

## COMENTARIOS AL ARTÍCULO 36 CONSTITUCIONAL: ESPECIAL REFERENCIA AL DERECHO AL VOTO DEL MEXICANO EN EL EXTRANJERO\*

Nuria GONZÁLEZ MARTÍN\*\*

SUMARIO: I. *Brevísimos antecedentes históricos*. II. *La actualidad en el contexto mexicano y el derecho al voto del mexicano en el extranjero*. III. *Conclusiones*. IV. *Bibliohemerografía*.

### I. BREVÍSIMOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comprende las obligaciones del ciudadano de la República en los siguientes términos:

Artículo 36. 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,

\* Una versión preliminar a este comentario lo encontramos publicado en González Martín, Nuria, "Artículo 36", *Los derechos del pueblo mexicano: México a través de sus Constituciones*, México, Porrúa-H. Cámara de Diputados-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. XVII, 2006.

\*\* Doctora en derecho. Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

- 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.

La primera referencia histórico-comparada que atañe a este artículo 36 constitucional, obligaciones de los ciudadanos, la tenemos en los artículos 6o. al 9o. y 55 de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812:

Artículo 6o. El amor a la patria es una de las principales obligaciones de todos los españoles, y asimismo el ser justos y beneficiosos.

Artículo 7o. Todo español está obligado a ser fiel a la Constitución, obedecer las leyes y respetar las autoridades establecidas.

Artículo 8o. También está obligado todo español, sin distinción alguna, a contribuir en proporción de sus haberes para los gastos del Estado.

Artículo 9o. Está asimismo obligado todo español a defender la patria con las armas, cuando sea llamado por la ley.

Artículo 55. Ningún ciudadano podrá excusarse de estos cargos, por motivo ni pretexto alguno.

Dado el contexto histórico, vemos como prolongación de esa misma idea el artículo 41 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, en el que se estableció:

Artículo 41. Las obligaciones de los ciudadanos para con la patria son: una entera sumisión a las leyes, un obediencia absoluta a las autoridades constituidas, una pronta disposición a contribuir a los gastos públicos, un sacrificio voluntario de los bienes y de la vida cuando sus necesidades lo exijan. El ejercicio de estas virtudes forma el verdadero patriotismo.

Posteriormente, en el artículo 90 de la primera de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836 se vislumbra un acercamiento hacia el contenido actual de las obligaciones del ciudadano de la República al establecer que:

Son obligaciones particulares del ciudadano mexicano:

- I. Adscribirse en el padrón de su municipalidad.
- II. Concurrir a las elecciones populares, siempre que no se lo impida causa física o moral.
- III. Desempeñar los cargos concejiles y populares para que fuere nombrado, si no es que tenga excepción legal o impedimento suficiente, calificado por la autoridad a quien corresponda según la ley.

De igual manera ocurre en el artículo 16 del Proyecto de Reformas de las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la ciudad de México el 30 de junio de 1840, en el que sólo se suprime el inciso III, con respecto al desempeño de los cargos concejiles y populares para que sea nombrado, si no tiene excepción legal o impedimento suficiente.

En el artículo 23 del primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 25 de agosto de 1842, se agrega una obligación más hasta el momento no contemplada con respecto a la obligación de alistarse en la Guardia Nacional, cuestión que desde esa mención se acogió (aunque en alguna ocasión se suprimió como en las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la honorable Junta legislativa establecida conforme a los decretos del 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos el 12 de junio de 1843, así como en el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana del 15 de mayo de 1856) y sigue vigente en el actual artículo 36 constitucional de la Constitución Política Mexicana de 1917. De esta manera, como indicábamos, el artículo 23 expresó:

Son obligaciones del ciudadano:

- I. Alistarse en la Guardia Nacional.
- II. Adscribirse en el padrón de su municipalidad.
- III. Concurrir a las elecciones populares y votar en ellas.
- IV. Desempeñar los destinos de cargo concejil, los de elección popular y los otros que por la ley no sean renunciables.

Las siguientes reformas siguieron la misma tónica pero en esta ocasión agregaron, con respecto al voto en las elecciones populares, que se realicen en el distrito que le corresponda y así lo tenemos estipulado en el artículo 42 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 16 de junio de 1856:

Son obligaciones del ciudadano de la República:

1. Inscribirse en el padrón de su municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo de que subsiste;
2. Alistarse en la Guardia Nacional;
3. Votar en las elecciones populares en el distrito que le corresponda;
4. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación que en ningún caso serán gratuitos.

De igual manera, lo tenemos expresado en el artículo 36 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857:

Son obligaciones del ciudadano de la República:

- I. Inscribirse en el padrón de su municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo de que subsiste.
- II. Alistarse en la Guardia Nacional.
- III. Votar en las elecciones populares, en el distrito que le corresponda.
- IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación, que en ningún caso serán gratuitos.

Por último, expresar que en el Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados en la ciudad de Querétaro el 10 de diciembre de 1916, se consideró dejar el mencionado artículo 36 del Proyecto de la siguiente manera:

Son obligaciones del ciudadano de la República:

- I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, la industria, profesión o trabajo de que subsista, así como también inscribirse en los padrones electorales, en los términos que determinen las leyes;
- II. Alistarse en la Guardia Nacional;
- III. Votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda;
- IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación y 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.

Actualmente, la controversia que conlleva este artículo 36 constitucional versa fundamentalmente en el derecho del voto del mexicano en el extranjero.

