los derechos de los indígenas de nuestro país, pero como desgraciadamente no representan el botín electoral que en este momento está en juego, ninguna autoridad está interesada en hacer valer verdaderamente los derechos de nuestros *indígenas mexicanos*. Si no lo hacemos por los que radican aquí, mucho menos nos va a interesar pugnar porque se le reconozcan sus derechos más elementales en un país ajeno.

Para concluir, sólo me basta citar lo que en los corredores de San Lázaro a media voz se escucha: éste es un problema político, no jurídico; cuya implementación debiera estudiarse a profundidad, no con la ligereza con que hasta el momento se ha manejado. El voto de los mexicanos en el extranjero además del costo político que puede representar para alguna fuerza política, presume un gasto excesivo para su ejecución; y la verdad, no es un tema de urgencia nacional como otros que exigen pronta solución.

## CONCLUSIONES

**Primera.** De acuerdo a la idea general de los elementos del Estado y la Nación, pueden existir Estados multinacionales pero no puede existir un Estado sin Nación.

**Segunda.** Tal y como lo señala la doctrina jurídica, los elementos de un Estado derivan en la necesidad de que exista una población asentada en determinado territorio, cuyo poder deriva en elegir la forma de gobierno que habrá de regirlos, independientemente del tipo de régimen que se elija.

**Tercera.** La primera conclusión deriva en la demostración necesaria de los elementos para la conformación del Estado; en tal virtud, se estará en condiciones de delimitar la competencia para la aplicabilidad de sus leyes.

**Cuarta.** La nacionalidad es el vínculo que une a los individuos con una comunidad estatal, la cual produce consecuencias jurídicas.

**Quinta.** Para la doctrina de algunos países, nacionalidad y ciudadanía presuponen un mismo concepto, mientras que en nuestro país se aprecian de forma diferente, por el alcance jurídico de cada una de ellas.

**Sexta.** La ciudadanía es la fuente de los derechos políticos. Si es el hecho de ser miembro de la sociedad, de poseer derechos civiles y tener participación en los intereses sociales cuya garantía y administración se confían al Estado, otorga al individuo el derecho a intervenir en las funciones de soberanía y a participar en la elección de los poderes públicos; deriva en la conclusión que quien es nacional de un país y lo ha abandonado para domiciliarse en el extranjero, no tiene derecho a intervenir en sus elecciones; porque, no obstante su nacionalidad, ha dejado de formar parte de la sociedad política que antes integraba.

**Séptima.** El derecho a la participación política es uno de los derechos de primera generación, puesto que fue reivindicado en las Declaraciones de derechos de finales del siglo XVIII, aunque, como es sabido, la generalización de su ejercicio y la conquista del sufragio universal ha sido más bien lenta en la mayoría de los países.

**Octava.** Otorgar a un individuo residente en el extranjero la posibilidad de elegir representantes implica reconocerle, a través de ellos, la facultad de crear un orden jurídico al cual, por no ser habitante del país, no ha de quedar sometido.

**Novena.** Existe una gran diferencia entre sufragio y voto: el voto representa el acto mediante el cual se concreta el ejercicio del derecho al 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 o privadas, tales como los parlamentos, los tribunales y los órganos de dirección, representa así una forma de la expresión de la voluntad.

**Décima.** Aunque existen países que han implementado el ejercicio del voto de sus nacionales a distancia, ninguno presenta las características que posee la problemática de nuestro país, el cual es vecino del país más poderoso del mundo y cuenta con la mayor migración de mexicanos hacia su territorio, lo cual implica; sin duda, un estudio minucioso de las propuestas que se hacen al respecto, a efecto de garantizar que -en caso de aprobarse las reformas tendientes a implementar este ejercicio- se salvaguarde la soberanía de nuestro país sin menoscabo alguno.

**Décima primera.** Antes de plantearse siquiera un gasto tan grande como el que implica que los mexicanos en el extranjero voten, debiera plantearse la posibilidad de que todos esos mexicanos en el extranjero (que no tienen ninguna intención de volver a un país sin oportunidades de mejorar el nivel de vida) se avocaran esos esfuerzos para que fueran aceptados en una sociedad que los rechaza y discrimina, y sin los cuales su nivel de economía no sería la misma.

**Décima segunda.** Debiera pugnarse porque los mexicanos que residen de forma permanente o constante en Estados Unidos fueran reconocidos como nacionales (ya que en E.U. la ley no distingue entre la nacionalidad y la ciudadanía), con derechos y obligaciones propios de los estadounidenses, pues ahí viven, ahí contribuyen al erario, y por ende, ahí se encuentran sujetos a un régimen de gobierno. En lo particular, no me parece congruente que alguien que optó por

abandonar México y cuya pretensión es radicar fuera del país, goce del derecho de votar por un sistema de gobierno al cual él no se encontrará sujeto; pero debido al enorme número de mexicanos que reside en Estados Unidos, se puede determinar el sentido de la votación que tal vez no sería acorde con la decisión de los mexicanos que sí nos encontramos en el territorio del país.

