

Justicia Electoral

Revista del TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Año 2000 No. 14

Sección doctrinal

Implicaciones jurídicas y políticas de la no pérdida de la nacionalidad mexicana
Ignacio Javier Navarro Vega

La relación entre sistemas electorales y sistemas
de partidos políticos en el Caribe
Rosario Espinal

El sistema electoral el Chile
Fernando Quintero Nader

Sección Estados

El sistema electoral en la legislación vigente del Estado de Michoacán
José Cruz Saavedra Mandujano

Sección de bibliohemerografía

I. Reseñas bibliohemerográficas

II. Bibliografía temática sobre calificación de elecciones

Sección documental

Evolución legislativa mexicana en materia de nacionalidad

A nuestros lectores:

El artículo intitulado “El sistema electoral en la legislación vigente del Estado de Michoacán”, que aparece en la Sección Estados de esta revista, se ve modificado en forma sustancial por los decretos números 90, 102 y 104, publicados por el *Periódico Oficial del Estado* los días 8 de noviembre de 2000 y 8 de febrero de 2001, por lo que en el próximo número se incorporará el trabajo que lo actualiza.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Justicia Electoral

Revista del
TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Año 2000

No. 14



Revista
342.702

Justicia Electoral : revista del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación. --
Vol. I, nº 1, 1992. -- México : El Tribunal, 1992- •
v. ; 27 cm.

ISSN: 0188-7998

1. Derecho electoral. 2. Legislación electoral.
3. Publicaciones periódicas. I. Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación (México).

Justicia Electoral. Revista del TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, es una publicación periódica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Año 2000, No. 14.

Título registrado en la Dirección General del Derecho de Autor, mediante certificado de reserva de derechos al uso exclusivo No. 04-1993-000000001258-102. Certificado de licitud de título No. 6764 y de contenido No. 7275, expedidos el 20 de enero de 1993 por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación.

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Carlota Armero No. 5000, Edif. "A", Colonia Culhuacán C.T.M., Delegación Coyoacán, México, D.F., C.P. 04480, tels. 57-28-23-00 y 57-28-24-00 exts. 2127 y 2090.

Edición: Lic. Ma. del Carmen Cinta de Ma. y Campos

Impresión: Gama Sucesores, S.A. de C.V., Ingenieros Civiles 94, Colonia Nueva Rosita, Delegación Iztapalapa, México, D.F., C.P. 09420, tels. 56-49-89-61, 56-49-89-67 y 56-49-89-87.

Distribución: Coordinación de Documentación y Apoyo Técnico y Secretaría Administrativa. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Carlota Armero No. 5000, Edifs. "C" y "B", Colonia Culhuacán C.T.M., Delegación Coyoacán, México, D.F., C.P. 04480; tel. 57-28-23-00 exts. 2196 y 2320.

Las opiniones expresadas en los artículos publicados en esta revista son responsabilidad exclusiva de los autores. Su distribución es gratuita.

Impreso en México

ISSN: 0188-7998

Directorio

Sala Superior

Magdo. J. Fernando Ojesto Martínez Porcayo

Presidente

Magdo. Leonel Castillo González

Magdo. Eloy Fuentes Cerda

Magda. Alfonsina Berta Navarro Hidalgo

Magdo. José de Jesús Orozco Henríquez

Magdo. José Luis de la Peza

Magdo. Mauro Miguel Reyes Zapata

Dr. Flavio Galván Rivera

Secretario General de Acuerdos

Lic. Mario Torres López

Subsecretario General de Acuerdos

Lic. José Luis Díaz Vázquez

Secretario Administrativo

Lic. Edmundo Elías Musi

Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral

Lic. José Alberto Casas Ramírez

Coordinador de Asesores de la Presidencia

Lic. René Casoluengo Méndez

Coordinador de Jurisprudencia y Estadística Judicial

Dr. Guillermo López Romero

Coordinador de Relaciones con Organismos Electorales

Dr. Raúl Ávila Ortiz

Jefe de la Unidad de Asuntos Internacionales

Lic. Jorge Tlatelpa Meléndez

Coordinador de Documentación y Apoyo Técnico

Lic. José Jacinto Díaz Careaga

Coordinador de Comunicación Social

Lic. Marcelo Bitar Letayf

Coordinador Administrativo

C.P. Roberto Govea Araiza

Coordinador Financiero

Comisión de Administración

Magdo. J. Fernando Ojesto Martínez Porcayo

Presidente

Magdo. Mauro Miguel Reyes Zapata

Lic. José Guadalupe Torres Morales

Lic. Manuel Barquín Álvarez

Lic. Sergio Armando Valls Hernández

Comisionados

Lic. José Luis Díaz Vázquez

Secretario

1a. Circunscripción Plurinomial Unidad Regional Guadalajara

Magdo. Arturo Barraza

Magdo. Gabriel Gallo Álvarez

Magdo. José Luis Rebollo Fernández

Coordinadores

2a. Circunscripción Plurinomial Unidad Regional Monterrey

Magdo. Carlos Emilio Arenas Bátiz

Magdo. Francisco Bello Corona

Lic. Arturo Estrada Camargo

Coordinadores

Magdo. Maximiliano Toral Pérez

3a. Circunscripción Plurinomial Unidad Regional Xalapa

Magdo. José Luis Carrillo Rodríguez

Magdo. David Cetina Menchi

Magdo. Héctor Solorio Almazán

Coordinadores

4a. Circunscripción Plurinomial Unidad Regional Distrito Federal

Magdo. Javier Aguayo Silva

Magdo. Fco. Javier Barreiro Perera

Lic. Miguel Reyes Lacroix Macosay

Coordinadores

Magda. María Silvia Ortega Aguilar de Ortega

5a. Circunscripción Plurinomial Unidad Regional Toluca

Magdo. Ángel Rafael Díaz Ortiz

Magdo. María Macarita Elizondo Gasperín

Magdo. Carlos Ortiz Martínez

Coordinadores

Justicia Electoral

Consejo Editorial



Magdo. Mauro Miguel Reyes Zapata
Presidente

Magdo. José de Jesús Orozco Henríquez
Lic. Edmundo Elías Musi
Lic. José Luis Díaz Vázquez
Dr. Héctor Fix Zamudio
Dr. José Ramón Cossío
Dr. Jaime del Arenal
Lic. Jorge Tlatelpa Meléndez
Vocales

Lic. José Jacinto Díaz Careaga
Secretario Técnico

Lic. Ma. del Carmen Cinta
Directora de Publicaciones

Índice

Presentación a cargo del MAGDO. LIC. J. FERNANDO OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO,
Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Sección doctrinal

IGNACIO JAVIER NAVARRO VEGA	Implicaciones jurídicas y políticas de la no pérdida de la nacionalidad mexicana
ROSARIO ESPINAL	La relación entre sistemas electorales y sistemas de partidos políticos en el Caribe
FERNANDO QUINTERO NADER	El sistema electoral en Chile

Sección Estados

JOSÉ CRUZ SAAVEDRA MANDUJANO	El sistema electoral en la legislación vigente del Estado de Michoacán
------------------------------	---

Sección de bibliohemerografía

I. Reseñas bibliohemerográficas

MARCO ANTONIO PÉREZ
DE LOS REYES

El poder compartido de Alonso Lujambio

BERNARDINO ESPARZA MARTÍNEZ

La democracia interna de los partidos políticos de
Fernando Flores Giménez

II. Bibliografía temática sobre calificación de elecciones

Sección documental

Evolución legislativa mexicana en materia de nacionalidad

Presentación

***E**l año 2000, como era previsible, ha resultado trascendente para la historia democrática del país. La labor desarrollada por las instituciones responsables en el área administrativa y jurisdiccional en el aspecto electoral fue particularmente destacada en el desempeño del proceso electoral.*

En lo que toca al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha continuado, paralela a su tarea fundamental de impartición de justicia en la materia, su actividad de investigación y divulgación de la cultura jurídico-electoral.

Es por ello que ahora se presenta con especial satisfacción el número 14 de la revista Justicia Electoral, en el que se ha cuidado, como siempre, la calidad y oportunidad de sus artículos y secciones correspondientes.

De esta manera se contienen artículos como «Implicaciones jurídicas y políticas de la no pérdida de la nacionalidad mexicana» del licenciado Ignacio J. Navarro Vega, especialista en el campo del Derecho Internacional. Se trata de un estudio amplio y bien documentado que reseña las distintas situaciones que se presentan ante el fenómeno de la nacionalidad que con carácter doble puede atribuirse a una misma persona; el tema es sumamente controversial, por lo que el autor recurre a criterios doctrinarios, consulta con frecuencia el Derecho comparado y analiza los aspectos prácticos para implementar en su momento el voto de los mexicanos en el extranjero; en sus conclusiones, en número de trece, se tiene un panorama muy concreto y definido de su investigación y de su postura intelectual en un tema que sigue abierto a la reflexión de los especialistas, tanto técnicos como académicos. El trabajo incluye un anexo, colocado al final de la revista, con documentos que van desde la época de la guerra de Independencia hasta otros en el ámbito del Derecho comparado actual.

Otro artículo particularmente interesante es el de Rosario Espinal del Departamento de Sociología de la Universidad de Filadelfia, con el tema «La relación entre sistemas electorales y sistemas de partidos políticos en el Caribe», basado en una amplia y adecuada bibliografía, se enfoca específicamente a los casos de la República Dominicana, Puerto Rico y Haití, proporcionando datos de actualidad, lo que hace a este estudio motivo de consulta indispensable para los interesados en el área.

Dentro de ese contexto de estudios de Derecho Internacional, se encuentra el del licenciado Fernando Quintero Nader «El sistema electoral en Chile», en donde se hace una reseña de los principales aspectos de cambio y transformación democrática que ha presentado en las últimas dos décadas la sociedad chilena, así como del desempeño que en este proceso han tenido los partidos políticos y los organismos electorales.

En la Sección Estados se contiene el estudio «El sistema electoral en la legislación vigente del Estado de Michoacán» del licenciado José Cruz Saavedra Mandujano, en donde se da especial interés al análisis de los medios de impugnación electoral en esa entidad, a la vez que en forma precisa y concreta se dan a conocer aspectos constitucionales, administrativos e incluso penales relacionados con el área electoral.

En lo que toca a la Sección de bibliohemerografía, como siempre, se informa de las obras y estudios más recientes y se presentan dos reseñas bibliográficas: El poder compartido de Alonso Lujambio en colaboración con Horacio Vives Segl y La democracia interna de los partidos políticos de Fernando Flores Giménez, elaboradas por los doctores Marco Antonio Pérez De Los Reyes y Bernardino Esparza Martínez respectivamente.

Con todo este panorama es de entenderse el interés que seguramente despertará esta publicación, por lo que a la vez de agradecer la participación de cuantos la hicieron posible, quiero reiterar a todos la invitación más cordial para que nos hagan llegar sus trabajos e investigaciones que tanto enriquecen al campo del Derecho Electoral.

MAGDO. JOSÉ FERNANDO OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO
Presidente del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

Sección
doctrinal



Implicaciones jurídicas y políticas de la no pérdida de la nacionalidad mexicana

Ignacio Javier Navarro Vega*

SUMARIO: I. La nacionalidad, concepto y contenido; II. Sistemas para la determinación de la nacionalidad; A. Práctica internacional; B. Práctica estatista; III. La nacionalidad y la ciudadanía en los Estados Unidos de América; IV. La cuestión de la doble nacionalidad; V. Análisis de la no pérdida de la nacionalidad mexicana; VI. El voto de los mexicanos residentes en el extranjero; VII. Consideraciones finales.

I. La nacionalidad, concepto y contenido

El estudio de la nacionalidad tiene especial importancia tanto para los Estados como para el orden internacional por múltiples razones, entre otras, porque ella origina derechos y obligaciones ya que por regla general dentro del derecho interno, los nacionales gozan en principio de mayores derechos que los extranjeros, especialmente los de carácter público y político, debido a que por un principio reconocido por la comunidad internacional, los extranjeros no son titulares de derechos políticos y en el ámbito de los derechos públicos, tienen ciertas restricciones; además en materia de conflicto de leyes existe un sistema aceptado en muchos países en los que se opera un monismo nacionalista, lo anterior produce diversos efectos de carácter social, político y jurídico, que requieren de un análisis aunque sea somero.

Al respecto, el reconocido tratadista ecuatoriano doctor Luis A. Robayo reúne en dos sectores las definiciones sobre nacionalidad, al expresar: «El primero, de carácter sociológico, en el cual la nacionalidad deriva de una comunidad de hombres con tradición, origen y costumbres iguales, en donde la nacionalidad es irrenunciable y el sujeto no puede, aunque así lo desee, despojarse de los atributos que en él ha dejado impregnado su grupo social y un segundo sector, de carácter político, en el cual la nacionalidad tiene un carácter más subjetivo, porque depende del sentimiento

y voluntad de los individuos, quienes en todo caso, por razones afectivas, pueden variar su nacionalidad, aunque objetivamente, en este último caso, la nacionalidad no depende de un fenómeno social, sino de un ordenamiento jurídico que toma en cuenta la voluntad del sujeto».¹

A su vez el distinguido maestro doctor en Derecho, don Carlos Arellano García afirma: «La nacionalidad es de difícil concertación por ser una expresión equívoca ya que se utiliza no solo para designar un punto de conexión que relaciona al individuo persona-física con una Ley extranjera, sino que también se emplea para aludir al principio político cuya meta es elevar a la categoría de sujetos de Derecho Internacional a las naciones en lugar de los Estados con la pretensión de lograr una división más natural de la comunidad internacional. Con el vocablo suelen señalarse, asimismo, derechos y obligaciones en relación con personas morales y aun respecto de objetos. También es anfibológico el término porque la nacionalidad tiene una significación sociológica y otra jurídica».²

De acuerdo con la noción tradicional, la nacionalidad es, en el concepto del tratadista J. P. Niboyet, «El vínculo político y jurídico que relaciona un individuo con un Estado».³

Etimológicamente el concepto nacionalidad se deriva de sustantivo nación (del latín *natio*, nacer), por

¹ Robayo, Luis A. *Inmigración de Extranjería*. Quito, Ecuador, 1949, pp. 23 y 24.

² Arellano García, Carlos, *Derecho Internacional Privado*, Editorial Porrúa, S.A., Décima Primera Edición, página 195, México, 1993.

³ Niboyet, J. P., *Principios de Derecho Internacional Privado*, Editora Nacional, S.A., Edición 1951, p. 77, México, D.F.

* Coordinador de Ciencia Política y Derecho Público del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

lo mismo entendemos que la nación es un concepto más sociológico que jurídico, como un lazo de orden espiritual que surge de manera espontánea en el seno de una colectividad y por el cual la persona física de manera intuitiva, se identifica con el grupo al que pertenece y al que se le llama nación, la cual sintetiza en su contenido y alcance, uno de los fundadores de la moderna ciencia de la Sociología, el tratadista italiano Pasquale Mancini al describirla como «una sociedad natural de individuos con unidad de territorio, con identidad de origen, de costumbres, de lengua, conformados a una comunidad de vida y de conciencia social».

Desde el anterior punto de vista sociológico, la nacionalidad de una persona sería su identificación con el grupo social al que pertenece.

De entre las numerosas definiciones elaboradas por los tratadistas para fijar el alcance del término de nacionalidad, podremos señalar la que puede considerarse a la nacionalidad como el vínculo específico que une a una persona con un determinado Estado el cual le fija su pertenencia al mismo, le otorga derechos y garantías para reclamar su protección y la somete a las obligaciones impuestas por sus leyes.

Igualmente, otra definición afirma que la nacionalidad es el vínculo jurídico político en virtud del cual una persona es miembro de la comunidad que constituye un Estado, según el derecho interno y el derecho internacional. Con base en lo anterior se entiende que la nacionalidad es un vínculo establecido por el derecho interno, por lo que a cada Estado corresponde legislar sobre la adquisición, pérdida y recuperación de la misma; de esta forma, las disposiciones contenidas en el Derecho Interno que dictan los Estados en relación con la nacionalidad, las reconocen y respetan mutuamente los otros Estados, en tanto no afecten sus respectivos órdenes públicos internos, a los tratados específicos en la materia, o bien los Principios del Derecho Internacional General Imperativo.

Asimismo conviene señalar que existe una falta de unidad tanto de forma como de fondo en la regulación que hacen los Estados de sus propias normas sobre nacionalidad, lo que ha producido numerosos conflictos en el ámbito del derecho internacional privado y que hasta la fecha no han sido superados. Entre las diversas tentativas para establecer criterios generales reguladores de la nacionalidad podemos señalar la que se llevó a cabo en la Conferencia de Codificación de Derecho Internacional de La Haya de 1930, en cuyo desarrollo se propuso la elaboración de una regulación colectiva que reglamentara todos los aspectos relacionados con la nacionalidad, solo que el resultado que se obtuvo no logró ese propósito, limitándose a elaborar cuatro ins-

trumentos de relativa trascendencia, firmados el 12 de abril de 1930.

En un breve análisis de la evolución histórica del concepto y alcance de la nacionalidad se puede afirmar que su contenido se manifiesta en las primeras formas de cohesión social representadas por las actividades que se desarrollaban dentro del clan y la tribu, en donde el vínculo se daba por la unidad de sangre y de culto. Esa situación se manifiesta en culturas más evolucionadas como fueron las de las ciudades-estados griegas, así como en la etapa de la monarquía en Roma, en donde los que no tenían los elementos básicos de identidad y los compartían con los demás integrantes del grupo, eran considerados extranjeros o bárbaros, siendo excluidos de los derechos que la ciudad o el grupo establecían para los integrantes de los mismos.

Entre los germanos, el vínculo social-político de la unidad no se basaba únicamente en la identidad de la sangre, sino también en la pertenencia a una tribu determinada; así cuando estos pueblos invadieron al Imperio Romano y lo vencieron en el siglo V de nuestra era, continuaron rigiéndose individualmente por sus propias leyes, lo que dio nacimiento a lo que se llamó «la personalidad de la ley»; posteriormente, en la Edad Media, los sistemas se modificaron y se empezaron a manifestar formalmente los alcances del *Ius soli*, en el cual el individuo que se encontraba en un feudo era vasallo del señor que lo gobernaba con todas las consecuencias que eso implicaba, el vínculo era perpetuo y al súbdito le estaba prohibido inmigrar, so pena de severísimas sanciones.