El derecho al voto de los ciudadanos en el extranjero es una cuestión que tiene sus orígenes a principios del siglo XX, debido a que diversos países, durante las dos guerras mundiales, reglamentaron el voto de sus militares que se encontraban en los frentes de guerra. Posteriormente el derecho al voto en el extranjero comenzó a extenderse en torno a los años setenta y noventa.

En México, concretamente, parece que la iniciativa del voto a los residentes mexicanos en el extranjero se la debemos a la inquietud de la comunidad mexicana y “chicana” residente en los Estados Unidos de América hacia los años setenta, los cuales externaron esta voluntad a los dirigentes políticos del momento. Hoy por hoy, y ante los resultados en los comicios del 2 de julio de 2006 con respecto al voto de los mexicanos residentes en los Estados Unidos, dudamos si el fracaso de la participación se debió realmente a una ausencia de ese fervor cívico que no podía ser desatendido o a una mala política electoral.

Carpizo nos explica que durante las negociaciones de “Barcelona” que condujeron a la reforma electoral consensuada de 1994, en la agenda del 8 de marzo de ese año, en el punto doce se decía que un tema que se discutiría sería el del voto de los nacionales en el extranjero, lo cual no sucedió por falta de tiempo. Así, el gobierno y los cuatro partidos políticos representados en el Congreso de la Unión firmaron el Acuerdo Político Nacional en 1995. El 15 de mayo de 1995 se definió una agenda para la reforma electoral en el que se incluyó el tema del voto de los mexicanos en el extranjero.

El Instituto Federal Electoral organizó durante julio de 1995 un Foro Nacional de Consulta para examinar diversos temas de la reforma político-electoral. Posteriormente, el 15 de abril de 1996, el gobierno federal y los cuatro partidos políticos negociadores presentaron los acuerdos y conclusiones a las cuales habían llegado en materia electoral. De esta manera, el punto 14 del documento expresaba:

hacer posible el voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero modificando el artículo 36 (constitucional) y adicionando un artículo transitorio que establecería que este derecho sólo podría ejercerse para la elección presidencial. La forma de su ejercicio se determinaría en la ley de la materia y

estará vinculado a los trabajos del Registro Nacional Ciudadano y la correspondiente expedición de la cédula de identidad.

## II. LA ACTUALIDAD EN EL CONTEXTO MEXICANO Y EL DERECHO AL VOTO DEL MEXICANO EN EL EXTRANJERO

Con estas premisas, tenemos que el artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 ha sufrido dos reformas:

a) *Diario Oficial de la Federación* del 6 de abril de 1990, con el siguiente contenido: En la fracción I, se eliminan las palabras padrones electorales por las de Registro Nacional de Ciudadanos. Se añade un segundo párrafo en la misma fracción, otorgando categoría de servicios de interés público a la organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana. Por último, la reforma contempla que los servicios de interés público aludidos serán responsabilidad estatal y ciudadana. Así queda de la siguiente manera:

I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tengan 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.

b) *Diario Oficial de la Federación* del 22 de agosto de 1996, con el siguiente contenido: se reforma la fracción III, y se elimina la frase “en el distrito electoral que le corresponda”, estableciendo con dicha reforma lo siguiente: “III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley”.

De esta manera tenemos, y por lo que nos interesa en este comentario, que mediante decreto se reforman la fracción III del artículo 35, la fracción III del artículo 36, el artículo 41, de su párrafo segundo en adelante; el artículo 54, de su fracción II en adelante; el artículo 56; los párrafos segundo y tercero del artículo 60; la fracción I del artículo 74; los párrafos primero, cuarto y octavo del artículo 94; el artículo 99; los párrafos primero y segun-

do del artículo 101; el encabezado y el párrafo tercero, que se recorre con el mismo texto para quedar como párrafo quinto de la fracción II del artículo 105; el primer párrafo del artículo 108; el primer párrafo del artículo 110; el primer párrafo del artículo 111; el tercer párrafo de la fracción II del artículo 116; y el artículo 122; se adicionan dos párrafos, tercero y cuarto, al artículo 98; un inciso f) y dos párrafos, tercero y cuarto, a la fracción II del artículo 105; y una fracción IV al artículo 116, por lo que se recorren en su orden las fracciones IV, V y VI vigentes para quedar como V, VI y VII; se derogan la fracción VI del artículo 73; y el segundo párrafo del artículo tercero de los artículos transitorios del decreto del 2 de septiembre de 1993, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 del mismo mes y año, por el que se reformaron los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A través de dicho decreto, y por lo que corresponde concretamente a la fracción III del artículo 36, se expresa la posibilidad del voto de los mexicanos en el extranjero, suprimiendo así la limitación de carácter geográfico.

De manera paralela tenemos que detenernos, en este momento, en las dos reformas que dan cobertura, de manera directa o indirectamente si lo prefieren, al tema del derecho al voto del mexicano en el extranjero; reformas sustanciales y de gran trascendencia realizadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1997, con entrada en vigor en 1998, con respecto a los artículos 30, 32 y 37 de la carta federal, en el que se introdujo la doble nacionalidad o la no pérdida de la nacionalidad, que tradicionalmente estaba prohibida, así como con la reforma citada de 22 de agosto de 1996, del artículo 36 constitucional, fracción III, en la que se plantea, como dijimos, la posibilidad del voto de los mexicanos en el extranjero.