**Décima tercera.** Por lo que hace a los mexicanos residentes en Estados Unidos que no han regresado y tampoco han adquirido la nacionalidad norteamericana, - para efectos de poder ejercer su derecho a votar a distancia- debiera ser factible que comprobaran haberse ausentado del país en un tiempo menor a 3 0 5 años, además de declarar su firme intención de regresar a México, con lo cual se demostraría su interés por participar en la toma de decisiones de nuestro país.

**Décima cuarta.** La viabilidad de este proyecto encuentra sus bases en aceptar que se reforme y adecue la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sin importar el costo que puede representar a nuestra soberanía tal consentimiento.

**Décima quinta.** Estoy de acuerdo con los que acertadamente argumentan que la implementación del ejercicio del voto a distancia no es un asunto de urgencia nacional, por lo que no debiera otorgársele mayor importancia de la que realmente tiene; ya que en el trasfondo, se dejan entrever los tintes políticos que pueden beneficiar a uno u otro partido; mientras que a la luz pública, este asunto se presenta como un problema jurídico.

## BIBLIOGRAFIA

Arce, Alberto G. *Derecho Internacional Privado*, Editorial de la Universidad de Guadalajara, 5ª. Edición, Guadalajara, México. 1965.

Arellano García, Carlos. *Derecho Internacional Privado*, 10ª. Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1993.

Arredondo Ramírez, Vicente. *Ciudadanía en movimiento*, 1ª. Edición, Editorial Cambio Gráfico Integral, México, 2000.

Arredondo Ramírez, Vicente. *Ciudadanía en movimiento*, La visión de la ciudadanía en la Declaración de los Derechos Humanos por Juan Luis Hernández Avendaño, Editorial Cambio Gráfico Integral, México, 2000.

Bialostosky, Sara. *Panorama del Derecho Romano*, 2ª. Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1985.

Bobbio, Norberto. *Liberalismo y Democracia*, 1ª. Reimpresión, Editorial Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V. Argentina, 1992

Carrillo Castro, Alejandro. *Nacionalidad y ciudadanía, la doble nacionalidad*, Editorial Porrúa, S.A. México, 1995.

Climent Bonilla, María Margarita. *Nacionalidad, Estatalidad y Ciudadanía*, Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México, 2002.

Diego Valadés y Jorge Carpizo McGregor. *El voto de los mexicanos en el extranjero*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Editorial Porrúa, México, 1998.

Fazio, Carlos. *El tercer vínculo. De la teoría del caos a la teoría de la militarización*, Joaquín Mortiz, México, 1997.

Floris Margadant, Guillermo. *El Derecho Privado Romano como Introducción a la Cultura Jurídica Contemporánea*, 15ª. Edición, Editorial Esfinge S.A. de C.V. México, 1988.

Garay Salamanca, Luís Jorge. *Ciudadanía, lo Público, Democracia*, 1ª. Edición, Siglo del hombre Editores, Santa Fé de Bogotá, 2000.

García Máynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*, 38ª. Ed. Editorial Porrúa, S.A. México, 1986.

González Oropeza, Manuel. *Principios constitucionales de las elecciones en las entidades federativas*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2004.

González Uribe, Héctor. *Teoría Política*, 2ª. Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1977.

Jiménez de Aréchaga, Justino. *La libertad política*, Fragmentos de un curso de derecho constitucional, edición oficial, México, 1996.

José de Jesús Bernal Beatriz y Ledesma. *Historia del Derecho Romano y de los romanistas*, 7ª. Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1991.

Kymlicka, Erich. *Historia Universal del Hombre*, 23ª. Edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

Mario De La Cueva. *Apuntes mimeográficos de su cátedra de Teoría General del Estado*, en la Facultad de Derecho de la UNAM, México, 1998.

Melo, Artemio Luís. *Compendio de Ciencia Política*, Ediciones Deparma, Buenos Aires, Argentina, 1983.

Mena Salas, Luís Felipe. *La doble nacionalidad*, Memoria del coloquio Palacio Legislativo, 8-9 de junio, 1995, LVI Legislatura, Cámara de Diputados.

Niboyet, J.P. *Principios de Derecho Internacional Privado*, Editorial Marla, Madrid España, 1989.

Núñez Jiménez, Arturo. *El nuevo sistema electoral mexicano*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

Pereznieto Castro, Leonel. *Derecho Internacional Privado*, Editorial Harla, 5ª. Edición, México, 1991.