Con la aparición de los Estados se reconoció el derecho de los mismos a regular su propia nacionalidad, misma que junto con el capitalismo, es uno de los efectos inmediatos de la integración de dichos sujetos internacionales y de esta manera se puede afirmar que el Código de Napoleón de 1804, representa el primer cuerpo orgánico en el que se legisla sobre la nacionalidad, mismo que estableció que la nacionalidad se debería regir por el principio del *Ius sanguini* y toda vez que dicho Código fue reconocido en su tiempo como el de mayor adelanto técnico y jurídico, se adoptó por la mayoría de los países europeos y latinoamericanos; con el mismo se aceptó en Europa el criterio de que la nacionalidad debería ser regulada en todos sus aspectos y consecuencias por los códigos civiles, estimando que la nacionalidad no implicaba únicamente una vinculación jurídica política entre el individuo y el Estado al que pertenece, sino que determinaba también numerosas relaciones de derecho privado, esto es, que la nacionalidad influye en muchos casos en el estado y capacidad civil de las personas, así como en las

formas de aplicación de las normas del Derecho Sucesorio y en el de Familia.

Entre los pocos países europeos que no adoptaron el principio del *Ius Sanguini* se pueden citar a Inglaterra, Dinamarca y Noruega que aplicaron el antiguo principio medieval de la «territorialidad de la ley» esto es, *Ius Soli*, para la determinación de la nacionalidad y el «sistema del domicilio», para regular la capacidad y estado civil de las personas.

En un enfoque diferente, el citado maestro doctor don Carlos Arellano García propone un concepto jurídico político de la nacionalidad al afirmar: «Para nosotros la nacionalidad es la institución jurídica a través de la cual se relaciona una persona física o moral con el Estado, en razón de pertenencia, por sí sola, o en función de cosas de una manera originaria o derivada».⁴

En igual sentido el tratadista Werner Goldschmidt indica: «La nacionalidad de derecho político determina qué individuos son portadores de la soberanía en un Estado y qué bienes son objeto de la misma».⁵

Ahora bien, la concepción jurídica política de la nacionalidad también cuenta con bases doctrinales que le sirven de fundamento, así podemos mencionar una primera teoría que encuentra dichas bases jurídicas en la existencia de «un contrato sinalagmático entre el Estado y los particulares», según la cual la voluntad del Estado se manifiesta en las disposiciones de la ley o en las estipulaciones de un tratado que ofrecen el beneficio de la nacionalidad a determinadas personas; por ejemplo, dice la ley: «Los individuos nacidos en el territorio de un Estado son nacionales del mismo» y por su parte dispone el tratado: «Los habitantes de una porción territorial, que como resultado de una guerra o de una delimitación de fronteras son cedidos por un Estado a otro, conservarán su nacionalidad original, mediante el cumplimiento de determinadas condiciones. La voluntad del individuo se puede manifestar "expresa" o "tácitamente", en el primer caso, si solicita y obtiene carta naturalización en un determinado país y en el segundo, cuando estando comprendido por una ley o por un tratado que le atribuyen o le imponen una determinada nacionalidad, no realizan ninguna gestión para sustraerse a dicho mandato legal».

Conforme a una segunda doctrina que es sostenida por reconocidos tratadistas modernos, el concepto de la nacionalidad ha evolucionado y no puede consistir en una especie de contrato bilateral, sino en «un vínculo de derecho público interno, promulgado por un acto

unilateral soberano del Estado», considerando que la nacionalidad antes que una relación entre los individuos, que sería de derecho privado, es por el contrario, una relación directa entre el individuo y el Estado y por consiguiente, es una institución de derecho público, teniendo en cuenta que en muchas ocasiones la nacionalidad no es solo respuesta a las aspiraciones de los individuos particulares, sino que es un elemento necesario para la misma existencia del Estado a través de su población, por lo que el vínculo con el Estado condiciona su propia soberanía y en ello consiste el verdadero carácter jurídico de la nacionalidad. Ahora bien, si la nacionalidad pertenece al derecho público y es indispensable para la existencia del Estado, aun contrariando las voluntades de dichos individuos, se debe convenir que la misma deja de ser una institución contractual, para convertirse en una creación unilateral del Estado. El origen de la nacionalidad se encuentra por lo tanto en el estatuto legal fundamental que cada Estado expide en ejercicio de su plena soberanía, estatuto que como es obvio, considera los intereses de los nacionales del propio Estado en cuanto se establezcan como garantías individuales.

Con base en lo expuesto podemos concluir que al igual que ocurre en otros campos del derecho, pretender establecer una definición estricta o básica de la nacionalidad, si no es imposible, por lo menos resulta sumamente difícil de elaborar; lo cual explica que todos los Estados en sus propios sistemas legislativos, lejos de definir a la nacionalidad, se limitan a precisar los requisitos que deben cubrir aquellos a los que pueda considerar como sus nacionales, con lo cual evita el problema de la definición de la nacionalidad.

Ahora bien, en lo que corresponde a los **efectos de la nacionalidad**, se puede afirmar que el problema de determinar la nacionalidad de un individuo tiene especial importancia, por sus efectos, no solo para el derecho constitucional interno de cada país, sino también para el orden internacional público; los principales efectos en cuestión son los siguientes: **1.** Otorga a ciertas personas expresamente determinadas, los derechos políticos, de manera general son exclusivos de quienes son nacionales de cada Estado; **2.** Impone a los nacionales de los estados un tipo específico de deberes militares impostergables; **3.** Capacita para el desempeño de algunas funciones públicas, específicas, prohibidas para los extranjeros, así como también para el ejercicio de ciertos derechos, actividades o profesiones que las leyes enumeran en forma taxativa; **4.** Capacita para la obtención del pasaporte, con todas las consecuencias implícitas de esa facultad, tanto en la paz como en la guerra; **5.** Posibilita la repatriación y la recuperación

⁴ Arellano García, Carlos, *opus cit.*, p. 197.

⁵ Goldschmidt, Werner, *Suma del Derecho Internacional Privado*, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1958, p. 6.

de la nacionalidad de origen, con lo que también se obtiene la posibilidad de recurrir a la protección diplomática del país del cual se es nacional.

Además en muchos países la nacionalidad tiene efectos de derecho privado, por ejemplo en España, Francia, Italia, Costa Rica y Venezuela aplican a las personas que se hallan dentro de su territorio disposiciones del Derecho Civil de sus respectivos países de origen en todos los casos en los que se discuten problemas derivados del estado civil o de la capacidad de las personas, o bien de las normas de derecho sucesorio o de la familia; este sistema se denomina como «de la nacionalidad», por el que se determina que el individuo lleva siempre consigo, en cualquier país en el que se encuentre, su propio estatuto personal.

Por el contrario, en un grupo de países que han adoptado «el sistema del domicilio», como son la República Argentina, Inglaterra, Dinamarca, Estados Unidos de Norteamérica, etc, las relaciones y los conflictos civiles se rigen por las leyes del país en el que el individuo se domicilia, cualquiera que sea su nacionalidad.

La ciencia moderna del Derecho Internacional Privado y las prácticas internacionales consideran a este «sistema del domicilio» como el que tiene más ventajas, porque logra una mayor uniformidad y también una mejor previsibilidad en la aplicación de las normas legales reguladores de la nacionalidad.

Consideramos oportuno en estas circunstancias precisar la diferenciación que existe entre nacionalidad y ciudadanía, porque sus connotaciones legales en varios países implican semejanzas políticas e inclusive analogías legales, lo cual no ocurre en el sistema jurídico mexicano, por lo mismo es importante resaltar que en nuestro orden constitucional no se pueden asimilar dichos conceptos, porque en realidad no se trata de una relación de género y especie, en la cual la nacionalidad sería el género y la ciudadanía la especie, porque en el sistema jurídico mexicano todo ciudadano tiene que ser nacional, pero en cambio no todo nacional es ciudadano; considerando que la ciudadanía en México se adquiere a los dieciocho años y si además se tiene un modo honesto de vivir (artículo 34 constitucional). Además la ciudadanía produce básicamente efectos políticos como son los que de manera expresa consagra el artículo 35 de nuestra Ley Fundamental; en cambio los efectos de la nacionalidad se proyectan a toda la esfera jurídica de los nacionales de los Estados Unidos Mexicanos.

Igualmente estimamos necesario ubicar algunos de los principales elementos que caracterizan a los

llamados «apátridas», «apoloides» o «heimatlosen», como se denomina a los individuos sin nacionalidad (los desprovistos de patria o *Heimat*, en alemán, o bien de *alpha* y *polis*, o de *alpha* y *patris*, en griego); teniendo presente que uno de los más importantes principios sobre la nacionalidad, establecidos por el Orden Internacional General Imperativo dispone que «nadie debe carecer de nacionalidad», cuestión que está regulada en la Carta Constitutiva de la Organización de las Naciones Unidas en lo que corresponde al Régimen Internacional de Administración Fiduciaria, en los artículos 75 a 91 de la misma, que señala el derecho de las personas a poseer una nacionalidad, aunque en la práctica no se reglamenta la cuestión de la nacionalidad de los habitantes de los territorios fideicomitidos, lo que originó individuos sin nacionalidad; por otra parte, la Conferencia de La Haya de 1930 aprobó una Convención sobre casos de apatridia.

En toda la historia de la humanidad han existido casos de apátridas, desde los esclavos en Roma que perdían su identidad de origen sin que pudieran adquirir la calidad de ciudadano romano, hasta nuestro tiempo en el que los Estados determinan las causas de la pérdida de su nacionalidad, sin preocuparse de dar lugar a que puedan surgir individuos carentes de nacionalidad, como fue el caso, por ejemplo, en el texto del artículo 37 de nuestra Constitución Federal, hasta antes de su reforma de 20 de marzo de 1997.

El reconocido tratadista Niboyet al referirse al fenómeno del heimatlosismo afirma «que no es más que consecuencia del desconocimiento, por parte de un Estado de sus obligaciones internacionales, tal como creemos deberían entenderse».⁶

Como ejemplos de casos de «apolitismo» o «apatridia», podemos mencionar los siguientes:

1. Los individuos nómadas modernos como son los llamados gitanos que viajan de manera constante a través de los territorios de diversos países sin estar vinculados a ellos; la manera de resolver la situación de estos sujetos es no permitirles el acceso a un país, sin que acrediten previamente una nacionalidad y en todo caso, dotándolos de la nacionalidad del país al que se encuentren más vinculados.

2. Individuos cuyo origen es desconocido para ellos mismos por la ausencia de ascendientes conocidos y porque ignoran el lugar de su nacimiento, o por lo menos, por no poder acreditar el lugar de su nacimiento; la legislación mexicana reguló la situación de los «expósitos que se encuentran en el territorio

⁶ Niboyet, *opus cit.*, p. 84.

mexicano», en el artículo 55 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización de 1934, así como en el artículo 8º. de la Ley de Nacionalidad de 1993, precepto desgraciadamente suprimido en la vigente Ley de Nacionalidad de 1998.

3. Individuos que incurran en algunas de las causas que en su país traen consigo la pérdida de la nacionalidad, sin que hayan adquirido otra. En este supuesto las causas de la apatridia pueden ser varias, por ejemplo, la renuncia de la nacionalidad, el ostentar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un gobierno extranjero, la residencia en el extranjero de una persona naturalizada por más tiempo del establecido en las leyes aplicables, etc.

4. Individuos hijos de apátridas natos, que por lo mismo no pueden transmitir una nacionalidad de la que carecen.

En consecuencia se puede afirmar que la doctrina del Derecho Internacional Privado manifiesta el criterio de que deben desaparecer los casos de individuos sin nacionalidad, porque esa situación da lugar a problemas no solo a la comunidad internacional, sino más importante aún, que a los apátridas no se les reconozcan sus derechos humanos consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de París de 1948.

II. Sistemas para la determinación de la nacionalidad

A. Práctica internacional

Tanto en el ámbito de las relaciones internacionales, como en el de la doctrina del orden internacional y de manera especial, en el dominio soberano de los Estados, la nacionalidad ha sido motivo de estudios cuya finalidad es la de establecer sus elementos esenciales para determinar su contenido y alcance; entre los antecedentes más importantes podemos referirnos a un Acuerdo adoptado en el Instituto de Derecho Internacional, desde el año 1895 conforme al cual los Estados deberían regular a la nacionalidad con base en cinco principios, que son los siguientes: **1o.** Nadie debe carecer de nacionalidad. **2o.** Nadie debe tener simultáneamente dos nacionalidades. **3o.** Cada uno debe tener el derecho de cambiar de nacionalidad. **4o.** La renuncia pura y simple no basta para perder la nacionalidad y **5o.** La nacionalidad de origen no debe transmitirse indefinidamente de generación en generación, establecida en el extranjero.

Por su parte, el citado tratadista Niboyet resumió los anteriores principios en dos reglas que en su concepto son esenciales y que son las siguientes: **1o.** Todo individuo debe tener una nacionalidad, lo cual implica que la misma se debe otorgar desde su nacimiento y **2o.** Todo individuo puede cambiar voluntariamente de nacionalidad con el asentimiento del Estado interesado.⁷

Asimismo el eminente maestro colombiano don José Joaquín Caicedo Castilla manifiesta que la nacionalidad: «tiene un fundamento jurídico; según una primera teoría, la nacionalidad se encuentra en la existencia de un contrato sinalagmático entre el Estado y los particulares. La voluntad del Estado se manifiesta en las disposiciones de la ley o en las estipulaciones de un tratado que ofrecen el beneficio de la nacionalidad a determinadas personas». Ejemplo, Dice la Ley: «Los individuos nacidos en el territorio del Estado son sus nacionales»; dice el Tratado: «los habitantes de una porción territorial que como consecuencia de una guerra o bien, de una demarcación de fronteras, son cedidas por un Estado a otro, conservarán su nacionalidad de origen mediante el cumplimiento de determinadas condiciones. Al respecto, la voluntad de los individuos se puede manifestar expresa o tácitamente; expresamente, si solicitan carta de nacionalidad de un determinado país; tácitamente, estando comprendida dicha situación en una ley o en un tratado que les atribuyan determinada nacionalidad y no hacen gestión alguna para sustraerse al imperio de esas normatividades».

Conforme a una segunda doctrina sostenida por tratadistas modernos la idea de nacionalidad ha evolucionado «y no consiste en una especie de pacto bilateral», sino en «un vínculo de derecho interno creado por un acto unilateral del Estado». Porque afirma esta doctrina, que la nacionalidad, antes que una relación entre los individuos, caso en que sería de derecho privado, es, al contrario, «una relación directa entre el individuo y el Estado y por consiguiente es una institución de derecho público». En muchas ocasiones la nacionalidad no responde a las aspiraciones de los individuos, sino que es necesaria para la existencia del Estado. El vínculo con el Estado, condición de la soberanía de éste, es el verdadero carácter jurídico de la nacionalidad. Ahora bien, si la nacionalidad pertenece al derecho público y es indispensable para la existencia del Estado, aun contrariando las aspiraciones individuales hay que convenir en que deja de ser una convicción contractual, para convertirse en una creación unilateral del

⁷ Niboyet, *opus cit.*, pp. 83 a 94.

Estado. El origen de la nacionalidad se encuentra en el estatuto legal que cada Estado expide en ejercicio de sus derechos soberanos, estatuto que como es obvio, tendrá en cuenta los intereses individuales en cuanto sean atendibles».⁸

B. Práctica estatista

Las legislaciones internas de los Estados parten de considerar que la nacionalidad es solo una relación directa entre el propio Estado y los individuos que integran sus respectivas poblaciones y para ello, de manera tradicional y general, incorporan a sus regímenes legales las normas establecidas por la comunidad internacional en esa materia, de tal forma que en general aceptan que toda persona debe tener nacionalidad y solo una y que la misma debe ser otorgada desde su nacimiento, para lo cual recurren a los tradicionales sistemas del *Ius Sanguinis* y del *Ius Soli*; es decir, que en virtud del *Ius Sanguinis* se atribuye al individuo desde su nacimiento, la nacionalidad de sus padres, estableciendo una nacionalidad derivada del parentesco consanguíneo, mismo que le otorga al individuo la calidad de nacional de un Estado y por otra parte, como es sabido, en virtud del *Ius Soli*, se atribuye a una persona la nacionalidad del Estado dentro de cuyo dominio territorial nació.

La primacía de uno o de otro de los sistemas señalados depende de las circunstancias sociopolíticas de cada Estado, primordialmente con base en sus problemas poblacionales.

Es necesario resaltar que las mencionadas acciones que determinan las políticas migratorias de los Estados también consideran otros factores internos y externos de diversa índole sociológica y económica, así como en algunos casos, de reciprocidad internacional; inclusive en las legislaciones de ciertos países se considera como un factor determinante para otorgar la nacionalidad, una combinación entre el *Ius Sanguinis* y el *Ius Soli* y finalmente se debe precisar que en lo relativo a la jerarquía de las leyes que regulan a la nacionalidad, la práctica europea permite que la misma sea de la competencia de leyes secundarias y en ocasiones, por razones étnicas e históricas, con base en normas de carácter local, en tanto que es común que las leyes supremas de los países latinoamericanos sean las que tengan competencia en materia de nacionalidad.

Por lo que corresponde a la regulación legal de la nacionalidad en México, se puede afirmar que la misma, hasta antes de las reformas a los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicados en el *Diario Oficial de la Federación* de 20 de marzo de 1997, se manifestaron en el sentido de establecer una nacionalidad y solo una para los mexicanos y solo fue hasta después de estas últimas reformas que se estableció **para los mexicanos por nacimiento** la no pérdida de la nacionalidad mexicana por la adquisición de una extranjera, lo cual en la práctica se traduce en la posibilidad de que los mexicanos por nacimiento puedan tener dos o más nacionalidades simultáneamente, sin perder la propia.