México consagró, por décadas, la nacionalidad única y a partir de 1997 en consideración a los millones de mexicanos que radican en el exterior, fundamentalmente en los Estados Unidos de América, abre la posibilidad de la doble nacionalidad. Es un hecho que nuestros connacionales no optaban por la naturalización en el país de residencia y quizás una de las razones más poderosas es que la sociedad inmigrante mexicana en Estados Unidos nunca ha dejado de considerarse como parte de su nación de origen. No obstante, esta afirmación debe de matizarse porque no se puede meter en el

“mismo saco” a los chicanos, que a los migrantes con idea de permanencia o los migrantes con la idea del retorno, por citar algunos casos.

Con respecto al artículo 36 constitucional tenemos que en el octavo transitorio de las reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de noviembre de 1996 al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se estableció que el Consejo General del Instituto Federal Electoral debía designar una comisión de especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral para que realizaran los estudios conducentes a las modalidades de dicho voto, con el objeto de proponer, en su caso, las reformas legales correspondientes. Así las cosas, el primer informe se rindió el 17 de julio de 1998.

El objeto de estas apreciaciones preliminares tienen la única intención de revelar y poner de manifiesto la trascendencia que ha tenido, y que veremos con más detenimiento, la reforma de la fracción III, artículo 36 de nuestra carta magna y también su correlación con respecto a las reformas del artículo 30, 32 y 37 constitucionales, en el que se consagra la doble nacionalidad para los mexicanos de origen.

En el artículo 36 constitucional se enuncian cuáles son las obligaciones o deberes que le corresponde cumplir al ciudadano de la República, después de establecerse *a priori*, en el artículo 35 constitucional, cuáles son las prerrogativas que atribuye la situación jurídica de ciudadano; de hecho, podemos hablar que son artículos correlativos.

Siguiendo a Galindo Garfias, como preámbulo del artículo 36 *in comento*, el artículo 35 constitucional establece que el ciudadano goza de determinadas prerrogativas, otorgadas para ser ejercidas en interés público y así el ejercicio de estas prerrogativas no queda abandonada a la voluntad del titular, quien como ciudadano está obligado a ejercer los deberes que imponen dichas prerrogativas, de tal manera que el no ejercicio de ellas hace incurrir en las sanciones que impone el artículo 37 constitucional, es decir, las causas que determinan la pérdida de la ciudadanía mexicana.

La fracción III, del artículo 36, expresa o prescribe la obligación de votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley, como símbolo supremo del ejercicio del derecho al sufragio pero que también implica ciertas reservas, como analizaremos a continuación.

El ejercicio del voto de los mexicanos en el extranjero tienen argumentos a favor y argumentos en contra.

Entre los primeros tenemos que este ejercicio es un reconocimiento a los derechos políticos de los migrantes, quienes además mantienen estrechos vínculos con su país: económicos, culturales y familiares.

Entre los argumentos en contra, encontramos que mientras más están los ciudadanos alejados de su patria, más pierden los lazos de conexión con ella y por ello en algunos países en el que tienen permitido a sus ciudadanos el voto en el extranjero, les es retirado este derecho al término de algunos años residiendo fuera del país.

Este es un tema de máxima actualidad y también de máxima controversia, al establecer la posibilidad, en el derecho mexicano, del voto de los nacionales en el extranjero, dadas las circunstancias excepcionales que se presentan en el caso mexicano debido a la vecindad con el país más poderoso del mundo y la existencia de varios millones de mexicanos que residen en dicho territorio; mexicanos con el derecho al sufragio y que sus votos, en principio, pudieran ser decisivos para la elección del titular del Ejecutivo federal.

De la lectura directa del texto reformado en 1996, de su fracción III, no debemos extraer más de lo que su textualidad dice: “Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley”. La Constitución, artículo 36, fracción III, dice tan sólo eso y de ahí no podemos extraer interpretaciones que vayan más allá de su sentido gramatical. En el texto no se dice que nuestra ley fundamental consagra el derecho al voto de los nacionales residentes en el extranjero y ésta concebida como una garantía individual de carácter político. Si así lo hubiera querido, se hubiera expresado. El Congreso, de acuerdo con la mencionada fracción III del artículo 36 constitucional, no recibe, en este caso específico, criterios constitucionales de cómo debe legislar, sino que se le deja amplio margen siempre y cuando respete todas y cada una de las normas constitucionales. No obstante, tal y como nos expresa Jorge Carpizo, desde luego que no puede desconocerse que una de las intenciones para la supresión de la mencionada traba es precisamente el derecho al voto del mexicano en el extranjero, ya que en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional de 1996, con precisión 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 encuentren fuera del territorio nacional, el ejercicio del sufragio...”. Por lo tanto, de nuevo con Carpizo, existe la posibilidad pero no constituye una

obligación para el legislador, de ahí la necesidad de reflexionar sobre el tema a raíz, fundamentalmente, de las reformas citadas de 1998, en materia de doble nacionalidad, en el que su artículo 32 constitucional permite la posibilidad para los mexicanos de poseer una doble nacionalidad: “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”, y no poner en peligro cuestiones de soberanía nacional.

Otra cuestión adicional se plantea, a primera vista, con la situación de una doble ciudadanía, de tal manera que podrían decidir sobre la elección del presidente de México un grupo de nacionales que al mismo tiempo son también ciudadanos extranjeros, muchos de los cuales llevan años de residencia fuera de México y cuyo conocimiento del país no es del todo preciso y por ello la posibilidad de emitir, incluso, un voto “irresponsable” al no verse en la tesitura de estar bajo la autoridad del gobierno que con su voto se contribuyó a la elección. En el caso de admitir dicho derecho al voto debería, en todo caso, ser un voto voluntario, un voto en el que el ciudadano haya tenido posibilidades de ser bien informado. Todo ello, obviamente aumenta los costos electorales.