Porrúa Pérez, Francisco. *Teoría del Estado*, Editorial Porrúa, S.A. México, 2001.

Romero del Prado, José. *Derecho Internacional Privado*, Editorial Porrúa, S.A. México, 1989.

Sánchez Bringas, Enrique. *Los Derechos Humanos en la Constitución y en los Tratados Internacionales*, Editorial Porrúa, S.A. México, 2001.

Ximenez, Sthepano. *Dictionarum Manuale Latinum Hispanum ad Usum Puerorum*, 4ª. Edición, Madrid España, 1827.

## LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, edición 2000, Editores Mexicanos Unidos, S.A.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Instituto Federal Electoral, México D.F. septiembre de 1999.

## OTRAS FUENTES

Derechos del Pueblo Mexicano, *México a través de sus constituciones*, tomo 5, México, 2000.

Diario de Debates, Congreso Constituyente 1916-1917. Tomo II, Edición del Gobierno del Estado de Querétaro, Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana de la Secretaría de Gobernación.

Diccionario Salvat, Enciclopédico popular, ilustrado, Tomo III. México, 2000.

Exposición de motivos del Decreto de Reformas de 22 de diciembre de 1969.

Henry Valentino, expositor en la Conferencia Trilateral México-Estados Unidos-Canadá sobre *el voto en el extranjero*.

Informática Jurídica Profesional, *Diccionario Jurídico 2000*.

Informe final que presenta la comisión de especialistas que estudia las modalidades del voto de los mexicanos en el extranjero, Resumen ejecutivo, 12 de noviembre de 1998, IFE.

Periódico Financiero, "Rechaza el PRI segunda vuelta y voto en el exterior" por Víctor Chávez, 30 de septiembre de 1998.

Reunión de trabajo con Comisiones de la Cámara de Diputados, en torno al *voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero para las elecciones del año 2000*, el 26 de mayo de 1998. Intervención del Consejero Presidente del IFE: José Woldenberg Karakowsky.

Revista bien común y gobierno, "Los argumentos en favor y en contra del voto de los mexicanos en el extranjero" por Patricia Espinoza Torres. México, abril de 1999.

Revista Congresistas, número 44, año 2, 15 de julio del 2002, México.

Revista Siempre! Presencia de México, en entrevista de Isabel Salmerón con José Antonio Crespo, "El 2006 está en riesgo por el voto mexicano en EU". Publicación número 2662 Año L 20 de junio de 2004.

Semanario de política y cultura Etcétera, *Las reglas electorales en el mundo*, por Pedro Aguirre, 20 de abril de 1995.

Seminario Internacional sobre el voto de los nacionales en el extranjero, México, D.F., 11 de agosto de 1998. Intervención de Edson Carvalho Vidigal, Ministro del Tribunal Superior Electoral en *La modalidad del voto en instalaciones oficiales habilitadas como Centros de Votación*. (Ponencia, Inédito).

Seminario Internacional sobre el voto de los nacionales en el extranjero, celebrado en la Ciudad de México, 11 y 12 de agosto de 1998. *La modalidad del voto en instalaciones oficiales habilitadas como centros de votación: la experiencia de Argentina*. Intervención de Felipe González Roura, (ponencia).

Tesis *El voto de los mexicanos en el extranjero*, de Alonso Montiel Guevara, que para obtener el título de Licenciado en Derecho, UNAM, México, 2000.

Tesis *Nacionalidad, Estatalidad y Ciudadanía*, Tomo I, de Francisco Venegas Trejo, que para obtener el título de Licenciado en Derecho, UNAM, 1964.

## DIRECCIONES DE INTERNET

<http://canaldelcongreso.aob.mx/up>

<http://invest.uar.es/auia-t/EspacioEuropeo/Index.htm>

[http://www.araumentoslibertad.org/vo\\_2-2.htm](http://www.araumentoslibertad.org/vo_2-2.htm)

[http://www.bcn.cl/paqs/publicaciones/serie\\_estudios/esolis/nro213.html](http://www.bcn.cl/paqs/publicaciones/serie_estudios/esolis/nro213.html)

[http://www.bcn.cl/paqs/publicaciones/serie\\_estudios/esolis/nro213.html](http://www.bcn.cl/paqs/publicaciones/serie_estudios/esolis/nro213.html)

[http://www.esmas.com./movil/int\\_detalle.html?id=5](http://www.esmas.com./movil/int_detalle.html?id=5)

<http://www.ife.org.mx/wwwcai/veinfin.htm#1#1>

<http://www.mailto:rabascal@prodiav.net.mx>

<http://www.un.org/spanish>

<http://www.zacatecas.net/index.php?>