La parte conducente de las principales disposiciones constitucionales aplicables en materia de nacionalidad, se puede consultar en la Sección documental de la presente revista.

En lo tocante a las disposiciones legales relativas a la nacionalidad establecidas en otros países, esto es, en el Derecho Comparado, también podemos señalar que sus principales aspectos se contienen en la mencionada Sección documental.

III. La nacionalidad y la ciudadanía en los Estados Unidos de América

Por la trascendencia de las relaciones bilaterales que tiene nuestro país con los Estados Unidos de América, hemos considerado necesario llevar a cabo un estudio detallado de la legislación que sobre nacionalidad tiene vigencia en el territorio de nuestro vecino del norte, en la forma siguiente:

Se puede afirmar que la nacionalidad y la ciudadanía en los Estados Unidos de Norteamérica están reguladas tanto en su Constitución Federal, como en su Ley Pública 414 de Nacionalidad, Ciudadanía e Inmigración «Mc Carran-Walter» de 27 de junio de 1952.

El ejercicio de los derechos políticos se contiene en el texto del artículo 26 de su Constitución Federal, fijándose como edad para ser ciudadano la de tener 18 años, los que cumplidos les permitirán ejercer el derecho de voto, el cual no podrá ser negado ni menguado ni por la Constitución Federal ni por las Locales de las Entidades Federativas, sin distinción de sexo. También se indica que solo serán representantes populares en la Cámara de Diputados o de Senadores quienes hayan cumplido 25 años de edad y que sean ciudadanos cuando menos durante los siete años anteriores a esa edad; además

⁸ Caicedo Castilla, José Joaquín, *Derecho Internacional Privado*, sexta edición; Editorial Temis, Bogotá, 1967, pp. 61-62.

necesita haber cumplido 35 años de edad y 14 años de residencia en ese país para poder ser candidato a la Presidencia de la República, lo anterior se regula en los artículos 14 y 15 de la Ley Suprema de los Estados Unidos.

En relación con la ciudadanía, su Constitución Federal dispone en su artículo 4o. Sección Dos, que «los ciudadanos de cada Estado tendrán derecho a todos los privilegios e inmunidades de los ciudadanos de los demás Estados y para poder ser ciudadano de ese país se requiere haber nacido en su territorio o bien que se hayan naturalizado como ciudadano del mismo, de lo que también se infiere que de manera expresa se distingue entre la ciudadanía de los propios Estados Unidos, esto es, la de carácter federal y la ciudadanía local, que es la que corresponde a cada entidad federativa y de manera inversa, se debe contar con la ciudadanía local o estatal para poder ser titular de la ciudadanía federal; además dicho artículo 4o. en su Sección Segunda otorga a quienes sean ciudadanos de los Estados Unidos de América, la posibilidad de ejercer ciertos derechos e inmunidades que pertenecen única y exclusivamente a ellos, con diferencias específicas de los derechos y la condición que tienen los ciudadanos de las entidades federativas.

Por su parte, la Ley Pública 414 de Nacionalidad, Ciudadanía e Inmigración McCarran-Walter de 27 de junio de 1952, dispone de manera general que son nacionales de dicho país «las personas nacidas en los Estados Unidos y sujetas a su jurisdicción» [Título III. Nacionalidad y Naturalización; Capítulo 1. Nacionalidad por Nacimiento o por Naturalización Colectiva; «Nacionales y Ciudadanos al nacer en los Estados Unidos» Sección 301. (a)].

Sin embargo conviene señalar que dicha Ley distingue en su Sección 308 entre nacionales no ciudadanos y además entre ciudadanos que no son nacionales; además fija en sus Secciones 311 y 312, las formalidades para optar por la nacionalidad de los Estados Unidos de Norteamérica, la cual implica también la obtención de la ciudadanía norteamericana. En las Secciones 338 y 341 se fijan los requisitos que se deben cumplir para obtener un Certificado de Naturalización.

Asimismo, la presente Ley McCarran-Walter establece la pérdida de la ciudadanía, en los términos del Capítulo 3, «Pérdida de la Nacionalidad». «Pérdida de Nacionalidad por Nacimiento o por Naturalización», Sección 349, (a), si realizan ciertos actos voluntariamente y con la intención de renunciar a su ciudadanía, solo que si conforme al criterio del Departamento de Estado, el interesado, en su caso, manifiesta por

escrito su intención expresa de retener su ciudadanía norteamericana, aunque obtengan su naturalización en un país extranjero, en ese caso no pierden su ciudadanía norteamericana; en consecuencia, en los Estados Unidos de Norteamérica, la ciudadanía se obtiene si previamente se adquiere la nacionalidad la cual se sujeta en principio, al *Ius Soli*, por lo que a diferencia del régimen constitucional mexicano, en los Estados Unidos no se distingue entre los derechos y obligaciones que tienen los nacionales, de los que son propios de los ciudadanos, de lo que resulta que en dicho país la nacionalidad otorga en principio simultáneamente la ciudadanía.

En la Sección 350 se regula la Doble Nacionalidad y la Pérdida de la Nacionalidad.

Con base en lo expuesto se demuestra que la legislación estadounidense sí contempla diferencias entre ciudadanos y nacionales, solo que sus diferencias no son iguales a las que establece la legislación mexicana; en los Estados Unidos la distinción no está basada en el derecho al voto, mientras que en nuestro país necesariamente se apoya en el voto. Por otra parte, en los Estados Unidos de América ningún nacional se vuelve ciudadano con el transcurso del tiempo, esto es, por el hecho de adquirir la mayoría de edad, toda vez que aquellos naturalizados nacionales que deseen volverse ciudadanos, tienen que pasar por un proceso previo para adquirir la calidad de ciudadanos.

Podría afirmarse que en cierto sentido la distinción entre nacionales y ciudadanos en los Estados Unidos de América, se caracteriza por ser el resultado de un diálogo, lo cual tiene como antecedentes el Tratado de París, por el que se puso fin a la guerra entre los Estados Unidos y España, en virtud del cual esta última le cedió sus colonias de Filipinas, Puerto Rico y Guam, al no querer darles el derecho al voto a los habitantes de esas colonias, las cortes estadounidenses crearon la figura de «nacionales no-ciudadanos»; por lo que a la fecha su legislación regula la nacionalidad que se puede obtener al nacer en su territorio, es decir por el *Ius Soli*, o bien, también fuera de los Estados Unidos y sus posesiones externas, cuando los padres, al menos uno de ellos, sea nacional y ciudadano de los Estados Unidos, aplicando el *Ius Sanguinis*. Asimismo, le otorgan su nacionalidad a una persona nacida en una posesión externa de dicho país, con el requisito que uno de los padres sea ciudadano del mismo. Igualmente tiene dicha calidad de nacional la persona de progenitores desconocidos que se encontraba en su territorio hasta antes de cumplir cinco años de edad a menos que se demuestre que al llegar a la edad de veintiún años, no nació en su territorio.

También se otorga la nacionalidad de los Estados Unidos de América a las personas nacidas en Puerto Rico a partir del 11 de abril de 1899 y antes del 13 de enero de 1941, sujetas a la jurisdicción de dicho país, aunque también las personas nacidas en Puerto Rico a partir del 13 de enero de 1941 o después de esa fecha, que se encuentren sujetas a la jurisdicción de los Estados Unidos, en cuyo caso se les consideran como ciudadanas por nacimiento (Sección 302).

Igualmente tienen la nacionalidad de los Estados Unidos, las personas nacidas en la zona del Canal de Panamá a partir del 26 de febrero de 1904 hasta la fecha; asimismo cualquier persona nacida en la República de Panamá a partir del 26 de febrero de 1904 a la fecha, cuyo padre o madre o ambos, al momento del nacimiento de dicha persona hayan sido o sean ciudadanos de los Estados Unidos de América. (Sección 303).

También tienen la nacionalidad de los Estados Unidos las personas nacidas en Alaska a partir del 30 de marzo de 1867 a la fecha, excepto los indios, cuya situación se modificó a partir de 2 de junio de 1924, fecha en la que ya se les reconoció su calidad de ciudadanos desde el momento de su nacimiento (Sección 304).

Además se consideran ciudadanos de los Estados Unidos las personas nacidas en Hawai a partir del 12 de agosto de 1898 (Sección 305).

Se consideran nacionales estadounidenses las personas nacidas en las Islas Vírgenes a partir del 7 de enero de 1917 o después de esa fecha y que antes del 25 de febrero de 1927, estaban sujetas a la jurisdicción de los Estados Unidos, así como las personas nacidas en esas islas a partir del 25 de febrero de 1927 a la fecha (Sección 306).

Asimismo son considerados ciudadanos de los Estados Unidos las personas que habitan la Isla de Guam a partir del 11 de abril de 1899, independientemente de su calidad migratoria (Sección 307).

Se puede afirmar que la legislación de los Estados Unidos de América acepta de facto la doble nacionalidad por la combinación de los sistemas del *Ius Sanguinis* y del *Ius Soli*; siendo importante precisar que la fecha de nacimiento de una persona, determina su nacionalidad estadounidense, dependiendo de que uno o ambos de sus padres tengan la ciudadanía norteamericana y además el que su filiación sea legítima.

Las leyes de los Estados Unidos le dan especial importancia a ciertas etapas del desarrollo de las personas para fijar su nacionalidad, por ejemplo, para personas nacidas entre 1934 y 1952 sus leyes exigían que quienes tuvieran su ciudadanía, deberían haber

residido en su territorio cuando menos por dos años, cuando tuvieran una edad de entre los 14 y 18 años, sobre todo para que no perdieran la ciudadanía estadounidense; solo que las disposiciones legislativas internas de los Estados Unidos no influyen en las disposiciones legales que otros países puedan aplicar a los nacionales o a los ciudadanos norteamericanos.

La Enmienda Catorce de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América garantiza la ciudadanía de dicho país, la cual tuvo su origen como una garantía en contra de la esclavitud y por medio de la misma se convirtió a la ciudadanía en un derecho federal de las personas, en oposición al poder del gobierno, de tal manera que **éste no le puede quitar a ninguna persona su ciudadanía ciudadano estadounidense** como sanción o castigo por ningún motivo, porque se considera que constituye un derecho inalienable de las personas. También se debe precisar que el gobierno de los Estados Unidos no puede obligar a nadie a que **conservé la ciudadanía estadounidense**, porque siendo un derecho individual de los ciudadanos de los Estados Unidos, los mismos sí pueden renunciar a su propia ciudadanía; sin embargo las leyes de ese país establecen determinados actos por los cuales se pierde la ciudadanía estadounidense y con base en sus propias garantías constitucionales, dichos actos producen efectos si se realizan de manera voluntaria y además con la expresa intención de renunciar a dicha ciudadanía.

Los actos que pueden dar lugar a la pérdida de ciudadanía de los Estados Unidos consisten en obtener la naturalización de otro país mediante una manifestación libre y voluntaria, en virtud de la cual la persona interesada realice un juramento específico de renuncia a su ciudadanía; que de manera expresa manifieste su intención al respecto; además de que la renuncia en cuestión se lleve a cabo fuera del dominio territorial de los Estados Unidos y por último otro requisito, consiste en que la renuncia de la ciudadanía de los Estados Unidos no sea impuesta ni obligada por ningún motivo o razón, por lo tanto debe otorgarse cuando no haya dudas sobre la libre voluntad de quien renuncia a dicha ciudadanía; finalmente se exige que dicha renuncia se otorgue ante un agente diplomático o consular de los Estados Unidos de América en funciones, en el extranjero.

En conclusión, en los Estados Unidos de América se distingue entre nacionalidad y ciudadanía, solo que para los fines políticos y electorales lo importante y trascendente para ejercer el derecho del voto y para ser elegido para desempeñar un cargo de elección popular, se requiere no solo ser nacional de

ese país, sino principalmente tener la ciudadanía del mismo; por lo tanto, el extranjero que pretenda adquirir la nacionalidad y la ciudadanía de dicho país, deberá cumplir entre otros con los requisitos siguientes:

- Debe tenerse una residencia legal en Estados Unidos de América;
- Esa residencia legal deberá ser por lo menos de cinco años;
- Debe formularse solicitud de naturalización. Esta no opera automáticamente;
- Debe pagarse una cuota de noventa dólares;
- Se debe aprobar un examen en el que se demuestre la capacidad para hablar el idioma inglés con fluidez;
- Habrá de pasarse examen referente a las leyes básicas que rigen en Estados Unidos de América;
- Deberá esperarse la tramitación respectiva con duración aproximada de ocho meses.

Considerando las dificultades que implica el satisfacer los requisitos anteriores por parte de los mexicanos que se encuentren en los Estados Unidos de América y que pretenden obtener esta nacionalidad, aun para aquellos que están legalmente radicados en dicho país, independientemente de las circunstancias de los llamados “indocumentados”, se tiene que concluir que aunque nuestro país les otorga la posibilidad de adquirir otra nacionalidad, sin que por eso pierdan su calidad de mexicanos, ello no los ayuda a convertirse en norteamericanos.

IV. La cuestión de la doble nacionalidad

Se considera que la doble nacionalidad resulta de la tendencia de los Estados de escasa población de aumentar el número de sus nacionales, fomentando la inmigración a sus respectivos territorios mediante leyes favorables que permitan la entrada de extranjeros, o bien empleando puntos de conexión diferentes en el ámbito de su Derecho Internacional Privado, para la adquisición de sus respectivas nacionalidades.

Por ello la doctrina del Derecho Internacional Privado y aún la que corresponde al ámbito del Derecho Constitucional, indica que de entre las hipótesis más comunes que dan lugar a la doble nacionalidad, se pueden mencionar las siguientes:

1a. La doble nacionalidad de origen de los hijos nacidos en un país de régimen de *Ius Soli* de padres

extranjeros, cuya nacionalidad se rige por el sistema del *Ius Sanguinis*, que son los casos más frecuentes, porque son los países de donde salen más inmigrantes, los que se regulan por este último criterio, y los países de inmigración normalmente tienen el sistema del *Ius Soli*, en este último supuesto se encuentran los países del continente europeo.

2a. Adquisición de la nacionalidad del esposo, según la legislación de la patria de éste, por su esposa, misma que no pierde su nacionalidad de origen, según la Ley de su patria.

3a. Naturalización en un país sin perder la nacionalidad anterior.

4a. Adquisición por la esposa e hijos del que cambia de nacionalidad de la nueva de éste, sin haber perdido la anterior.

5a. Anexión, que impone a una persona la nacionalidad correspondiente a la nueva soberanía del Estado cesionario, sin que el Estado cedente deje de considerarla como su nacional.

En relación con las hipótesis anteriores el citado maestro doctor don Carlos Arellano García manifiesta: «Los casos de doble nacionalidad pueden contemplarse en dos situaciones distintas: a) Casos en que la doble nacionalidad proviene desde el momento del nacimiento, y b) Casos en que la doble nacionalidad surge con posterioridad al nacimiento por la adquisición de otra nacionalidad diversa a la de origen». Este segundo caso admite dos posibilidades: 1o. Adquisición voluntaria de una nueva nacionalidad y 2o. Adquisición automática de una nueva nacionalidad.⁹

Las circunstancias enunciadas dan lugar a diversas consecuencias, las que a su vez, también son motivo de regulaciones estatales e internacionales y aún a criterios doctrinales, conforme a enfoques particulares; por ejemplo, la doctrina manifiesta que ante la presencia de una doble nacionalidad, su regulación se lleva a cabo con base en el criterio de que solo una nacionalidad es efectiva, esto es la del país de la residencia del afectado o bien el del domicilio del mismo según el régimen legal que le es aplicable a la persona afectada, es decir, que en la práctica quien tiene doble nacionalidad se regula por la legislación del lugar donde la persona interesada cumpla con sus obligaciones y ejercite sus derechos con efectividad, porque en todo caso llega a suceder que quien tiene doble nacionalidad en un momento dado esté sometido a un doble régimen fiscal o militar o bien que se dé el supuesto de que ninguno de los dos países cuya nacionalidad ostenta lo considere legalmente como

⁹ Arellano García, Carlos, *opus cit.* p. 216.

su nacional y le niegue su protección diplomática ante el hecho que lo considere como nacional de otro país y aun en sus relaciones con terceros países, puede sufrir dificultades en el caso de que se acredite como nacional de dos países simultáneamente. Al respecto se puede afirmar que dicho criterio de efectividad para resolución de los problemas de doble nacionalidad ha sido conocido de manera general por diversos Tribunales Internacionales Judiciales y Arbitrales, inclusive dichos casos han sido resueltos por Tribunales Estatales, los cuales fundan su competencia partiendo del principio de considerar al afectado como de su propia nacionalidad, excepto que en su caso, legislación interna admita la doble nacionalidad; inclusive es común que se aplique la solución contenida en tratados bilaterales sobre dicha materia; así se puede afirmar que operan tratados sobre doble nacionalidad entre España y diversos países latinoamericanos como son los casos de la República Chilena (24 de mayo de 1958), con Perú (16 de mayo de 1969), con Paraguay (25 de junio de 1959), con Nicaragua (25 de julio de 1961), con Bolivia (23 de febrero de 1962), con Ecuador (4 de marzo de 1964), con Costa Rica (8 de junio de 1964) y con Honduras (15 de junio de 1966).

En el ámbito de las relaciones internacionales se puede hacer mención a un acuerdo adoptado por el Instituto de Derecho Internacional en una sesión que tuvo lugar en Cambridge de 24 de agosto de 1895, en el que se estableció como segundo término: «Nadie debe tener simultáneamente dos nacionalidades». El mismo Instituto en una sesión que celebró en Venecia en 1896 aprobó el siguiente artículo 5º. «Nadie podrá naturalizarse en país extranjero sin probar previamente que ha quedado desligado de todo vínculo nacional con su país de origen, o que, por lo menos, ha manifestado su voluntad al gobierno del mismo y cumplido el servicio militar activo con acuerdo a las leyes de ese país».