El artículo 36 de la Constitución, antes de la reforma objeto de este comentario, disponía que cada ciudadano votaría “en el distrito electoral que le corresponda”. Dicha redacción impedía que el voto se ejerciera fuera del distrito en el que se estuviera empadronado para efectos electorales. Este precepto, tal y como nos expone Diego Valadés, fue reformado en julio de 1996, para establecer ahora que es obligación del ciudadano “votar en las elecciones populares en los términos que señala la Ley”. Es una decisión adoptada casi dos años antes de las nuevas disposiciones en materia de nacionalidad, doble nacionalidad (artículos 30, 32 y 37 constitucionales), y de sus consecuentes efectos en cuanto a la ciudadanía, doble ciudadanía.

Un estudio muy pormenorizado al respecto lo tenemos con Jorge Carpizo y Diego Valadés, en el que los autores, especialistas y doctos en la materia, además de todas estas apreciaciones vertidas manifiestan inquietud ante la posibilidad de que los mexicanos que posean doble ciudadanía pueden tener doble voto, cuestión además de delicada, muy problemática por razones, simplemente, de soberanía, o cuestiones de la existencia de una supuesta doble lealtad. Más allá de lo hasta ahora comentado, la amplitud electoral que ahora permite la fracción III del artículo 36 también abre las

puertas para que se pueda llegar a constituir en los Estados Unidos, distritos electorales que envíen diputados y hasta senadores. Parafraseando a los autores, en términos abstractos no parecería haber razones para privar del voto a los numerosos mexicanos que residen en los Estados Unidos por el solo hecho de residir en el extranjero, pero la cuestión no se reduce al menoscabo de los derechos de los que viven fuera sino en la posible afectación de quienes viven dentro.

Otra cuestión muy diferente es el caso de mexicanos que se encuentran temporalmente en el extranjero y aquellos que desempeñen una labor pública, como los miembros del cuerpo diplomático, consular o representante de organismos gubernamentales o de carácter público se les debe abrir la posibilidad de votar en elecciones federales.

Carpizo nos expone otras hipótesis y así cuando se refiere a la situación de aquellos mexicanos residentes, no temporales, expresa que éstos deberían probar su interés o vínculos a México, como lo exige la mayoría de las legislaciones que regulan esta clase de sufragios, pero quizás no tanto para elegir al titular del Ejecutivo federal, sino para elegir a los representantes en el Poder Legislativo federal, específicamente en la Cámara de Diputados.

Realizar un estudio comparativo con las legislaciones de aquellos países que sí admiten y contemplan el sufragio de sus connacionales en el extranjero, necesita de una valoración de las diferentes circunstancias en las que están inmersos porque, como decimos, las circunstancias mexicanas son realmente diferentes de cualquier otro contexto internacional. No obstante, hacemos la aclaración de que son 69 los países que en la actualidad poseen disposiciones que reconocen y regulan el ejercicio del voto de sus ciudadanos en el extranjero.

Sin lugar a dudas el derecho comparado nos ayuda a entender las instituciones y de esta manera tenemos referencias de gran relevancia que nos aportan datos de interés para construir una idea sobre cómo proyectar este derecho, pero jamás debemos olvidar el contexto y la realidad del país donde queremos proyectar un determinado “éxito” legislativo.

De esta manera, es primordial detenernos en la posibilidad de que se tome en cuenta un criterio como el de la temporalidad, en cuanto a la ausencia del territorio nacional se refiere, para determinar la idoneidad o no de permitir el sufragio de los ciudadanos mexicanos en el extranjero, verificando ciertas circunstancias como bien pudieran ser el nivel de informa-

ción que tienen del país o si tan sólo, circunstancialmente tienen la ciudadanía mexicana pero ni siquiera conocen el país o sus necesidades. España, en este sentido, su Constitución en su artículo 68.5 expresa que: “la ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España”. Para ejercer el voto en el extranjero se debe tener la calidad de “residencia ausente” y así, por lo tanto, no se incluye a quienes tienen su residencia permanente fuera del país.

Paralela a esta cuestión, al margen pero no marginal, son los “candados” que debe prever la organización de dicha medida (derecho al voto en el extranjero) para evitar el fraude a la ley; asunto que le ha correspondido al Instituto Federal Electoral resolver los problemas técnicos para votar, por ejemplo, desde los Estados Unidos de América.

Para ello se realizaron estudios comparativos de legislaciones de una diversidad de países que contemplan el derecho de voto de los ciudadanos residentes en el extranjero, en los que se constata que no todos los países que reconocen esta clase de voto lo otorgan con carácter universal y además en diversos países existe documentación electoral diferente —padrón, boletas— para la elección que se realiza en el extranjero e incluso en algunos se exigen requisitos adicionales como inscribirse voluntariamente en listas especiales o padrón *ad hoc* en embajadas y consulados (Argentina, Brasil, Colombia, España, Guinea y Portugal —Constituciones, las latinoamericanas, promulgadas en su mayoría en la década de los noventa), en otros para votar en elecciones generales y en referendos no necesitan registro previo (Australia, Suecia y Sudáfrica, por ejemplo).

Del análisis comparativo, y apuntando y reiterando que la situación mexicana es diferente por el número tan significativo de mexicanos radicados en los Estados Unidos de América, también se desprende la diversidad de posibilidades respecto a quien se puede elegir y siguiendo a Carpizo, encontramos que Brasil, el derecho al voto se circunscribe al presidente de la República y en Nueva Zelanda a la Cámara de los Comunes; para elegir presidente de la República, Congreso o Parlamento, el derecho al voto lo regulan Argentina, Colombia, Guinea, Perú y Portugal. Además de estos elegibles, Estados Unidos, Canadá, Dinamarca y España, incluye algunas elecciones locales e incluso el Parlamento Europeo, para los países miembros de la Unión Europea. España, de hecho, la única reforma constitucio-

nal que tiene su Constitución de 1978, es el artículo 13 al introducir la posibilidad del sufragio pasivo, en las elecciones municipales.

Al igual que España, tenemos otros contextos y así nos referimos, siguiendo a los mismos autores, a la Constitución de Holanda en el que su artículo 54.1 se expresa en el mismo sentido que España y así establece: “Los miembros de la Segunda Cámara (refiriéndose, en definitiva, a los representantes) son elegidos directamente por los holandeses que hayan cumplido los dieciocho años de edad, salvo las excepciones que establezca la ley con respecto a holandeses que no sean residentes”.

Portugal en su Constitución de 1976, en su artículo 14 “Portugueses en el extranjero”, dispone que “Los ciudadanos portugueses que se encuentren o residan en el extranjero gozan de la protección del Estado para el ejercicio de los derechos y están sujetos a los deberes que no sean incompatibles con la ausencia del país”. E incluso va más allá estableciendo que los portugueses que sean también ciudadanos de otro Estado no pierden por ese hecho su capacidad electoral activa. Suecia también destaca en su Constitución, capítulo 3o., “Del Parlamento”, artículo 2o:

Cada ciudadano sueco que resida actualmente o haya tenido su residencia habitual en Suecia tiene el derecho a votar en la elección parlamentaria... Cualquier cuestión sobre si existe derecho a votar conforme a lo dispuesto en el párrafo anterior, se determinará de acuerdo con el censo electoral confeccionado antes de la elección...

Así, en el caso de que se tratara de un sueco, hijo de padres suecos pero nacido en el extranjero y que nunca haya vivido en Suecia, no podrá ejercer el derecho de voto hasta que no regrese y resida durante un periodo en el país. Un requisito éste, por demás coherente, al igual que se exige para ser elegible una residencia mínima en el lugar donde se aspire a ser votado; para poder votar, también debiera acogerse al criterio de la temporalidad de la residencia (derecho al sufragio activo y pasivo).

Como vemos, y así reiteramos la afirmación arriba mencionada, no todos los países que reconocen el derecho al voto de sus ciudadanos en el extranjero, lo otorgan con carácter universal, tiene sus limitaciones, así Gran Bretaña lo concede sólo a los funcionarios de la Corona, los miembros de las fuerzas armadas, personal del *British Council*, y a sus cónyuges; Barbados, Mauritania y Zimbabwe sólo a los funcionarios diplomáticos y consulares; Israel sólo a quienes desempeñan funciones oficiales en el extranje-

ro, tal y como nos expone Carpizo en su magnífico trabajo en el que realiza todo un recorrido comparado.

Por otro lado, comentar que existe una diversidad de modalidades de voto, entre las que destacamos:

1. La instalación de casillas en embajadas y consulados o en lugares habilitados como pueden ser escuelas;
2. El voto por correo;
3. El voto por delegación o procuración, y
4. El voto a través de medios electrónicos, es decir, por Internet, como aconteció en España el 20 de febrero de 2005 en el que se votó en el referéndum a la Constitución Europea.

Así las cosas y como un acto más de reflexión, nos planteamos cuál habrá sido la pretensión de la reforma de 1998 al artículo 32 constitucional: ¿una distinción entre los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero permanentemente o que disfruten de otra ciudadanía, y los ciudadanos mexicanos que se encuentren temporalmente ausentes o que no tengan otra ciudadanía? La redacción no es clara y así, el artículo 32 constitucional, establece que las leyes determinarán los casos en que algunos cargos y funciones serán reservados a *mexicanos* que no tengan otra nacionalidad. No hablan de los *ciudadanos* sino de los mexicanos y así, aceptando que el sufragio en México es una función, la Ley podría excluir del voto a los mexicanos que también fueran ciudadanos norteamericanos, por ejemplo.

Definitivamente, la ciudadanía es concebida como atributo compartido por una comunidad sujeta al mismo sistema jurídico, político, social y económico. Los mexicanos en Estados Unidos sólo se les reconoce como ciudadanos para efectos políticos de la lucha de partidos, y con ello, siguiendo a Valadés, se les confiere a los ciudadanos mexicanos un tratamiento desigual y cualquier disposición que altere el principio de igualdad es contraria al orden constitucional (se les conceden derechos sin participar en las obligaciones).

La doble ciudadanía plantea no sólo problemas de soberanía y de orden constitucional sino también problemas diversos de tipo práctico.

Diego Valadés realiza interesantes reflexiones sobre las relaciones del sufragio como derecho y como obligación de acuerdo con los artículos 35 y 36 de la carta federal, y señala que esta aparente antinomia se resuelve si se

advierte que el sufragio tiene una doble función: es el ejercicio de un derecho en tanto que significa una forma de libertad, pero al mismo tiempo, es una obligación, porque el voto constituye una forma de integrar la voluntad colectiva, y por ende es una expresión de la soberanía popular a la que alude el artículo 39 de la carta fundamental. El derecho al voto y el voto obligatorio es un elemento más de cohesión social y éste se da, definitivamente, en un ámbito territorial de validez para los actos del Estado.