Posteriormente, al término de la Primera Guerra Mundial, en el Tratado de Paz de Versalles se estableció en su artículo 278 lo siguiente:

«Alemania se obliga a reconocer la nueva nacionalidad que hubiera sido adquirida por súbditos de las potencias aliadas o asociadas y conforme a las decisiones de las autoridades competentes de esas potencias, ya por medio de la naturalización y como consecuencia de una cláusula de un tratado y a desligar desde todos los puntos de vista a estos súbditos a causa de la adquisición de su nueva nacionalidad de todo vínculo de su estado de origen.»

Del contenido del artículo transcrito, se deduce que la doble nacionalidad, frente a la naturalización voluntaria

con la pretensión de conservar la anterior nacionalidad, produce efectos que interfieren la esfera jurídica del país de naturalización; por ello se justificó esa restricción a la postura alemana de la doble nacionalidad.

Tiempo después se suscribió en la ciudad de La Haya, a moción de la Sociedad de Naciones, resultado de una conferencia celebrada entre el 13 de marzo y el 12 de abril de 1930, sobre Conflictos de Leyes sobre Nacionalidad, en la que se adoptaron los puntos resolutivos siguientes:

«a) En caso de doble nacionalidad cada Estado tiene competencia sobre el individuo titular de las dos nacionalidades; b) Un Estado no puede ejercer su protección diplomática en beneficio de uno de sus nacionales, en contra de un Estado en donde aquél es también nacional; c) todo individuo que posea dos nacionalidades, si manifiesta éste su conformidad al hecho de doble nacionalidad, en cuanto a la forma de adquirirla, podrá renunciar a una de ellas, con la autorización del Estado de donde quiere renunciarla, esta autorización no será rechazada al individuo que tenga su residencia habitual fuera de ese Estado.»¹⁰

En nuestro continente se suscribió la Convención sobre Nacionalidad el 26 de diciembre de 1933, en la cual participó nuestro país junto con la mayoría de los países latinoamericanos e inclusive los Estados Unidos de América, misma que fue promulgada en México el 10 de marzo de 1936 y tiene vigencia hasta la fecha.

La finalidad principal de esta Convención fue evitar los conflictos y problemas derivados de la doble nacionalidad, lo que se hace constar en el contenido de sus primeros seis artículos, así por ejemplo dispuso su artículo 1º «La naturalización ante las autoridades competentes de cualquiera de los países signatarios, implica la pérdida de la nacionalidad originaria».

También estableció su artículo 2º «Por la vía diplomática se dará conocimiento de la naturalización al Estado del cual es nacional la persona naturalizada».

La doctrina general del Derecho Internacional Privado señala que en los casos de doble nacionalidad se pueden contemplar dos situaciones distintas: la primera, de casos en que la doble nacionalidad proviene desde el momento del nacimiento; la segunda, casos en que la doble nacionalidad surge con posterioridad al nacimiento, por la adquisición de otra nacionalidad diversa a la de origen; este segundo caso, a su vez, admite dos posibilidades: una, la adquisición voluntaria de una nueva nacionalidad y otra, la adquisición automática de una nueva nacionalidad.

¹⁰ Arjona Colomo, Miguel, *Derecho Internacional Privado*, Editorial Bosch, Barcelona, 1954.

Se puede afirmar que es posible evitar los casos de doble nacionalidad con la cooperación entre los Estados, tratándose de la doble nacionalidad que surge desde el nacimiento de los individuos, porque un Estado establece el *Ius Soli* y otro, el *Ius Sanguinis*, o porque un solo Estado combina el *Ius Soli* y el *Ius Sanguinis*. Los Estados pueden resolver esta situación otorgándole facultad al sujeto con doble nacionalidad para que al llegar a su mayoría de edad, elija definitivamente alguna de las dos nacionalidades.

En el caso de una doble nacionalidad surgida con posterioridad al nacimiento, por adquirir de manera voluntaria o automática una nueva nacionalidad, sin que se pierda la anterior nacionalidad, los Estados pueden evitar el problema de esa múltiple nacionalidad de dos maneras distintas, que son, o bien no conceder su nacionalidad en forma voluntaria o automática a los que tengan una nacionalidad diferente, o bien, hacer perder su nacionalidad a los que hayan adquirido voluntariamente una nacionalidad extranjera.

Conviene señalar que los más reconocidos tratadistas de derecho internacional privado al ocuparse de la cuestión de la doble nacionalidad, en su mayoría se manifiestan por completo opuestos a la misma, así se puede citar a Pascual Fiore quien opinó al respecto lo siguiente: «No pudiendo, pues, admitirse en principio que no pueda ser al mismo tiempo ciudadano de dos Estados, síguese de aquí que la naturalización, una vez obtenida, debe producir sin más como consecuencia necesaria, la pérdida de la ciudadanía de origen. Este principio se halla además sancionado en muchos Códigos...»¹¹

En el mismo sentido se manifiesta don Antonio Sánchez de Bustamante y Sirven, al afirmar: «La índole exclusivista del sentimiento en que la nacionalidad se funda, y la incompatibilidad que envuelve en muchos casos, el de la guerra entre ellos, cumplir a la vez respecto de dos Estados los deberes que impone, han sido el origen y la justificación de este segundo principio fundamental: **Nadie debe tener más de una patria. No se pueden tener dos patrias, como no se pueden tener dos madres**, decía Proudhon...». Asimismo agrega este autor: «Si todo hombre debe tener una patria y nada más que una, hay que reconocerle en cambio y este es el tercer principio fundamental, la libertad de dejar la que le haya correspondido y sustituirla por otra, cuando tenga cumplidas todas las disposiciones con la primera y las circunstancias en que se encontrare, permitan creer que lo liga a la segunda el afecto del alma en que la nacionalidad

descansa». Asimismo dicho autor expresa al respecto: «Ningún país puede sentirse interesado en que no dejen de pertenecerle de ley los que no le pertenecen de corazón, ninguno debe empeñarse en conservar vínculos jurídicos con personas que habitan definitivamente fuera de su territorio y que han perdido respecto de él, todo estímulo de verdadero amor patrio».

Finalmente don Antonio Sánchez de Bustamante y Sirven dijo: «Cuando una persona se traslada al extranjero y establece allí el centro de sus negocios y crea una familia, llega un momento en que se encuentra tan asimilado al medio social que éste no puede considerarse, según la frase corriente, su segunda patria, sino que aspira a constituirlo en su nacionalidad única y permanente... Los Estados coinciden en fijar dos condiciones que son en realidad ineludibles: La residencia más o menos prolongada **y la renuncia explícita de la nacionalidad anterior**. Sin la segunda se caería en el cúmulo de nacionalidades, **infringiendo el principio expuesto en cuya virtud nadie debe tener más de una patria**».¹²

Por su parte el tratadista J. P. Niboyet, al referirse a la doble nacionalidad, expone su opinión al respecto en la forma siguiente: «La Facultad de cambiar de nacionalidad a petición propia tiene un corolario fundamental: Cuando un individuo adquiere mediante la naturalización una nacionalidad extranjera, **debe perder su nacionalidad anterior. En otras palabras. Nadie debe crearse dos nacionalidades**». Para fundar dicho criterio Niboyet se apoyó en las Resoluciones de Derecho Internacional adoptadas en su Sesión de Venecia de 1896 que establecieron:

Artículo 5º. «Nadie podrá naturalizarse en un país de extranjero sin probar previamente que ha quedado desligado de todo vínculo nacional con su país de origen, o que, por lo menos, ha manifestado su voluntad al gobierno del mismo y cumplido el servicio militar con arreglo a las leyes de este país».¹³

El prestigiado tratadista español Miguel Arjona Colomo al ocuparse de la doble nacionalidad manifestó: «La estancia prolongada en el extranjero, estableciendo allí el centro de sus negocios y condensando su propia vida en un medio social distinto al de su nacionalidad de origen, no constituye por así decir, su segunda patria, sino que aspira a constituirlo en su nacionalidad única... Casi todas las legislaciones coinciden en fijar dos

¹¹ Fiore, Pasquale, *Derecho Internacional Privado*, traducción de Alejo García Moreno, Editorial de F. Góngora, Madrid, 1988, tomo II, pp. 73-74.

¹² Sánchez de Bustamante y Sirven, Antonio, *Derecho Internacional Privado*; Editorial Cultural, La Habana, 1934, tomo I, 2ª Ed. is., pp. 248-251 y 283.

¹³ Niboyet, J. P., *Principios de Derecho Internacional Privado*, trad. de Andrés Rodríguez Ramón, Ed. Nacional, México, 1951, p. 93.

condiciones: la residencia más o menos prolongada y la renuncia explícita de la nacionalidad anterior. Sin la segunda, **se llegaría a la nacionalidad múltiple, infringiendo el principio establecido por el Instituto de Derecho Internacional, de que nadie debe tener más de una patria».**

Dicho autor agrega lo siguiente:

«Para que la naturalización produzca efectos naturales se requieren varias condiciones, ya de fondo y de forma: a) Requisitos de Fondo. Se suele exigir: 1°. Voluntad recíproca del individuo y del Estado. 2°. Ruptura de nacionalidad anterior... 4°. Residencia habitual. b) Requisitos de forma: Se suele exigir en todas las legislaciones el juramento de fidelidad, Inglaterra, Estados Unidos, Italia, etc...»¹⁴

El distinguido iusprivatista J. Maury al referirse a la doble nacionalidad previene sobre los posibles conflictos que pueden surgir entre dos o más países por el otorgamiento de la nacionalidad múltiple, en los términos siguientes:

«En cuanto a la sociedad, la multinacionalidad o pone o corre el peligro de oponer, a propósito del súbdito mixto, a los Estados interesados cuyas protecciones son contradictorias, principalmente en materia de protección diplomática, siendo así una causa de perturbación en las relaciones internacionales.»¹⁵

Por su parte el ilustre tratadista colombiano Marco Gerardo Monroy Cabra analiza la nacionalidad múltiple adquirida voluntariamente y se manifiesta por la conveniencia de que se opere la extinción de la nacionalidad anterior, al producirse la adquisición de otra nacionalidad, en los términos siguientes:

«Cuando una persona ha cambiado voluntariamente de nacionalidad adquiriendo otra, es necesario que pierda la nacionalidad anterior.»

«Una doble o múltiple nacionalidad hace difícil e incierta la determinación del estado jurídico del individuo.»¹⁶

A su vez el distinguido iusprivatista español don Adolfo Miaja de la Muela, manifestó que la doble nacionalidad es una anomalía, la cual se manifiesta por la «naturalización de un país, sin perder la nacionalidad anterior»; asimismo agrega: «Una sola nacionalidad es efectiva: la del país de residencia, que es donde el individuo bi o plurinacional cumple sus obligaciones y ejercita sus derechos...».

También hace un análisis de la doble nacionalidad como sistema mediante tratados bilaterales, lo cual en su opinión da lugar a diversos problemas, refiriéndose expresamente a los diferentes tratados suscritos entre España con varios países latinoamericanos para implantar una doble nacionalidad hispanoamericana, a partir de identidades sociológicas, políticas y jurídicas que se originaron entre España y sus excolonia en el continente americano, a partir de la aplicación del principio de la *Uti Possidetis Iuris*, resaltando el contenido del Considerando Cuarto del Convenio Hispano-Chileno de 24 de mayo de 1958, cuyo texto es el siguiente:

4º «Que no hay ninguna objeción jurídica para que una persona pueda tener dos nacionalidades, **a condición de que solo una de ellas tenga plena eficacia, origine la dependencia política e indique la legislación a que está sujeta.**»

Por último manifiesta el jurista Adolfo Miaja de la Muela, en relación con la doble nacionalidad lo siguiente: «El otorgamiento de pasaporte, la protección diplomática, el ejercicio de los derechos civiles y políticos y los derechos de trabajo y seguridad social, se regirán por la ley del país donde tienen su domicilio».¹⁷

Conflictos resultantes de la doble o de la múltiple nacionalidad

Toda vez que las legislaciones constitucionales de los Estados establecen la coexistencia de los principios del *Ius Soli*, del *Ius Sanguinis* y aun del *Ius Optandi*, con sus respectivas aplicaciones prácticas así como la regulación de dichos principios dentro del dominio territorial de cada país, así como la existencia de numerosas circunstancias que determinan la pérdida de una nacionalidad, o permiten la adquisición de otra, se plantea con gran frecuencia el caso de una persona que puede tener simultáneamente dos nacionalidades adquiridas desde el momento mismo de su nacimiento o bien, durante el transcurso de su vida.

El primer caso se da en un país que establece el principio del *Ius Soli*, pero que sus padres son nacionales de otro país que sigue el sistema del *Ius Sanguinis*, lo cual es común en los países latinoamericanos.

El segundo supuesto corresponde a quienes se naturalizan en el extranjero, mientras que la legislación de su país no regula la posibilidad de que ese hecho determine la pérdida de la nacionalidad de

¹⁴ Arjona Colomo, Miguel, *Derecho Internacional Privado*, Bosch, Casa Editorial, Barcelona, 1954, pp. 35-38.

¹⁵ Maury, J. *Derecho Internacional Privado*, Editorial José María Cajica, Puebla, 1949, p. 68.

¹⁶ Monroy Cabra, Marco Gerardo, *Tratado de Derecho Internacional Privado*, Ed. Temis, Bogotá, 1973, pp. 149-151.

¹⁷ Miaja de la Muela, Adolfo, *Derecho Internacional Privado*, Edición Gráficas Yagües, Madrid, 1973, pp. 104 y ss.

origen, por ejemplo, la situación que se plantea con los argentinos que se nacionalizan en el Uruguay y viceversa. Esas numerosas disposiciones contradictorias pueden dar lugar a que se presenten situaciones de una doble, de una triple y hasta de una múltiple nacionalidad, por ejemplo en el caso de una persona nacida en la Argentina, de padres italianos y naturalizada en el Uruguay, sería simultáneamente y para los respectivos países, argentina, italiana y uruguaya, lo que le impone numerosos derechos y deberes correlativos a dichas tres nacionalidades, situación que en la práctica constituye un verdadero absurdo tanto jurídico como político, que produce situaciones opuestas e incompatibles.

Por un simple razonamiento de sentido común, se comprende que una persona no puede ejercer derechos y cumplir deberes al mismo tiempo en varios Estados, sin que esa situación, además de provocar dificultades de índole personal, puede constituir una fuente de conflictos y divergencias internacionales, sobre todo en lo que corresponde al cumplimiento de los deberes militares, a la posible recurrencia a la protección diplomática y aun al deber de lealtad patriótica a diversos países al mismo tiempo.

Con base en todo lo expuesto se puede concluir que la doble o la múltiple nacionalidad contraría los Principios Generales del Derecho Internacional Privado Imperativo y crea numerosos conflictos entre los países que simultáneamente le otorgan su nacionalidad a una misma persona.

V. Análisis de la no pérdida de la nacionalidad mexicana

Las modificaciones constitucionales y legales que permiten a los mexicanos votar en el extranjero, sin que por ello pierdan su nacionalidad, tuvo diversas causas de índole social y especialmente económicas y políticas, debido a las crisis económicas que se han originado tanto dentro de nuestro país, como en la economía internacional, cuyos efectos se han reflejado en el interior de nuestras fronteras.

Lo anterior también produjo otros fenómenos como son, por ejemplo, la migración de nuestros campesinos principalmente a los Estados Unidos de América, la mayoría de ellos en calidad de indocumentados, lo que a su vez ha dado lugar a un aumento de políticas restricciónistas estadounidenses en materia migratoria y el fomento de conductas

antiinmigrantes de diversos sectores sociales y gubernamentales de dicho país, fomentada por sus principales partidos políticos, quienes tratan de justificar sus crisis internas por la presencia de dichos indocumentados.

Por otra parte, se debe considerar que los Estados Unidos de América tienen un gran mercado de trabajo en los más diversos órdenes, especialmente en el agrícola, por lo cual desde hace mucho tiempo la mayor parte de los emigrantes mexicanos a ese país, sean de origen campesino, fenómeno que no es reciente, sino que se ha presentado desde el siglo XIX, debido a que dicha actividad requiere de condiciones que no siempre quieren cumplir los norteamericanos y de esta manera cuando los trabajadores mexicanos no consiguen legalmente un permiso para trabajar en dicho país, de todos modos se internan en dicho territorio de manera ilegal, lo cual ha ido en aumento en tiempos recientes y ha ocasionado fuertes reacciones antimigrantes de los Estados Unidos, inclusive las uniones de trabajadores agrícolas norteamericanas han ejercido su influencia para combatir la presencia de los agricultores mexicanos, mismos que constituyen la mayoría de los inmigrantes mexicanos en los Estados Unidos, situación que ha exigido la intervención de nuestro gobierno para su debida protección.

Se ha comprobado que a fines de la década de los ochenta se ubicaban alrededor de un millón y medio de mexicanos indocumentados en los Estados Unidos, así como de más de un millón de trabajadores migratorios legalmente documentados, solo que su número ha ido en constante aumento, motivo por el cual en los Estados Unidos se han promulgado diversas leyes protectoras de sus propios trabajadores e inclusive de lo que algunos políticos estadounidenses llaman su «seguridad nacional».