Creemos oportuno agregar, en este momento, que según se desprende de los principios de la nacionalidad estipulados por el Instituto de Derecho Internacional desde 1895; en su regla primera en la que se declara que “toda persona debe tener una nacionalidad y nada más que una nacionalidad” lleva implícita una fundamentación toral y es que la nacionalidad de un individuo sólo se puede determinar de conformidad con el derecho del Estado de cuya nacionalidad se trate, y la apreciación que de ella hagan otros Estados, no puede tomarse en consideración, salvo que exista un convenio o tratado internacional en materia de nacionalidad que regule esta situación. En el caso de que exista nacionalidad múltiple, sólo una de ellas puede producir plenos efectos, la otra queda siempre en suspenso. Al extrapolar esta afirmación al derecho del voto del mexicano en el extranjero, ante una doble ciudadanía debe quedar éste derecho en suspenso si ya se está participando en el país de residencia, en el país en donde le incumbe, definitivamente, su participación; de la doble ciudadanía se derivan multitud de consecuencias (obligaciones y derechos frente al Estado).

Los problemas que, según una doctrina mayoritaria, puede suscitar la doble nacionalidad, y por consiguiente la doble ciudadanía, pueden resolverse en forma relativa cuando dos o más Estados celebren tratados, convenios o acuerdos sobre la materia.

Recordemos que el artículo 32 constitucional establece que las leyes determinarán los casos en que algunos cargos y funciones serán reservados a mexicanos que no tengan otra nacionalidad. Tal y como exponen Carpizo y Valadés, de aplicarse este criterio a los *ciudadanos* —el precepto alude sólo a los *mexicanos*—, y aceptando que el sufragio en nuestro sistema es una función, la ley podría excluir del voto a los mexicanos que también fueran ciudadanos estadounidenses, por ejemplo, o el darle el derecho al voto en México a quienes también votan como norteamericanos, sentando las bases para nuevas y más agresivas modalidades de absorción que no podemos, ni debemos contemplar con indiferencia.

En abril de 2005 el Senado de la República, con 91 votos a favor, dos votos en contra y una abstención, aprobó una iniciativa de reformas y adiciones diversas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para permitir el voto de los mexicanos en el extranjero solamente para la elección de presidente de la República y como única modalidad el voto por correo, una iniciativa dirigida principalmente a cuatro millones doscientos mil mexicanos que viven en los Estados Unidos de América y podían disponer de documentos para ejercer este derecho al sufragio. Esta propuesta quedó en manos de la Cámara de Diputados, de manera realmente dividida. La fecha límite para que la iniciativa se hiciera efectiva para las elecciones de 2006 fue el 30 de junio de 2005.

La propuesta establecía que para poder sufragar los connacionales que viven en el exterior deberían estar inscritos en el Padrón Electoral y contar con credencial de elector. Quienes cumplieran con este requisito debían enviar entre el 1o. de octubre de 2005 y el 15 de enero del 2006 su solicitud de inscripción a la Lista Nominal de Electores residentes en el exterior, pudiendo consultar su inscripción al Instituto Federal Electoral vía telefónica. Las listas nominales de electores residentes en el extranjero no llevaban impresa la fotografía de los ciudadanos en ella incluidos y no fueron exhibidas, dichas listas, fuera del territorio nacional.

El 15 de febrero de 2006, el Instituto Federal Electoral informó cuántos mexicanos podían votar en el exterior y quiénes serían dados de baja temporalmente del Registro Nacional de Electores. Asimismo, el 15 de marzo de 2006, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores puso a disposición de los partidos políticos las listas nominales de electores residentes en el extranjero.

Por otra parte, el envío de la documentación y material electoral se hizo como fecha límite el 20 de mayo del 2006.

Como una modalidad de voto por correo, el elector colocaría la boleta en el sobre que el IFE le envía para que lo remitiera por correo certificado al órgano electoral; el plazo para la recepción de las boletas vencería tres días antes de la jornada electoral.

Esta iniciativa de reformas y en estos términos dejó muchos aspectos sin cuidar, sin garantizar su buen funcionamiento, de manera transparente, teniendo que definir los mecanismos para que los mexicanos pudieran conocer a los candidatos y sus propuestas para que votaran por ellos a través del correo postal; de hecho, el Servicio Postal Mexicano (Sepomex) advir-

tió que no disponía con los recursos necesarios, ni el personal capacitado, ni la estructura en general para tomar parte activa de las elecciones del 2006, para garantizar el secreto y seguridad del voto por correo desde Estados Unidos.

En febrero de 2005 se adoptó en la Cámara de Diputados una modalidad, que realmente contrasta con la actual, en el que se planteaban, en esencia, votaciones directas en casillas instaladas en los países donde hay mexicanos (98% en los Estados Unidos de América), una amplia jornada de credencialización de electores, y una campaña de los candidatos a la Presidencia de la República.

Los consejeros del Instituto Federal Electoral (IFE), responsable de la organización de las elecciones, reiteraron su rechazo a votaciones directas en el extranjero e insistieron en que el voto postal es “técnicamente viable”, siempre y cuando esta modalidad represente un verdadero control, seguridad y certeza; sin olvidarse que esta modalidad tenía hasta el 15 de febrero de 2006 para inscribirse en el listado nominal especial.