Como ejemplos de lo anterior, podemos mencionar algunas de las principales leyes, programas y planes migratorios implementados por los Estados Unidos en contra de los trabajadores indocumentados extranjeros, principalmente de los mexicanos, de los cuales enunciamos los siguientes: 1. «La Ley Simpson-Rodino», que fue aprobada y entró en vigor en 1986, cuyo propósito es controlar la inmigración indocumentada mediante tres mecanismos que consisten en la amnistía y legalización de los indocumentados, las sanciones a empleadores y el reforzamiento de las patrullas fronterizas. 2. «El muro de la tortilla», nombre que le dieron los habitantes de la zona fronteriza de Baja California a un muro de metal construido con placas de acero el 11 de octubre de 1991, por la guardia nacional de Estados Unidos,

mediante el cual se buscaba reforzar el cerco limítrofe a partir de la Garita de San Isidro y las playas de Tijuana, a un costo muy elevado y que resultó en cierto modo inútil porque no sirvió para los propósitos para los cuales fue construido. 3. «Operación Bloqueo», que consistió en un dispositivo que se inició el 19 de septiembre de 1993 en la frontera de México con Texas, con la finalidad de impedir el paso de los migrantes indocumentados a territorio de Estados Unidos, contando con la presencia permanente de agentes de la patrulla fronteriza cada 200 metros, en una longitud de 32 kilómetros acción, que tuvo fines esencialmente políticos y de propaganda electoral norteamericana. 4. «Operación Guardián» (*Gate keeper*) se estableció específicamente para la frontera con Baja California, operativo que se inició el 1º de octubre de 1994 con el propósito de establecer a lo largo de 21 kilómetros barreras paralelas permanentes de agentes fronterizos para detener indocumentados que intentan cruzar por esa frontera. 5. «Operación Salvaguarda», es un programa similar al de las operaciones de Bloqueo y Guardián de Texas y California, aplicada al Estado de Arizona, se inició el 18 de octubre de 1994, con el objetivo de evitar el ingreso de indocumentados al territorio de Estados Unidos. 6. «Operación Caballo de Acero», se inició el 2 de febrero de 1995 con el objeto de detener a indocumentados que abordaban trenes de carga en los ferrocarriles de la frontera de Texas con México. 7. «Operación de Protección a las Fuentes de Trabajo Estadounidenses» (*South Paw Operation*), es un operativo de reciente creación del Servicio de Inmigración y Naturalización norteamericano, con la finalidad de llevar a cabo redadas de indocumentados en los centros de trabajo de los Estados Unidos; las inspecciones en las empresas norteamericanas han ido en aumento a partir de 1995 y se ha extendido a las entidades federativas norteamericanas en las que se sabe que prestan sus servicios laborales los indocumentados mexicanos. 8. «Operación Tierra Adentro», es uno de los operativos más recientes que han elaborado las autoridades norteamericanas a partir de 1995, que tiene por objeto la deportación administrativa y el traslado de migrantes indocumentados mexicanos a puntos cercanos a su lugar de origen; normalmente se aplica a quienes son reincidentes en materia de transgresión a las normas migratorias norteamericanas.

De las medidas de control expuestas y de otras aplicables a los inmigrantes indocumentados, especialmente los mexicanos, se puede afirmar que las de mayor trascendencia han sido la mencionada Ley Simpson-Rodino de 1986 y recientemente la Ley 187

del Gobernador de California Pete Wilson, en virtud de la cual se negaba la prestación de servicios esenciales para la existencia y dignidad de todo ser humano, como son la educación y los servicios médicos particulares a los indocumentados mexicanos que laboran en el Estado de California. Sin embargo, mucho observadores políticos y otros destacados juristas dentro y fuera de los Estados Unidos resaltaron la inconstitucionalidad de la mencionada propuesta, así como su incongruencia con el respeto a los derechos humanos en los Estados Unidos; por lo que se demostró el carácter ilegal de la Propuesta 187, cuando la juez federal estadounidense Mariana Pfaelzer anuló las disposiciones discriminatorias de la mencionada Propuesta 187.

En las anteriores circunstancias de persecución, racismo, violencia, de xenofobia y discriminación en contra de los mexicanos residentes en los Estados Unidos, especialmente de los trabajadores indocumentados, que inclusive se pretendió extender a toda la Unión Americana, el gobierno mexicano tuvo que adoptar una posición firme y activa para proteger a nuestros connacionales que se encuentran en los Estados Unidos de América.

Por ello al tomar posesión de su cargo el actual titular del Poder Ejecutivo Mexicano presentó su Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 en el que afirmó: «la situación de millones de mexicanos en el exterior, en particular en los Estados Unidos, es muy vulnerable y exige no solo reforzar la protección consular, sino facilitar la defensa de sus derechos. La Nación Mexicana rebasa el territorio que contienen sus fronteras. Por eso, un elemento esencial del Programa Nación Mexicana, será promover las reformas constitucionales y legales para que los mexicanos preserven su nacionalidad, independientemente de la ciudadanía o residencia que hayan adoptado».

En esas condiciones el Instituto de Investigaciones Legislativas de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados promovió diversas acciones tendientes al estudio de los mencionados problemas de Doble Nacionalidad, Doble Ciudadanía o Nacionalidad Irrenunciable, las cuales se concretaron, primero, en un «Coloquio Sobre la Doble Nacionalidad», que tuvo lugar en el Palacio Legislativo los días 8 y 9 de junio de 1995; asimismo en la celebración de diversos «Foros de Análisis en Materia de Nacionalidad», que tuvieron lugar en la ciudad de Zacatecas el 8 de noviembre de 1995, en la ciudad de Guadalajara el 15 de noviembre de 1995, en el «I Taller Fronterizo de Análisis en Materia de

Nacionalidad», celebrado en Tijuana, Baja California, los días 24 y 25 de noviembre de 1995 y finalmente en un «Foro de Análisis en Materia de Nacionalidad» celebrado en la ciudad de Oaxaca a partir del 1º de marzo de 1996, en los que la H. Cámara de Diputados de la LVI Legislatura, respondiendo a la demanda planteada por los mexicanos radicados en el exterior para que fueran examinadas diferentes alternativas y propuestas que permitieran a los mexicanos en el extranjero conservar su nacionalidad, a pesar de haber adquirido la nacionalidad o la ciudadanía en otro país; acordó constituir una Comisión Especial, integrada por las diversas fracciones parlamentarias que conformaban ese H. Cuerpo Legislativo: Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática, Partido Revolucionario Institucional y Partido del Trabajo.

La mencionada Comisión Especial realizó durante dos años una amplia consulta nacional mediante los tres foros y el taller fronterizo mencionados, para lo cual contó con el apoyo del Poder Ejecutivo, por conducto de las Secretaría de Relaciones Exteriores y de Gobernación, así como de las dependencias que se verían involucradas por las posibles reformas constitucionales y legales.

Asimismo tuvieron una relevante participación distinguidos juristas y académicos universitarios quienes presentaron sus ponencias sobre los temas mencionados, mismas que se contienen en las publicaciones que del Coloquio, de los Foros y del Taller Fronterizo de Análisis en Materia de Nacionalidad se publicaron en las memorias correspondientes de la LVI Legislatura de la H. Cámara de Diputados, bajo los títulos, respectivamente, de «La Doble Nacionalidad»¹⁸ y de «La No Pérdida de la Nacionalidad Mexicana».¹⁹

En las reuniones arriba mencionadas se lograron importantes resultados de carácter social, político, histórico, económico, constitucional y legal, que se pueden agrupar en tres principales direcciones, una, favorable a la no pérdida de la nacionalidad mexicana por la adquisición de una nacionalidad extranjera; otra, opuesta a cualquier posibilidad de doble nacionalidad de los mexicanos y una tercera, que analiza el Derecho Comparado para ubicar a los países que adecuan sus legislaciones a una u otra de las posiciones indicadas.

En el desarrollo de los debates correspondientes a los temas enunciados se presentaron diversas posiciones que implicaban reformas legislativas de gran alcance, tanto a nivel constitucional como a nivel de las leyes ordinarias, así fueron elaboradas varias propuestas, entre las cuales destacaron las siguientes:

- Que se eliminara de nuestra legislación la pérdida de la nacionalidad mexicana, en los casos de que se adquiriera alguna otra.
- Que se declarara expresamente la no pérdida de la nacionalidad mexicana de origen, en ningún caso.
- Que se declarara la irrenunciabilidad de la nacionalidad mexicana de origen.
- Que se admitiera la doble nacionalidad en nuestra legislación, sujeta a convenios bilaterales.
- Que se estableciera la doble nacionalidad pura y simple, sin ningún Tratado de por medio.
- Que fuera reconocida y establecida tanto la doble nacionalidad, como la doble ciudadanía.

Los participantes en su mayoría, admitieron una o varias de las propuestas anteriores, especialmente quienes representaban a los partidos políticos y los funcionarios del Gobierno Federal, mientras que una minoría de reconocidos intelectuales, académicos y juristas manifestaron su oposición argumentando: «Que para obtener los efectos de esas propuestas, no era necesario establecer ninguna reforma constitucional, considerando que las leyes ordinarias prevén que en caso de que se adquiriera otra nacionalidad y se desee recuperar la mexicana, basta con presentar una solicitud ante la autoridad competente. Que la tradición constitucional mexicana, desde el inicio de su historia independiente hasta la fecha, ha sostenido la nacionalidad única. Que nuestro país ha suscrito tratados en los que específicamente se rechaza la doble nacionalidad y además, que modificar la tradición constitucional y los tratados suscritos por México en los que no se acepta la doble nacionalidad, para ubicar un criterio en contra, no solo no resolvería el problema, sino que por el contrario, vendría a vulnerar en cierto modo la soberanía nacional y podría ocasionar otros problemas de mayor riesgo para nuestro país».

Por su parte los defensores de la tesis de la no pérdida de la nacionalidad mexicana por la adquisición de una extranjera, o bien de la doble nacionalidad, justificaron las modificaciones legislativas necesarias conducentes señalando: «Que el Gobierno de México tenía serias dificultades para defender de manera adecuada los derechos de sus nacionales en el extranjero, debido a que por tratarse de leyes internas extranjeras, se

¹⁸ LVI Legislatura de la H. Cámara de Diputados, *La Doble Nacionalidad*, Memoria del Coloquio, Palacio Legislativo, primera edición, México, 1995.

¹⁹ LVI Legislatura de la H. Cámara de Diputados, *La No Pérdida de la Nacionalidad Mexicana*, Memoria de los Foros de Análisis en Materia de Nacionalidad, Zacatecas, Jalisco, Baja California, Oaxaca. Segunda Edición, México, 1997.

encontraba impedido para acudir directamente ante los Tribunales de otros países, en particular a los de los Estados Unidos de América para impugnarlas y porque además a nivel internacional también se encontraba limitado debido al escaso número de instrumentos internacionales que en materia de derechos humanos han ratificado diversos países, especialmente los Estados Unidos, mismos que con frecuencia han establecido diversas reservas sobre esa materia, y que en el caso particular de este último país, se debía señalar que su Constitución Política no establece de manera expresa los derechos a la salud y a la educación de sus propios nacionales y menos de los extranjeros, lo cual hace que la defensa de estos últimos sea muy difícil».

Además manifestaron que no solo es un derecho, sino una obligación esencial del Gobierno mexicano la protección de sus nacionales, así como brindarles la posibilidad de que se desarrollen en un ámbito de igualdad, en la sociedad extranjera de la que en un momento dado forman parte, por ello se concluye la necesidad de que los mexicanos puedan adquirir la nacionalidad del país extranjero donde residan, sin perder la mexicana, con lo cual podrían alcanzar la igualdad jurídica con los nacionales de ese otro Estado y proteger asimismo, de manera adecuada, sus garantías individuales.

Otro argumento propuesto para alcanzar las reformas legislativas enunciadas, se refirió a los beneficios que recibe nuestro país por las remesas en dinero que envían los emigrados a sus familias, que por su monto anual, supera los del turismo y siguen en importancia a los ingresos por la exportación de petróleo, lo cual estiman que es razón suficiente para que proceda su petición.

Por lo tanto, indican que la no pérdida de la nacionalidad mexicana tendría los beneficios siguientes:

- No se presentaría problema alguno en cuanto a la libertad de tránsito.
- No existiría ningún problema en cuanto a los derechos laborales de los mexicanos en el extranjero, especialmente los que se encuentran en los Estados Unidos de América porque podrían trabajar en ambos lados de la frontera, lo que además podría ser un estímulo para que los mexicanos que radican en el exterior puedan regresar a México cuando lo estimen conveniente, sin obstáculos y sin tener que realizar mayores trámites.
- Que en lo referente al régimen fiscal, no habría problema alguno en virtud de los convenios existentes con los Estados Unidos para evitar la doble imposición, los cuales recogen el principio de que el

pago de impuestos se efectúa en el lugar de la residencia del contribuyente.

- Que se conservarían intactos sus derechos patrimoniales, incluido su derecho de adquirir bienes en las zonas prohibidas, en el entendido que para esos efectos, serían considerados como mexicanos.
- Que en lo relativo a la protección diplomática y consular, en primera instancia la misma se brindaría a todo mexicano y conforme a la práctica internacional, México se inhibiría solo en caso de que el Estado receptor identificara a la persona de que se trate, como nacional suyo.
- Que en los casos de extradición, esta se facilitaría cuando se tratara de una persona que ha delinquido en otro país que también la reconozca como su nacional, en cuyo caso se podrían considerar como una excepción aplicable al criterio del Poder Ejecutivo, en los términos del artículo 14 de la Ley de Extradición Internacional.
- Además, que cuando un inmigrante mexicano pudiera adquirir la ciudadanía estadounidense sin perder la nacionalidad mexicana, obtendría nuevos derechos como son los de votar y ser votados para cargos públicos, la oportunidad de ocupar un puesto en el Gobierno o bien en el sector privado de ese país, inclusive formar parte del Poder Judicial, etc.

Asimismo que es cierto que los Estados Unidos aceptan de hecho la doble nacionalidad, inclusive la de los mexicanos, sin ningún problema; que en el propio continente americano hay numerosos países en los que se establece la legitimidad de la doble ciudadanía, es decir, que nunca les quitan la nacionalidad a quienes integran su población, por el hecho de adquirir una nacionalidad extranjera.

- También afirman que la doble nacionalidad podría tener como finalidad principal, la de proteger a los mexicanos en los Estados Unidos.
- Que la doble nacionalidad puede representar un gran avance en la defensa de los Derechos Humanos.
- Que la doble nacionalidad permitiría mayor presencia de la cultura mexicana en el territorio de los Estados Unidos.
- Que el adoptar la doble nacionalidad sería ejercer la soberanía mexicana y no requeriría la anuencia de ningún otro Estado.
- Que el hecho de que los mexicanos no pierdan su nacionalidad al adquirir otra diferente, les permitiría tener ampliamente protegidos sus derechos patrimoniales en su calidad de mexicanos y, al mismo

tiempo, les permitiría alcanzar la igualdad jurídica con los nacionales del Estado en el que residan.

En contra de las consideraciones y argumentos anteriores, se integró un pequeño grupo de juristas y académicos mexicanos conocedores de la evolución histórica de nuestra legislación en materia de nacionalidad, así como de los valores sociales, culturales y morales de la nación mexicana, quienes manifestaron su inconformidad y desacuerdo con las propuestas sobre la procedencia de la Doble Nacionalidad, Doble Ciudadanía o bien, de la Nacionalidad Irrenunciable y aun de la No Pérdida de la Nacionalidad Mexicana, dentro de los cuales consideramos necesario mencionar entre otros, a los maestros Carlos Arellano García, Jorge A. Bustamante Fernández y Romeo Flores Caballero, mismos que manifestaron su oposición a dichas propuestas, y porque estimaban que es indebido el ejercicio del derecho del voto a los mexicanos en el extranjero, considerando lo siguiente:

- Que sería riesgoso para los mexicanos indocumentados en los Estados Unidos que acudieran a votar, porque el Servicio de Naturalización e Inmigración llevaría a cabo redadas y deportaciones.
- Que sería muy difícil técnicamente levantar un Padrón Electoral.
- Que solo podrían votar estando registrados en un Distrito Electoral.
- Que es demagógico considerar que se podría organizar el voto de millones de mexicanos radicados legalmente o no en los Estados Unidos, porque los consulados mexicanos no disponen de la infraestructura necesaria.
- Que los partidos políticos mexicanos tendrían que hacer campañas en el territorio de los Estados Unidos, lo cual sería en contrario a la legislación de ese país que las implicaciones políticas del voto de los mexicanos en los Estados Unidos podría aumentar los problemas de las relaciones bilaterales con nuestro país.
- Que en última instancia los mexicanos que se encuentran en territorios de Estados Unidos, legal o ilegalmente, están desarraigados de la realidad social y política de México y por lo mismo su voto no tendría fundamento que un gran número de mexicanos radicados en los Estados Unidos son indocumentados o ilegales y por lo tanto no tendrían derecho a votar en dicho país.
- Que la iniciativa de reforma constitucional de No Pérdida de Nacionalidad Mexicana, representa un grave peligro real para la soberanía de México, por las razones siguientes:

1. Es previsible que no ayudará realmente a los trabajadores indocumentados y en cambio va a crear una nacionalidad de primera, esto es, la mexicana-estadounidense, una de segunda, la mexicana-inglesa, francesa, alemana, etc., y una nacionalidad de tercera, la de los mexicanos ubicados en el territorio nacional.

2. Aún en el supuesto de que desapareciera la distinción constitucional entre nacionalidad y ciudadanía, la primera como concepto sociológico y la segunda como concepto jurídico y político, en la realidad mexicana es imposible hacer tal separación porque en la práctica ciudadanía significa nacionalidad, pero no la inversa, si se observa con mayor detenimiento, se podrá ver que salvo los derechos políticos de los mexicanos, quienes puedan tener acceso a nacionalidad y ciudadanía, tendrán en realidad dos nacionalidades, una mexicana devaluada, la ciudadanía sin derechos políticos y una nacionalidad estadounidense plena, lo cual implica contrariar el espíritu constitucional que establece la igualdad jurídica de los mexicanos.

3. Se tendría que modificar el contenido del artículo 32 constitucional para quitar la preferencia que se debe dar a los mexicanos sobre los extranjeros, en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en los que no sea indispensable la calidad de ciudadano, de lo que resultaría que los mexicanos-estadounidenses van a tener ventaja sobre los mexicanos a secas.

4. Que es falso que con la no pérdida de nacionalidad, los mexicanos podrían defenderse mejor en los Estados Unidos, si se convierten en ciudadanos de ese país, lo cual consideran cuestionable por las numerosas dificultades que tendrían los trabajadores indocumentados para obtener la nacionalidad estadounidense, toda vez que uno de los requisitos para acceder a dicha nacionalidad, es demostrar que se tienen más de cinco años de residencia legal en dicho país, situación que los trabajadores migratorios temporales o los indocumentados mexicanos no pueden cumplir.

5. Que en el supuesto de que los mexicanos con residencia legal de más de cinco años en los Estados Unidos cumplieran con todos los requisitos ya enunciados que exige la legislación de los Estados Unidos para adquirir esa nacionalidad, tendrían la obligación de prestar un juramento solemne a la Bandera y a la Constitución Política de los Estados Unidos de América, que es incompatible con la lealtad patriótica que todo nacional le debe a México, por lo cual no sería válido que afirmaran «Juro defender a la Constitución de los Estados Unidos en contra de sus enemigos internos y externos». Por lo que en el

Subcomité de Asuntos Migratorios de la Cámara de Representantes se afirma que «el ritual de naturalización obliga a los nuevos ciudadanos a renegar cualquier tipo de lealtad hacia gobiernos o países distintos a los Estados Unidos».

6. El aceptar la doble nacionalidad o bien, la no pérdida de la nacionalidad mexicana implica que el Gobierno mexicano deje de cumplir con su obligación de proteger a sus nacionales en el extranjero, sobre todo a los indocumentados, contribuyendo en el caso de los que se encuentran en el territorio de los Estados Unidos, a contribuir para que obtenga la nacionalidad de ese país.

7. No es válido el argumento de que como otros países aceptan la doble nacionalidad, también el nuestro tenga que reconocerla sobre todo por los antecedentes históricos de las relaciones entre México y los Estados Unidos, en la que este último siempre ha impuesto su hegemonía a nuestro país.

8. También indican que si el propósito y finalidad de las reformas mencionadas es evitar que pierdan sus derechos en México, los mexicanos que se hagan nacionales de otro país, ya existen disposiciones legales y jurisprudencia que protegen a los mexicanos en su nacionalidad de origen, cuando tienen que renunciar a cualquier otra que hubiesen obtenido por razones circunstanciales.

9. Asimismo manifiestan que la jurisprudencia mexicana establece que la nacionalidad, al crearse como la común definición de un Estado, es también jurídica y por lo mismo no puede compartirse, lo cual rebate sustancialmente la idea de que la nacionalidad va más allá de nuestras fronteras, lo cual es un concepto supranacional que justifica el derecho de intervención.

10. Que no son compatibles los lazos de identidad real o sociológica entre las condiciones del mexicano y las de los norteamericanos por sus profundas diferencias culturales históricas, religiosas, sociales, étnicas, etc., mismas que se deben cumplir para la identificación de un extranjero con un nacional.

11. Que la mencionada propuesta podría significar un peligroso antecedente para la soberanía mexicana porque, de aceptarse, se da el primer paso para que en poco tiempo también se pueda plantear la integración de nuestro país a los Estados Unidos de América.²⁰

VI. El voto de los mexicanos residentes en el extranjero

Independientemente de los motivos por los que se llevaron a cabo las reformas a los artículos 30, 32 y 37 constitucionales, cuyo contenido permite a los mexicanos obtener tanto la nacionalidad como la ciudadanía de un país extranjero, en particular la de los Estados Unidos de Norteamérica, sin perder su nacionalidad de origen, se concluye que a partir de la entrada en vigor de las reformas constitucionales de 1997 ya enunciadas, los mexicanos residentes en el extranjero pueden obtener otra nacionalidad sin perder la propia y además, si son mayores de edad y por cubrir los requisitos que establecen los artículos 30, 34, 35 y 36 de nuestra Ley Suprema, son titulares tanto del derecho del voto, como del de ser votados para cargos de elección popular en el territorio nacional, pudiéndose además asociar individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, lo cual también implica obligaciones a su cargo.

Al respecto es necesario destacar que en el Decreto del Poder Ejecutivo Federal de fecha 19 noviembre de 1996, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 22 de los mismos mes y año, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y se expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; tiene especial importancia el contenido de su Artículo Octavo Transitorio (Segunda Sección, página 46), en el que se hace referencia expresa a un «Programa para el Establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos», así como a la «Expedición de la Correspondiente Cédula de Identidad Ciudadana» (C.I.C.), con vistas a su utilización en el proceso electoral federal del año 2000, realizándose en su oportunidad las modificaciones legales necesarias para

²⁰ Calleros, Juan Carlos, «La devaluación de nuestra nacionalidad»; artículo contenido en la obra *La no pérdida de la nacionalidad mexicana*; (Memoria de los Foros de Análisis Materia de Análisis Materia de Nacionalidad, en Zacatecas, Jalisco, Baja California Oaxaca) LVI

Legislatura de la H. Cámara de Diputados, segunda ed. México, junio, 1997, pp. 595-603.

regular las adecuaciones pertinentes al actual Registro Federal de Electores».

En relación con lo dispuesto en la primera parte del Artículo Octavo Transitorio arriba citado, es necesario hacer una referencia a ciertos antecedentes y circunstancias relacionadas, en la forma siguiente.

En el *Diario Oficial de la Federación* de 22 de julio de 1992, se publicó el Decreto de 15 de julio de 1992, del C. Lic. Carlos Salinas de Gortari, entonces titular del Poder Ejecutivo Federal, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley General de Población, en su capítulo VI «Registro Nacional de Población», integrado con los artículos 85 a 96 y en los que se establece que la Secretaría de Gobernación tiene a su cargo el registro y la acreditación de la identidad de toda las personas residentes en el país y de los nacionales que residan en el extranjero, por lo cual el Registro Nacional de Población tiene como finalidad registrar a cada una de las personas que integran la población del país, con los datos que permitan certificar y acreditar fehacientemente su identidad.

Por lo tanto en el Registro Nacional de Población se deberán inscribir: I. A los Mexicanos, mediante el **Registro Nacional de Ciudadanos** y el Registro de Menores de Edad; y II. A los extranjeros, a través del Catálogo de los Extranjeros residentes en la República Mexicana.

Asimismo, el **Registro Nacional de Ciudadanos** se integra con la información certificada de los mexicanos mayores de 18 años, que soliciten su inscripción en los términos establecidos por esta ley y su reglamento; en concordancia con lo dispuesto por los artículos 34, 35 y 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

También dispone que al incorporar a una persona en el **Registro Nacional de Población**, se le asignará una clave que se denominará **Clave Única de Registro de Población**, (C.U.R.P), la cual servirá para registrarla e identificarla en forma individual.

Igualmente dispone la presente ley que las autoridades locales contribuirán a la integración del Registro Nacional de Población, para lo cual la Secretaría de Gobernación celebrará con ellas convenios para adoptar la normativa y los métodos de identificación y registro de las dependencias de la Administración Pública Federal; también para recabar la información relativa **a los nacimientos y defunciones de las personas** a fin de integrar y mantener permanentemente actualizado el Registro Nacional de Población, así como para incluir en el acta correspondiente la Clave Única de Registro de

Población **al registrar el nacimiento de las personas**. Lo anterior implica que los Registros Civiles de toda la República deberán funcionar con los mismos sistemas computarizados para lograr su funcionamiento uniforme, situación que apenas se ha empezado a implantar, por lo que falta mucho tiempo para que se logre alcanzar dicha uniformidad.

Es importante señalar que se dispone que una vez que se cumplan los requisitos necesarios, la Secretaría de Gobernación «deberá expedir y poner a disposición del ciudadano la respectiva **Cédula de Identidad Ciudadana (C.I.C.)**, que es el documento oficial de identificación, que se hace prueba plena sobre los datos de identidad que contiene en relación con su titular. Dicha Cédula de Identidad Ciudadana tendrá valor como medio de identificación personal ante todas las autoridades mexicanas, ya sea en el país o en el extranjero y las personas físicas y morales con domicilio en el país.

La presente Ley General de Población dispone que la **Cédula de Identidad Ciudadana** contendrá cuando menos los siguientes datos y elementos de identificación: I. Apellido paterno, apellido materno y nombre (s); 2. Clave Única de Registro de Población; III. Fotografía del titular; IV. Lugar de nacimiento; V. Fecha de nacimiento, y VI. Firma y huella dactilar.

También dispone el presente Ordenamiento que la Secretaría de Gobernación proporcionará al **Instituto Federal Electoral**, la información del Registro Nacional de Ciudadanos que sea necesaria **para la integración de los instrumentos electorales**, en los términos previstos por la Ley. Igualmente podrá proporcionarla a las demás dependencias y entidades públicas que la requieran en el ejercicio de sus atribuciones.

Por último, la Ley en comento dispone en su artículo Cuarto Transitorio lo siguiente: «En el establecimiento del **Registro Nacional de Ciudadanos** se utilizará la información que proporcionará el Instituto Federal Electoral proveniente del padrón electoral y de la base de datos e imágenes obtenidas con motivo de la expedición y entrega de la credencial para votar con fotografía prevista en el artículo 164 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En tanto no se expida la **Cédula de Identidad Ciudadana**, esta credencial podrá servir como medio de identificación personal en trámites administrativos de acuerdo a los convenios que para tal efecto suscriba la autoridad electoral».

Con fecha 22 de octubre de 1996, el C. doctor Ernesto Zedillo Ponce de León titular del Poder Ejecutivo Federal expidió un Decreto en el que se

contiene un Acuerdo para la Adopción y uso por la Administración Pública Federal de la Clave Única de Registro de Población, mismo que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 23 de octubre de 1996.

En los Considerandos que explican en el contenido y finalidad del presente Acuerdo, se afirma que el establecimiento y adopción de una Clave Única y homogénea en todos los registros de personas a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, constituye un elemento de apoyo para el diseño y conducción de una adecuada política de población, pues la amplitud de su cobertura y de su carácter obligatorio la hacen un instrumento de registro y acreditación fehaciente y confiable en la identidad de la población y además considera que la adopción de la mencionada Clave Única de Registro de Población constituye un elemento indispensable para la conformación y el establecimiento del **Registro Nacional de Ciudadanos**, del registro de menores de edad, del padrón de mexicanos residentes en el extranjero y del catálogo de extranjeros residentes en la República Mexicana, los cuales componen el Registro Nacional de Población, el cual constituye el instrumento de mayor amplitud para la identificación de las personas que integran la población del país.

Por su parte, el presente Acuerdo para la Adopción y uso por la Administración Pública Federal de la **Clave Única de Registro de Población** establece que la misma se asignará a todas las personas físicas domiciliadas en el territorio nacional, **así como a los nacionales domiciliados en el extranjero**.

En su artículo 2º dispone que la Clave Única de Registro de Población contará con dieciocho caracteres, que se determinan en las siete fracciones que comprende esta disposición.

Igualmente ordena que la asignación de la Clave Única de Registro de Población corresponderá a la Dirección General de Registro Nacional de Población e Identificación Personal de la Secretaría de Población y además dispone que una vez que se asigne dicha Clave Única en los términos del referido artículo 2º, la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal expedirá una constancia por escrito que recibirá el registrado a través de la autoridad solicitante. El titular de la Clave deberá presentar dicha constancia para los efectos de su incorporación posterior en cualquier registro de personas a cargo de otras dependencias y entidades.

Asimismo, se crea una Comisión Intersecretarial para la adopción y uso de la Clave Única de Registro

de Población, que tendrá como objetivo apoyar a la Secretaría de Gobernación en el establecimiento de las normas, métodos y procedimientos técnicos para la adopción y uso de dicha clave en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Finalmente establece el presente Acuerdo que para los efectos del mismo, la Secretaría de Gobernación promoverá ante los Gobiernos de las entidades federativas, la celebración de acuerdos de colaboración **para la adopción de la Clave Única de Registro de Población**, en los registros de personas que competan al ámbito estatal. En dichos acuerdos se alentará también la adopción de los instrumentos jurídicos pertinentes para considerar el uso de la Clave Única en la inscripción ciudadana de los catastros municipales.

Al respecto se puede afirmar que los procesos del «Programa para el Establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos», así como para la «expedición de la correspondiente Cédula de Identidad Ciudadana» apenas se ha iniciado en algunas de las principales ciudades del territorio nacional por lo que es físicamente imposible que para las elecciones federales del año 2000, sobre todo la de Presidente de la República de los Estados Unidos Mexicanos, puedan contar los electores con sus correspondientes Cédula de Identidad Ciudadana, sobre todo los mexicanos residentes en el extranjero.

Igualmente se debe subrayar por su importancia, que el referido Artículo Octavo Transitorio dispone en su segunda parte, lo siguiente: «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 encuentra integrada y en operación el Registro Nacional Ciudadano y se hayan expedido las cédulas de identidad ciudadana».

En cumplimiento de lo ordenado por el mencionado Artículo Octavo Transitorio, el Consejo General del Instituto Federal Electoral en su Sesión Ordinaria de 29 de abril de 1998, en el Punto Número 12 de su Orden del Día elaboró un acuerdo por el que se designa una Comisión de Especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral, 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 y se crea una Comisión de Coordinación y Apoyo del Consejo General, mismo que comprende Siete Considerandos, con base en los cuales se adoptaron Nueve Acuerdos. El presente proyecto de Acuerdo se aprobó en sus términos en la misma fecha de su celebración, por lo que en cumplimiento del Punto Noveno del mismo se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* de 15 de mayo de 1998, en el tomo DXXXVI, Número 9, página 94, Sección 1. Con base en el contenido del Acuerdo en cuestión, se designaron los integrantes de la Comisión de Especialistas mencionada con el propósito de estudiar las modalidades para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero pudieran ejercer el Derecho al Sufragio en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, se integró una Comisión de Coordinación y Apoyo del Consejo General para colaborar con la Comisión de Especialistas, misma que sería presidida por el Consejero Electoral, doctor Emilio Zebadúa.

Además se dispuso que la Comisión de Especialistas debería formular un programa de trabajo en el que se describirían y detallarían las actividades a realizar, los recursos económicos necesarios y la calendarización de sus labores, el cual sería sometido a la Comisión de Coordinación y Apoyo del propio Consejo para que la misma analizara dicho programa con base en sus propias atribuciones así como para que formulara las sugerencias que procedieran.

Además se establecieron los elementos de procedimiento que permitieran realizar las finalidades propuestas y que la Comisión de Especialistas iniciaría sus trabajos el 12 de mayo de 1998, señalándose un plazo no mayor de seis meses para que las Comisiones presentaran al Consejo General un informe final que debería contener el desarrollo y el resultado de los estudios realizados, a través de la propia Comisión de Coordinación y Apoyo.

Con fecha 12 de noviembre de 1998 la Comisión de Especialistas designada para estudiar las modalidades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero presentó dentro del plazo que se le había fijado, al respecto, su *Informe Final*, mismo que contiene entre otros los principales elementos siguientes:

«Modalidades de Registro», que contiene los Criterios de Construcción de las Modalidades de Registro y Emisión del Voto de los Mexicanos en el Extranjero, en las que se tuvo en cuenta, principalmente, que su adecuada instrumentación solo se podría lograr partiendo de las bases del derecho

electoral mexicano vigente, esto es, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Para dicho efecto se fijaron tres modalidades de registro, la primera con Padrón y con Credencial para Votar con Fotografía expedida en el extranjero, la segunda con Padrón y Tarjeta de identificación electoral con fotografía, expedida en el extranjero y la tercera, sin Registro, sin Padrón y con Credencial para Votar con Fotografía expedida en México.

Asimismo, se propusieron modalidades de emisión del voto, contenidas en seis modalidades básicas, a saber: 1. Voto en casilla ordinaria, con lista nominal y credencial para votar con fotografía, 2. Voto en casilla ordinaria, con lista nominal y tarjeta de identificación electoral con fotografía; 3. Voto en casilla especial, sin lista nominal y con credencial para votar con fotografía; 4. Voto en casilla especial sin lista nominal y con tarjeta de identificación electoral con fotografía; 5. Voto a distancia con lista nominal y credencial para votar con fotografía y 6. Voto a distancia, con lista nominal y tarjeta de identificación electoral con fotografía.

También se formularon algunas Derivaciones de las Modalidades Básicas y se propusieron formas para regular las campañas electorales y los medios de fiscalización, contenidos en 23 derivaciones de las modalidades básicas, mismas que se presentaron de manera esquemática y agrupadas bajo ciertos criterios, con el propósito de facilitar el primer acceso a dicha información, en la forma siguiente:

Credencial para votar con fotografía, que supone, bien una campaña de credencialización en el extranjero, que emita una credencial permanente para votar con fotografía para quienes están en el exterior, o bien, en solo la emisión de la credenciales en territorio nacional.

Tarjeta de identificación electoral con fotografía, que supone una campaña en el extranjero de emisión de tarjetas de identificación electoral con fotografía.

Voto con credencial para votar con fotografía o tarjeta de identificación electoral con fotografía, que supone dar plena validez a la credencial para votar con fotografía en el voto en el extranjero y también, una campaña de emisión de tarjetas de identificación electoral con fotografía.

Incluyentes para votar en tránsito, en los que se hace énfasis en la instalación de Casillas Especiales, en las que puedan votar quienes se encuentren en tránsito.

La más amplia cobertura, en esta última categoría se agrupan las cuatro modalidades derivadas que por sus características, cubren un mayor universo de votantes potenciales.

Al mismo tiempo se plantearon medidas para regular la actuación de las autoridades electorales, así como sobre diversos arreglos internacionales, se propuso la creación de un nuevo libro del COFIPE con el objeto de instrumentar que nuestra legislación electoral «el voto de los mexicanos en el extranjero» para lo cual se indica la necesaria reforma o adiciones, principalmente de los ordenamientos siguientes:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 30, Párrafo 2 y 36, Fracción III; Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en materia federal, artículos 1, 12 y 13; Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 267; Código Federal de Procedimientos Civiles, artículos 543 al 548; Código Federal de Procedimientos Penales y sus reformas, artículos 7, 8, 9 58 y 59; Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, artículos 1 al 5; Ley de Extradición Internacional; Ley de Nacionalidad, artículos 3, 13 y 14; Ley del Notariado para el Distrito Federal, artículo 5; Ley del Servicio Exterior Mexicano, artículos 2, 44 y 57; Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos; Ley General de Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, artículo 19 y de la Ley sobre la Celebración de Tratados.