Seguimos sin contemplar en dicha iniciativa o dichas iniciativas, un padrón de residentes ausentes, tal y como acontece en España, en el que realmente voten aquellos a quienes les incumbe o les puede incumbir el voto presidencial.

Finalmente, en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de junio de 2005, se publicó la modalidad del voto por correo para los residentes en el extranjero y así tenemos el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En concreto, se reforman los artículos 1o., 9o. y el inciso c) del párrafo 1 del artículo 250 y se adiciona un nuevo inciso al párrafo primero del artículo 250; se reforma la denominación del libro sexto y se le adicionan los artículos 273-300, todos relativos al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).

Tenemos entonces que el 28 de junio de 2005 se aprobó por la Cámara de Diputados el derecho del voto por correo a los mexicanos que viven en el exterior. El pleno de dicha Cámara aprobó, sin cambios esenciales, con 455 votos, el dictamen sobre la minuta del Senado que reforma al Cofipe para permitir a los mexicanos residentes en el extranjero votar a Presidente a partir de 2006, mediante el Servicio Postal Mexicano (Sepomex).

Quizá el Legislativo aprobó el voto de los mexicanos en el extranjero sin discutir y reflexionar, en profundidad, sobre los problemas de fondo que el

tema requiere, como los puntos ya vertidos en este comentario acerca de la residencia de los interesados, consideraciones en relación con la doble nacionalidad o simplemente la extraterritorialidad de las sanciones penales que tenemos para situaciones de carácter electoral. Una reforma que no dudamos que desde el punto de vista jurídico es correcta ya que tiene acotamientos muy relevantes respecto a la autoridad electoral, acota discrecionalidad al IFE que en la anterior iniciativa tenía toda la venia para establecer mesas de elección en los países que lo considerara prudente, atendiendo a un principio numérico sin contemplar el compromiso político y social, como es el derecho de todos los mexicanos a votar en el extranjero que se ha venido alegando por parte de un colectivo importante y del Poder Legislativo.

Una cuestión de difícil solución, dada la proximidad de los comicios, era la consecución de la credencial de elector de aquellos mexicanos que residen en el extranjero y que por diversas razones no disponían de dicha credencial y la imposibilidad de trasladarse a México para obtenerla, éstos automáticamente quedaron fuera de la posibilidad de sufragar. Cuestiones diversas y ya analizadas más arriba era la imposibilidad, y así lo consideró Sepomex, de atender al voto postal, por no entrar en aquellas consideraciones que determinan una mayor consolidación tanto del IFE como del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

### III. CONCLUSIONES

1. Para concluir creemos en la conveniencia de reflexionar, una vez más y como una realidad el voto en el extranjero, sobre la necesidad de establecer buenos mecanismos de recepción del voto, control de las aportaciones económicas a los partidos y a los candidatos, a los trámites de las impugnaciones, así como de los costes en general del engranaje electoral desde el extranjero; sin olvidar, obviamente, no atentar contra la soberanía nacional en el que podríamos incluir el ya tan reiterado padrón de residentes ausentes.
2. Definitivamente es un problema, al menos la cuestión del voto de los mexicanos en el extranjero, con numerosas aristas que no están resueltas ni por la Constitución ni por las leyes reglamentarias al respecto.
3. A pesar de la iniciativa de reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de abril de 2005, el tema debió ser estu-

diado concienzudamente y discutido, en defensa de la soberanía nacional fundamentalmente, como requisito indispensable para la protección de los intereses de los mexicanos frente a las autoridades, en este caso concreto, de los Estados Unidos de América, y no sólo debemos detenernos en el aspecto político que conlleva toda esta discusión, a pesar de la obligación del Estado mexicano de prever y hacer efectivo el ejercicio de los derechos políticos con nuestros connacionales, derechos políticos como los derechos humanos obviamente, sino además, y de manera fundamental, en el aspecto social de esta relación México-Estados Unidos de América y concretamente la situación migratoria y todos sus efectos colaterales de este exilio económico.

4. El alcance combinado de las reformas de los artículos 32 y 36 constitucionales tiene diferentes grados en su aplicación, dada la doble nacionalidad y la implementación del voto fuera del distrito electoral donde se resida.
5. Para implementar, México, una elección y un derecho al voto con todas las características expuestas, hay que involucrar a una serie de instituciones, públicas y privadas, como son el IFE, como única autoridad por mandato constitucional facultada para organizar las elecciones; al Instituto Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la Fiscalía Especial para Asuntos Electorales; a la Secretaría de Relaciones Exteriores, suscribiendo ésta acuerdos que aseguren un desarrollo regular del proceso electoral; la Procuraduría General de la República, acordando que los agentes consulares pudieran desempeñar el papel de auxiliares del Ministerio Público, así como interactuar con las autoridades del país o países en los cuales se decida instrumentar el voto de los mexicanos en el extranjero.
6. Una vez realizados ya los comicios de 2006, vemos en perspectiva las siguientes cuestiones:
  - Fueron muchos los desafíos logísticos y de instrumentalización con respecto al voto de los mexicanos en el extranjero.
  - En consecuencia con lo anterior, se dio una baja incidencia en el resultado final de las elecciones de julio de 2006 dada la escasa participación del voto del mexicano en los Estados Unidos de América.