Es conveniente aclarar que los instrumentos legislativos indicados, requerirán de una aplicación extraterritorial al momento de celebrarse elecciones de los mexicanos en el extranjero; lo cual también implica que en relación con 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, es indispensable que se lleven a cabo las modificaciones de algunos preceptos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, tendientes a una debida regularización de los procedimientos contenciosos en materia electoral, reformas y modificaciones legales que no ha sido posible que se realicen y por lo tanto la votación de los mexicanos en el extranjero en las elecciones federales del año 2000 no se podrá llevar a efecto.

El referido *Informe Final* presentado por la **Comisión de Especialistas** que estudió las modalidades del voto de los mexicanos residentes en el

extranjero,²¹ contiene en su última parte sus consideraciones finales, en las que manifiesta que cada modalidad de registro y voto, atiende a segmentos poblacionales diferentes del universo total de electores mexicanos en el extranjero, señalando que las más incluyentes aspiran atender al total de ciudadanos mexicanos en el año 2000, estimado en 10.8 millones, de los cuales el 99% vive en los Estados Unidos de América, señalando que la Comisión no consideró relevante el tiempo de residencia en el exterior para la inclusión de ciudadanos mexicanos en el padrón electoral especial para la votación en el extranjero, por lo que se atendió a la base subjetiva del derecho al voto que establece exclusivamente dos condiciones para otorgar el sufragio: la nacionalidad mexicana y la mayoría de edad.

Igualmente se propusieron las tres modalidades mencionadas para el registro e identificación de electores, además de las seis modalidades básicas para la emisión del voto a las que se hizo referencia, las cuales van desde el voto *in situ*, hasta el voto a distancia de las que pueden combinarse 23 posibilidades, que tienen universos de cobertura diferentes, atienden a los patrones de dispersión o concertación de la población mexicana y toman en cuenta su condición jurídica migratoria.

Por otra parte, se consideró necesario mantener el requisito de la nacionalidad mexicana para poder fungir como funcionario de casilla, por lo que aquellos ciudadanos mexicanos que tengan doble nacionalidad no podrán desempeñar esa importante función en el extranjero.

También se consideró que por las condiciones específicas de los mexicanos que se encuentran fuera del territorio nacional, **será imposible utilizar la técnica censal para la elaboración del Catálogo General de Electores**, pero se estima que con un eficiente sistema de convocatoria a través de los medios masivos de comunicación, será posible conformar el Padrón Electoral de Ciudadanos en el Extranjero.

Igualmente se estimó que ante la posibilidad de que algunas de las medidas de seguridad con las que cuenta el proceso electoral pudieran sacrificarse, la Comisión consideró conveniente proponer mecanismos de seguridad que, en función de las características específicas de cada modalidad de registro o emisión de voto, preserven, aseguren y garanticen la

²¹ Instituto Federal Electoral, *Informe Final que presenta la Comisión de Especialistas del Instituto Federal Electoral, que estudia las modalidades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero*, México, 12 de noviembre de 1998.

total confiabilidad, transparencia, equidad y objetividad en el proceso.

Las propuestas de la Comisión de Especialistas, permiten diversas modalidades para la realización de los cómputos y los escrutinios de la votación, ya sea mediante la instalación de casillas y centros de votación o bien, si se decide instrumentar la votación a distancia, esto es, por correo, por fax, por télex, por sistemas telefónicos o bien otros medios computarizados, en los cuales los procedimientos de cómputo y escrutinio se podrán realizar automáticamente.

Estimamos necesario resaltar que a lo largo del presente Informe Final, la Comisión identificó y propuso los posibles arreglos que el Instituto Federal Electoral debería realizar para lograr la votación de los mexicanos en el extranjero, lo cual podría involucrar a los órganos de los países de destino, a los proveedores de material electoral, a los medios de comunicación, etc., y en el caso específico de los Estados Unidos de América, a su Servicio de Inmigración y Naturalización, a sus Asociaciones Cívicas, Autoridades Locales, Organizaciones Vecinales, y en su caso, a los Servicios Postales y a las Compañías Telefónicas y de Informática, etc.

Por último consideramos que se debe resaltar por su importancia una de las últimas consideraciones incluidas en el presente **Informe Final**, misma que a la letra indica:

«Una vez que el Congreso de la Unión determine las modalidades que se instrumentarán para hacer efectivo el derecho al voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero, las autoridades mexicanas habrán de desplegar los programas operativos necesarios para conformar la estructura administrativa que haga posible la realización del proceso electoral del año 2000. Los funcionarios y el personal operativo encargado de realizar las labores correspondiente, deberán ser capacitados en los mismos tiempos y con procedimientos similares a los que se usan en el territorio nacional.»

Ahora bien, para la procedencia del voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero se indica en el multicitado Informe Final, que es necesaria la reforma de la fracción III del artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la fecha dispone:

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

Fracción III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la Ley.

Al respecto el *Informe Final* en cuestión señala: «En la Exposición de Motivos de la iniciativa de reformas constitucionales, suscrita por los coordinadores de grupos parlamentarios y del Presidente de la República, se expresa al respecto lo siguiente: "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, a efecto de posibilitar a nuestros compatriotas que se encuentran fuera del territorio nacional, el ejercicio del sufragio..."»

Por lo tanto, mientras no se lleve a cabo la reforma constitucional mencionada, difícilmente se podrá realizar la votación de los ciudadanos mexicanos radicados en el extranjero.

Considerando las referencias enunciadas en torno al cumplimiento de lo dispuesto por el **Artículo Octavo Transitorio** contenido en la página 46 de la Segunda Sección del *Diario Oficial de la Federación*, publicado el 22 de noviembre de 1996, se llevó a cabo un **Seminario Internacional sobre el Voto en el Extranjero**, durante los días 11 y 12 de agosto de 1998, en el Auditorio del Instituto Federal Electoral, con el objeto de estudiar las distintas modalidades para el voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero, el cual fue organizado por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (**IDEA**), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (**PNUD**), el Instituto Federal Electoral de México (**IFE**) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (**TEPJF**). El propósito fundamental de dicho seminario fue el de intercambiar información y compartir experiencias que contribuyeran al estudio, análisis y difusión de las distintas modalidades que se han adoptado para garantizar el ejercicio del voto de los nacionales en el extranjero.

Los trabajos desarrollados en dicho Seminario Internacional Sobre el Voto de los Nacionales en el Extranjero se llevaron a cabo en cuatro paneles, que se ocuparon respectivamente, el primero, sobre «Principales requerimientos y desafíos que enfrenta la regulación del ejercicio del voto en el extranjero», referido en los casos de Colombia, Eritrea y Francia; el segundo, «La modalidad del voto en instalaciones oficiales habilitadas como centros de votación», que se ocupó de los casos de Argentina, Brasil y Guinea; el tercero estudió «La modalidad del voto postal o por correo» que presentó los casos de Austria, España y Portugal; por último, el cuarto panel analizó las «Modalidades combinadas o alternas», aplicado a los casos de Australia, expuesto por el Sr. Alan Wall, Consultor Electoral de Australia; el caso de Bosnia, desarrollado por la Sra. Brenda Oppermann, Coordinadora Adjunta del Programa del Voto en el Extranjero de la OSCE y el caso de Suecia, planteado por la Sra. Britt-

Marie Grundstrom, Consejera Legal de la Unidad de Elecciones Generales de Suecia; el presente panel de deliberación fue moderado por el señor licenciado don José de Jesús Orozco Henríquez, Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Las ponencias de los expositores que intervinieron en los paneles mencionados, en principio fueron favorables a la posibilidad de que los ciudadanos de un país que se encuentren en el extranjero, puedan ejercer el derecho a votar sus elecciones nacionales, habiéndose reconocido la validez de los procedimientos que han sido aplicados en las mencionadas votaciones.²²

Por lo que corresponde a nuestro país, los diversos medios de información, tanto los impresos como la radio y la televisión le dieron amplia cobertura a la referida problemática y de esta forma el propio Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral, José Woldenberg manifestó al clausurar los trabajos de la referida conferencia trilateral sobre el voto en el extranjero que: «No cabe duda que el voto en el extranjero es un tema moderno en las democracias: nos desafía porque exige un replanteamiento de nuestra idea de la ciudadanía frente a la realidad de un mundo de mutuas e inevitables influencias». Asimismo, indicó que: «El Instituto Federal Electoral está y estará al margen de las diferencias que se generen entre los partidos políticos respecto al voto de los mexicanos en el extranjero» y agregó: «Si México se ha planteado hoy el proyecto del voto de sus nacionales en el extranjero, es porque ha avanzado en la construcción de un piso básico de confianza bien ganado, ya que el país cuenta con una infraestructura electoral cada vez más confiable que puede ser sometida a las pruebas más complejas y difíciles».²³

En la misma reunión el exsecretario de Gobernación, Jorge Carpizo, señaló que el voto de los mexicanos en el extranjero es un asunto delicado, por lo que en su oportunidad acudiría a la Cámara de Senadores para dar su postura al respecto, que en principio, sería en contra de ese proyecto y se refirió a que con anterioridad había publicado un artículo donde exponía su postura en contra de ese tipo de votación, precisando que dicho artículo lo tituló «El peligro del voto de los mexicanos en el extranjero», en

donde planteó en siete puntos las razones por la que se pronunciaba en contra del referido voto.²⁴

Por su parte el señor licenciado don José Luis de la Peza, Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, manifestó que durante los trabajos de la conferencia trilateral sobre el voto de los mexicanos en el extranjero, «se hizo énfasis en la importancia de la voluntad política de las autoridades mexicanas que organizan la elección a efecto de extender el sufragio de sus ciudadanos votantes; pero también se ha acentuado la necesaria actitud de colaboración de los gobiernos en los que residen los ciudadanos. En el caso mexicano, el establecimiento de esta figura entraña una singular complejidad técnica y logística».²⁵

Al respecto Rodolfo de la Garza, catedrático universitario y vicepresidente del Instituto de Política «Tomás Rivera», manifestó el 7 de mayo de 1998 en Washington, que: «El gobierno mexicano debería examinar cuidadosamente las propuestas para conceder el voto a mexicanos residentes en el extranjero, porque sus intereses podrían ser distintos de los que tienen los que viven en México»; también manifestó: «¿por qué una persona que vive y paga impuestos en Estados Unidos deba estar capacitada de votar en México?, ese es un problema... parecería poner a Estados Unidos en posición de decidir las elecciones en México».²⁶

En relación con el tema presente, Jesús Reyes Heróles afirmó el 6 de agosto de 1998 en la Ciudad de Los Ángeles, California, en su calidad de entonces embajador de México en los Estados Unidos que: «No veo mal las visitas de políticos y funcionarios mexicanos de todos los partidos (políticos) a Estados Unidos, pero a contrapelo de lo afirmado por alguno de los mencionados políticos, existen problemas para implantar el voto electoral en este país, para millones de mexicanos residentes aquí».²⁷

En una entrevista concedida al periódico *Reforma* el C. Ruben Beltrán, director general de Protección y Asuntos Consulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores afirmó: «México no puede darse el lujo de efectuar elecciones de segunda en el exterior, porque no se pueden organizar las elecciones en el extranjero para dentro de dos años lo cual está al margen de cualquier postura partidista»; agregó, «el dictamen de la Secretaría de Relaciones Exteriores es que no existe

²² Memoria del Seminario Internacional Sobre el Voto en el Extranjero, Centro de Documentación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, D.F., 1998.

²³ *El Universal*, México, D.F., 13 de agosto de 1998.

²⁴ Ídem, 13 de agosto de 1998.

²⁵ Ídem, 13 de agosto de 1998.

²⁶ *El Universal*, 8 de mayo de 1998.

²⁷ *El Universal*, 7 de agosto de 1998.

un padrón de mexicanos en los Estados Unidos para llevar a cabo la votación de las elecciones en el año 2000 y esta circunstancia conduciría a una elección sin garantía; ¿México puede darse el lujo de tener una elección en el exterior de segunda, teniendo una elección de primera en el interior?. No podemos tener reglas más relajadas en el exterior de las que tenemos en el interior, el ciudadano se preguntaría con razón y con justicia por qué no se ha dado la misma rigidez y transparencia; si se siguiera la misma mecánica de ciudadanización del proceso electoral, este no debería estar en manos del Estado, lo cual sucedería si fueran los consulados los que empadronaran a los inmigrantes o recibieran las boletas electorales. ¿Realmente cómo vamos a realizar, sin un registro en el exterior un proceso de insaculación oficial de casillas en el exterior?; la decisión para poner en práctica el voto en el extranjero no es unilateral, si el IFE recomendara poner casillas, tendría que entrar en contacto con autoridades locales y federales de Estados Unidos para ver la viabilidad de ello, dudo sobre las garantías de confiabilidad que se ofrecería con el voto por correo o el voto sobre internet, sobre el primero, ¿qué pasaría con el exitoso programa de resultados preliminares que se implementó el año pasado (1997), a través de la cual la ciudadanía conoció con un importante grado de certeza el resultado de la elección, antes que se difundieran los resultados oficiales?; otro obstáculo serían los delitos electorales, si hay algún problema en las elecciones, un problema con boletas canceladas o con alguna urna o alguna mesa, ¿con qué capacidad el Tribunal Electoral va a tener competencia sobre un delito electoral en el exterior?, ¿podemos hablar de la extraterritorialidad de las disposiciones del COFIPE?, ¿debemos tener una elección que no cumpla con todos los requisitos de la elección en el interior?, me parece que son cuestiones polémicas pero es muy importante que las analicemos».²⁸

Finalmente los procuradores generales de la República, Diego Valadez y Jorge Carpizo Macgregor se manifestaron en contra de que se les otorgue el derecho de votar a los mexicanos radicados en el extranjero porque «en este momento sería contrario a los términos de la soberanía nacional». Carpizo Macgregor advirtió que: «darle esta facultad a los connacionales radicados en el extranjero, representa un gran riesgo, pues es un número muy grande que puede decidir en el resultado de las elecciones, porque para el año 2000 se calculan siete millones de

personas en edad de votar fuera de nuestro país». Diego Valadez Ríos señaló: «el voto de los nacionales en el extranjero representa apenas una cantidad muy pequeña, que no significa el uno por ciento del total de sufragios, hay que distinguir el voto de los mexicanos en el extranjero de aquellos países en donde no tienen posibilidad de definir el resultado de la elección, ese voto en el extranjero ¿qué tanto representa del total de los electores?, ¿está concentrado en un solo país?».²⁹

VII. Consideraciones finales

PRIMERA. La determinación de la nacionalidad es importante por sus efectos, no solo para el Derecho Constitucional interno de cada país, sino también para el Derecho Internacional Público, pudiéndose destacar como principales, los siguientes: Otorga a las personas expresamente determinadas derechos políticos que de manera general son exclusivos y propios de quienes son nacionales de un Estado; impone a los nacionales de un Estado un tipo específico de deberes militares impostergables; capacita para el desempeño de ciertas funciones públicas específicas prohibidas a los extranjeros, así como también para el ejercicio de ciertos derechos, actividades o profesiones que las leyes enumeran en forma taxativa; capacita para la obtención del pasaporte, con todas las consecuencias implícitas tanto en la paz como en la guerra; posibilita la repatriación y la recuperación de la nacionalidad de origen, con lo que también se obtiene la posibilidad de recurrir a la protección diplomática del país del cual se es nacional y además, en muchos países la nacionalidad tiene efectos de derecho privado, esto es, que a los individuos se les respeta su estatuto personal en cualquier país extranjero en el que se encuentren.

SEGUNDA. El otorgamiento de la nacionalidad se basa en dos sistemas, el que corresponde al ámbito internacional y el relativo a la soberanía interna de los Estados; en el primero se aplican cinco principios que indican que nadie debe carecer de nacionalidad; que nadie debe tener simultáneamente dos nacionalidades; que cada persona tiene el derecho de cambiar de nacionalidad; que la renuncia pura y simple no basta para perder la nacionalidad y, por último, que la nacionalidad de origen no debe transmitirse indefinidamente de generación en generación. En el dominio soberano de los

²⁸ *Reforma*, 24 de agosto de 1998.

²⁹ *El Universal*, 15 de septiembre de 1998.

Estados la nacionalidad tiene un fundamento jurídico que se manifiesta en un vínculo de derecho interno originado en un acto unilateral de cada Estado y por consiguiente es una institución de derecho público en el cual los requisitos para su otorgamiento los determina su respectiva Ley Suprema.

TERCERA. La tradición jurídica y constitucional mexicana desde el inicio de su guerra de independencia política ha sostenido el principio de que los mexicanos deben tener una sola nacionalidad y solo una desde su nacimiento y se condenó con la pérdida de la nacionalidad al mexicano que adquiriera una nacionalidad extranjera sin haber hecho la renuncia previa de la mexicana, situación que fue modificada por las reformas a los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contenidas en el Decreto de 7 de marzo de 1997, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 20 de los mismos mes y año en las que se dispuso que «ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad» así como que «la ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad». Lo anterior se reglamentó en el Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 23 de enero de 1998 por el que se promulgó la vigente Ley de Nacionalidad, misma que con base en lo dispuesto en su Primer Artículo Transitorio, entró en vigor el 20 de marzo de 1998.

CUARTA. Las legislaciones internas de los Estados regulan la Nacionalidad conforme a las condiciones y a sus necesidades internas, mismas que reflejan las características que las distinguen entre sí y en cuanto a la posibilidad de que los nacionales de esos países puedan ser titulares al mismo tiempo de una o más nacionalidades diferentes a la propia, se pueden citar las constituciones políticas de Alemania, Argelia, Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Chile, Dinamarca, Ecuador, El Salvador, España, Filipinas, Francia, Holanda, Honduras, Israel, Nicaragua, Nigeria, Nueva Zelanda, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Suecia y Uruguay; en igual sentido se manifiestan las constituciones políticas de otros trece países, los cuales suman aproximadamente cuarenta Estados. Si consideramos que a la fecha la comunidad mundial se integra con ciento ochenta Estados, de ellos, ciento cuarenta no aceptan la doble nacionalidad.