- De los 4 millones 200 mil connacionales que residen en el extranjero, se estimaba que sería el 10%, es decir 420 mil personas, las que pedirían su incorporación al padrón electoral y esto no fue así.
- Una vez finalizada la elección presidencial el pasado 2 de julio de 2006, la coordinación nacional de comunicación social del IFE informó que fueron turnados a escrutinio y cómputo 32 mil 632 sobres con votos emitidos por ciudadanos residentes en el extranjero, en cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 288, párrafo tercero del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). Se recibieron sobres con boleta electoral de 71 países. Entre los países con más votos enviados se encuentran: Estados Unidos (28 mil 335 votos), España (un mil 108), Canadá (823), Reino Unido (428), Alemania (368) y Francia (309).
- Todo parece indicar que no era mucho el interés de los mexicanos residentes en el extranjero en ejercer su derecho al sufragio, y aunado a ello se debe de expresar que el IFE calculó mal el número de mexicanos que tienen credencial para votar, requisito indispensable para tramitar la solicitud. Realmente el voto postal no generaliza el acceso de todos los connacionales en el extranjero al ejercicio de sus derechos políticos, dada la exigencia de participar solamente los que cuenten con credencial de elector.

7. En definitiva, la escasa incidencia y participación electoral se debió a diversas causas, entre las que destacamos las siguientes:

- los mexicanos que cruzaron la frontera estadounidense no portaban consigo la credencial de elector (8 de cada 10);
- muchos de estos mexicanos carecen de papeles migratorios y no pueden abandonar sus trabajos para regresar a México y tramitar dicho documento de identificación, amén del costo y del tiempo que necesitan permanecer en México hasta que se lo entregan (10 días);
- asimismo, para la obtención de la credencial deben tener domicilio fijo, lo que excluye automáticamente a muchos trabajadores jornaleros que se trasladan constantemente;
- por otra parte, gran número de los electores no saben leer ni escribir y por lo tanto tienen dificultades para llenar el formulario, no tienen

- conocimientos para obtenerlo por Internet y tampoco tienen la posibilidad de trasladarse a los consulados para obtenerlo;
- ante la prohibición a los candidatos y partidos de hacer proselitismo en el extranjero, no hubo una promoción bien ejecutada en los Estados Unidos de América. El IFE no hizo su labor de impulsar a los ciudadanos a sufragar;
  - el desinterés que muestran miles de ciudadanos por los partidos es otro factor determinante;
  - y, por último, un desinterés por votar.
8. Se dieron un cúmulo de errores, de diferentes autorías pero que condenó al fracaso rotundo al derecho del voto en el extranjero en los comicios del 2006. Todos aquellos temores en torno a que dicho sufragio extranjero podría definir, en unos comicios cerrados, la elección presidencial, no han tenido lugar realmente a pesar de la diferencia de votos habida entre los dos candidatos más votados.
9. Una legislación que tenía muchas trabas, una falta de seguimiento por parte del IFE, una falta de interés al sufragio e incluso la idea clara de preferir su derecho al voto en el nuevo país donde residen y así tener pertenencia y seguridad.
10. Un sufragio que ha sido simbólico y costoso.

#### IV. BIBLIOHEMEROGRAFÍA

- ANDRADE, Eduardo, “Un asunto delicado y complejo”, *Debate Legislativo*, México, 1999.
- BECERRA RAMÍREZ, Manuel, “Los derechos humanos y el voto desde el extranjero”, *Revista Peruana de Derecho Constitucional*, Lima, núm. 1, 1999.
- BECERRA, Bertha, “Por correo, voto desde el exterior”, *El Sol de México*, México, 29 de abril de 2005, <http://www.elsoldemexico.com.mx>.
- CARPIZO, Jorge, “El peligro del voto de los mexicanos en el extranjero”, *Nexos*, México, julio de 1998.
- y VALADÉS, Diego, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, UNAM, 1998.

- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, “Síntesis del informe final para estudiar las modalidades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero”, *Debate Legislativo*, México, 1999.
- GALINDO GARFIAS, Ignacio, “Artículo 36”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y Concordada*, 18a. ed., Porrúa-UNAM, Instituto Investigaciones Jurídicas, 2004, t. II.
- GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria, *Régimen jurídico de la nacionalidad en México*, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, México, núm. 33, 1999.
- , “Artículo 36”, *Los derechos del pueblo mexicano: México a través de sus Constituciones*, México, Porrúa-H. Cámara de Diputados-UNAM, Instituto Investigaciones Jurídicas, 2006, t. XVII.
- HERNÁNDEZ PÉREZ, Víctor y MEIXUEIRO NÁJERA, Gustavo, *Debate en México sobre el voto en el extranjero*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- NAVARRO FIERRO, Carlos, *Estudio comparado sobre el voto en el extranjero*, México, Instituto Federal Electoral, 2002.
- OPINIÓN, “Voto en el extranjero, un fracaso rotundo”, *La Jornada*, México, 3 de enero de 2006, <http://www.jornada.unam.mx/2006/01/03/edito.php>.
- SZÉKELY, Gabriel, *México, una nación de migrantes*, México, Tribunal Electoral del Estado de México, 2002.
- VALADÉS, Diego, “El voto allende la frontera”, *Excélsior*, 25 de mayo de 1998.
- , “Independencia limitada”, *Excélsior*, 14 de septiembre de 1998.
- , “Los derechos políticos de los mexicanos en Estados Unidos”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXVIII, núm. 112, enero-abril de 2005.
- WOLDENBERG, José, “El voto en el extranjero: una investigación madura y pertinente”, *Debate Legislativo*, México, núm. 7, 1999.