QUINTA. En los Estados Unidos de Norteamérica la nacionalidad y la ciudadanía están reguladas en su Constitución Federal y en su Ley Pública 414 de Nacionalidad, Ciudadanía e Inmigración «Mc. Carran-Walter» de 27 de junio de 1952; siendo impor-

tante precisar que dicha legislación le otorga una primordial importancia a la calidad de ciudadano, antes que a la propia nacionalidad y su Constitución Federal fija en su artículo 26 los requisitos para ser ciudadano, en primer lugar, tener la edad de dieciocho años; también es aplicable al respecto el contenido de su artículo 4º, Sección 2 en la que se dispone que «los ciudadanos de cada Estado tendrán derecho a todos los privilegios e inmunidades de los ciudadanos de los demás Estados y para poder ser ciudadano de ese país, se requiere haber nacido en su territorio, o bien que se hayan naturalizado como ciudadanos del mismo»; de lo que resulta que su legislación distingue entre la ciudadanía de carácter federal, de la ciudadanía local, que es la que regulan cada una de sus entidades federativas. En cambio, la citada Ley Pública 414, dispone de manera general que **son nacionales de los Estados Unidos de América, las personas nacidas en los Estados Unidos y sujetas a su jurisdicción**. Conviene aclarar que en la Sección 350 de su Ley Pública 414 se acepta la posibilidad de la doble nacionalidad.

SEXTA. Con base en la distinción que establece la Legislación de los Estados Unidos de América entre nacionalidad y ciudadanía, para los fines políticos y electorales, esto es para que en dicho país se pueda ejercer el derecho del voto, se requiere no solo ser nacional del mismo, sino tener principalmente su ciudadanía, de lo que resulta que el extranjero que pretenda adquirir tanto la nacionalidad como la ciudadanía de los Estados Unidos, deberá cumplir entre otros, con los requisitos siguientes: Se debe tener residencia legal en su territorio; dicha residencia legal debe ser de por lo menos cinco años para poder tramitar la obtención de la nacionalidad; debe formularse una solicitud de nacionalización; debe pagarse una cuota en efectivo de noventa dólares; se debe aprobar un examen por el que se demuestre la capacidad de hablar y escribir con fluidez el idioma inglés; se debe aprobar un examen que demuestre el conocimiento de las leyes básicas vigentes en dicho país y se deberá llevar a cabo la tramitación correspondiente, misma que tiene una duración aproximada de ocho meses. Por lo tanto, para que los mexicanos residentes en los Estados Unidos, independientemente de su calidad migratoria, puedan obtener la nacionalidad y la ciudadanía de ese país, tendrán que cumplir con los anteriores requisitos con el objeto de que puedan ser titulares de una igualdad jurídica y política con los norteamericanos de origen y así alcanzar las garantías constitucionales de las que son titulares los ciudadanos de ese país.

SÉPTIMA. La doble nacionalidad resulta de la tendencia de los Estados que cuentan con escasa población para aumentar el número de sus nacionales, facilitando la inmigración de extranjeros a sus respectivos territorios mediante leyes adecuadas. Históricamente la doble nacionalidad se origina porque las legislaciones internas de los Estados establecen como formas para adquirir la nacionalidad el *Ius Sanguinis* y el *Ius Soli* aplicados en forma simultánea; también a través del matrimonio se autoriza a que el cónyuge extranjero adquiera por ese acto la nacionalidad del cónyuge nacional. Igualmente procede la «naturalización» que es la solicitud del extranjero para adquirir la nacionalidad del Estado en el que tenga su residencia. Otro caso menos común es el que se opera a través del fenómeno de la «Sucesión de Estados», particularmente por aplicación de la «Anexión», en virtud de la cual se impone a una persona la nacionalidad del Estado Cesionario, sin que el Estado Cedente deje de considerarla como su nacional. En la práctica los casos de doble nacionalidad se pueden contemplar en dos situaciones distintas: aquellas en las que la doble nacionalidad proviene desde el nacimiento y otras, en las que la doble nacionalidad surge con posterioridad al nacimiento, por la adquisición voluntaria de otra nacionalidad distinta a la de origen; este segundo caso admite a su vez dos posibilidades: una, la adquisición voluntaria de una nueva nacionalidad y otra, la adquisición automática de una nueva nacionalidad.

OCTAVA. En el ámbito del orden internacional se puede afirmar que el Instituto de Derecho Internacional en el año 1895, estableció que «nadie debe tener simultáneamente dos nacionalidades», agregando «nadie podrá naturalizarse en país extranjero sin probar previamente que ha quedado desligado de todo vínculo con su país de origen, o que por lo menos ha manifestado su voluntad al gobierno del mismo y cumplido el servicio militar activo de acuerdo con las leyes de ese país». Por su parte en la Convención sobre Nacionalidad de 1933 en la que participaron la mayoría de los países latinoamericanos e inclusive los Estados Unidos de América, se acordó que la naturalización ante las autoridades competentes de cualquiera de los países signatarios, **implicaba la pérdida de la nacionalidad originaria** y además que «por la vía diplomática se daría conocimiento de la naturalización al Estado del cual es nacional la persona naturalizada».

NOVENA. La doctrina del Derecho Internacional Privado se manifiesta en su mayoría contraria a la procedencia y validez de la doble nacionalidad, pudiéndose citar entre quienes apoyan dicha oposición a los tratadistas Pascual Fiore, Antonio Sánchez de Bustamante y Sirven, J. P. Niboyet, Miguel Arjona Colomo, J. Maury, Marco Gerardo Monroy Cabra,

Adolfo Miaja de la Muela, así como los más reconocidos especialistas mexicanos de Derecho Internacional Privado, dentro de los cuales se pueden mencionar a Carlos Arellano García, Jorge A. Bustamante Fernández y Romero Flores Caballero. Los autores mencionados coinciden en señalar que por un simple razonamiento de sentido común, se entiende que una persona no puede ejercer derechos y cumplir deberes al mismo tiempo en varios Estados, sin que esa situación, además de provocar dificultades de índole personal, puede constituir una fuente de conflictos y divergencias internacionales, especialmente en lo que corresponde a la lealtad con el país de origen, el cumplimiento de los deberes militares, la posibilidad de la aplicación de la protección diplomática, etc., de lo que resulta que la doble o la múltiple nacionalidad contraría los Principios Generales del Derecho Internacional Privado Imperativo, que indican en particular «una persona debe tener una nacionalidad y solo una, desde su nacimiento»; por lo que la doble nacionalidad produce numerosos conflictos entre los países que simultáneamente le otorgan su nacionalidad a una misma persona.

DÉCIMA. Las modificaciones constitucionales y legales promulgadas en México para establecer la «No Pérdida de la Nacionalidad Mexicana», tuvieron como antecedentes las numerosas circunstancias adversas a los trabajadores migrantes mexicanos residentes en los Estados Unidos de América. Dichas reformas se fundaron en la propuesta del actual titular del Poder Ejecutivo Federal, quien al presentar su Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, las justificó por la necesidad de proteger a dichos mexicanos en el extranjero, con el objeto de que no perdieran su nacionalidad originaria por haber adquirido otra nacionalidad y ciudadanía extranjera. Las reformas mencionadas produjeron numerosas reacciones tanto de quienes las promovieron como de aquellos que manifestaron su oposición porque consideraban que el objetivo que se pretendía alcanzar con las mismas, se podía lograr sin tener que establecer la doble nacionalidad en nuestro país, situación que en la práctica es el resultado de la aceptación de la «No Pérdida de la Nacionalidad Mexicana».

DÉCIMA PRIMERA. Con base en las reformas constitucionales y legales contenidas en el *Diario Oficial de la Federación* de 22 de noviembre de 1996, el Artículo Octavo Transitorio del mismo que consta en su Segunda Sección página 46, hace referencia expresa, en su primera parte, a un **«Programa para el Establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos»**, así como a la **«Expedición de la Correspondiente Cédula de Identidad Ciudadana»**, con el objeto de su utilización en el proceso

electoral federal del año 2000, para lo cual se deberán realizar las modificaciones legales necesarias para regular las adecuaciones pertinentes al actual Registro Federal de Electores. Al respecto conviene tener presente que en las reformas a la Ley General de Población publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de 22 de julio de 1992, se dispuso la creación del **Registro Nacional de Ciudadanos**, así como la expedición de la **Cédula de Identidad Ciudadana**. Asimismo, el Decreto promulgado por el Poder Ejecutivo Federal que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* de 23 de octubre de 1996 que contiene un «Acuerdo para la Adopción y uso por la Administración Pública Federal de la Clave Única de Registro de Población, (C.U.R.P.)», como un elemento integrante de la «Cédula de Identidad Ciudadana», como base para la conformación y establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos, misma que se asignará a todas las personas físicas domiciliadas en el territorio nacional **así como a los nacionales domiciliados en el extranjero**. Es necesario precisar que el Programa para el Establecimiento del Registro Nacional Ciudadano, así como el correspondiente a la Expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana, se encuentran en proceso de integración, por lo que no es posible que se entregue a la brevedad. Por lo que corresponde a la «Clave Única de Registro de Población» apenas se ha iniciado su entrega a un reducido número de nacionales, calculándose que apenas para el año 2002 será entregada a todos los mexicanos; por lo tanto se estima que es físicamente imposible que los ciudadanos mexicanos puedan contar con sus respectivas Cédulas de Identidad Ciudadana para utilizarlas en las elecciones federales del año 2000, de lo que resulta que ni los ciudadanos mexicanos radicados en el territorio nacional, ni los que residen en el extranjero, podrán contar con sus respectivas Cédulas de Identidad Ciudadana para utilizarla en las elecciones federales del año 2000.

DÉCIMA SEGUNDA. En relación con el contenido del *Informe Final* presentado el 12 de noviembre de 1998 por la «Comisión de Especialistas», designada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral **para estudiar las modalidades para el ejercicio del voto de los mexicanos en el extranjero**, mismo que entre otros requisitos propuso las reformas constitucionales y legales a veinticuatro legislaciones vigentes (*supra*, p. 98), así como las gestiones necesarias para el reconocimiento de la aplicación extraterritorial de varias leyes mexicanas; todo lo anterior quedó sujeto a que «el Congreso de la Unión determine las modalidades que se instrumentaran para hacer efectivo el derecho del voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero». Toda vez que no se han

cumplido esos requisitos, se puede deducir que es muy difícil que se puedan efectuar dentro de los tiempos establecidos previos a las elecciones federales del año 2000.

DÉCIMA TERCERA. Teniendo presente que no se ha podido lograr la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana a los electores mexicanos, especialmente a los que residen en el extranjero; que no se ha dado cumplimiento a las propuestas de reformas constitucionales y legales, así como a los diversos procedimientos electorales que se contienen en el *Informe Final* de la Comisión de Especialistas del Instituto Federal Electoral y que las mismas no han sido aprobadas por el Congreso de la Unión y además, por no existir el tiempo suficiente para llevar a cabo todos los trámites correspondientes, se concluye que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero no podrán participar en la elección federal de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el próximo 2 de julio del año 2000.

La relación entre sistemas electorales y sistemas de partidos políticos en el Caribe

Rosario Espinal*

SUMARIO:** *I. Introducción. II. Puerto Rico. 2.1 La condición colonial y la construcción de una autonomía relativa. 2.2 Los partidos políticos y la cuestión del estatus. III. República Dominicana. 3.1 El contexto de la transición democrática. 3.2 Los procesos electorales de los años noventa. 3.3 El «Pacto por la Democracia» y las reformas electorales. IV. Haití. 4.1 Algunos factores históricos importantes. 4.2 La política haitiana después del duvalierismo. 4.3 Aristide y la política haitiana en los años noventa. V. Conclusión.*

I. Introducción

Los objetivos principales de este artículo son analizar la relación existente entre sistemas electorales y de partidos, describiendo los modelos predominantes y estableciendo las consecuencias concretas de los mismos sobre la configuración de cada uno; evaluar los niveles de avance en los procesos de modernización de los sistemas electorales y de partidos políticos, y reflexionar sobre los principales retos que se presentan para el fortalecimiento de la representatividad y legitimidad de las instituciones democráticas. Para el análisis de estos temas se han identificado dos variables centrales: La primera se refiere a los tipos y características de los sistemas electorales y de partidos vigentes, y la relación entre tipos de sistemas electorales y de partidos con la naturaleza y nivel de institucionalización de los sistemas democráticos. La segunda se refiere a los esfuerzos de modernización y reformas realizadas con el propósito de profundizar la representatividad de los sistemas y de partidos.

Los sistemas electorales y de partidos políticos son ingredientes fundamentales de la democracia, no sólo porque ellos definen características importantes del régimen democrático, sino también porque contribuyen de manera decisiva a sostener la democracia, a hacerla más (o menos) participativa y representativa. Es bien conocido que en términos ideales deseáramos una correspondencia entre participación, representación y gobernabilidad. En la práctica, sin embargo, la relación entre democracia y

gobernabilidad es conflictiva y a veces contradictoria. Es decir, lo que hace a un régimen político más participativo y representativo en un momento histórico determinado no necesariamente lo hace más gobernable, y viceversa. La fuente principal de tensión deriva de que un régimen político no siempre tiene la capacidad de procesar las demandas que surgen del proceso democrático donde los ciudadanos buscan la participación y la representación.

El dilema es bien conocido en América Latina y el Caribe donde los regímenes políticos enfrentan con frecuencia dificultad para acceder a una mayor participación y representación de la sociedad en la toma de decisiones y en la distribución de los recursos socioeconómicos y políticos. Este problema tiene connotaciones especiales en el sistema democrático porque la democracia necesita asegurar un nivel importante de participación y representación con un mínimo de sentido de exclusión política o de ejercicio de la represión abierta. Es decir, dado que en el régimen democrático la represión como mecanismo de control político se relega (o debe relegarse), el establecimiento del orden político supone la capacidad de ofrecer mecanismos de participación o inclusión política y procesar demandas provenientes de la sociedad para gestar legitimidad, a menos que predomine la apatía política como forma de «autoexclusión» y estabilidad política. Pero en América Latina y el Caribe, a diferencia de sociedades más desarrolladas y orientadas al consumo como Estados Unidos, la posibilidad de que la apatía genere orden político es limitada. De ahí que las democracias en América Latina y el Caribe experimenten un mayor nivel de volatilidad o inestabilidad, por el efecto combinado de muchas demandas insatisfechas y un limitado acceso a

* Profesora de la Universidad de Temple, Filadelfia.

** IX Curso Interamericano de Elecciones y Democracia: Democracia Política y Electoral en América Latina y el Caribe ante el Nuevo Siglo. Ciudad de México, noviembre 15-19, 1999.

los mecanismos de participación y representación en la toma de decisiones.¹

No es por casualidad que la celebración de elecciones libres (o más o menos libres) y competitivas se convierte en el indicador fundamental de la posibilidad de participación política, y por consecuencia, de que se tome en cuenta a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones políticas. Si bien la democracia no puede limitarse a la celebración de elecciones, es indiscutible que en la democracia contemporánea las elecciones son un mecanismo importante de legitimación de los elegidos ante los electores, y que las elecciones ofrecen la posibilidad de que los elegidos tomen en cuenta a sus electores en las decisiones políticas. La promesa no es certeza, pero la participación electoral está ligada a la posibilidad y creencia del electorado de que su voto tendrá algún impacto en el gobierno electo.

Los partidos políticos son también de indiscutible importancia en la democracia de la sociedad moderna, diversa y compleja. Ellos sirven de articuladores de intereses políticos al ofrecer visiones de futuro, plataformas y manifiestos de lo que harán si son electos. Más aún, su razón principal de ser (ocupar posiciones de poder político en la esfera pública) se concretiza en la contienda electoral. A su vez, la forma en que operan los partidos en el proceso electoral, las ofertas que hacen, y para quienes las hacen, expresan las características de los partidos.

Los procesos de transición democrática que se iniciaron en América Latina y el Caribe a partir de fines de los años setenta revelaron en su primera fase, después de muchos años de autoritarismo, las deficiencias de la administración electoral. Muchos procesos electorales tuvieron que ser observados por instituciones como CAPEL, la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Centro Carter. La asistencia internacional también se ofreció para mejorar los sistemas de administración electoral, sobre todo en países de Centroamérica y el Caribe (República Dominicana, Haití, Nicaragua, El Salvador). La preocupación central en esta fase inicia fue asegurar elecciones transparentes y competitivas y con resultados respetados, es decir, las elecciones como eje estratégico de la democracia. Mientras se abordaban estos problemas surgían otros relacionados con la legislación electoral y el diseño mismo del sistema

electoral en el contexto de los sistemas de partidos existentes y las nuevas demandas por representación política. En países con sistemas multipartidistas, la mayoría relativa para obtener cargos, sobre todo a nivel presidencial, se convirtió en tema importante de discusión, lo que llevó a que varios países adoptaran la doble vuelta como solución a la limitada representatividad de un partido electo con un bajo porcentaje. La representación de las mujeres también apareció como un tema importante, resultando en que varios países de América Latina adoptaran la ley de cuota electoral de mujeres para cargos electivos. En este sentido, los procesos electorales en sí mismos generaron nuevas expectativas y situaciones que motivaron reformas al sistema electoral. A su vez, el sistema de partidos existente contribuyó a dinamizar la reforma electoral.

En resumen, al transcurrir la transición democrática, los sistemas electorales de América Latina y el Caribe enfrentaron tensiones por las deficiencias técnicas en la administración electoral; los antecedentes de fraudes electorales, y en algunos casos continuación de ellos después de la transición; la limitada representatividad de los elegidos a causa del multipartidismo en sistemas presidenciales; el diseño de la representación legislativa o sistema de elección de los congresistas, y la emergencia de nuevos grupos, como en el caso de las mujeres, que demandaron inclusión representativa. La importancia de cada uno de estos temas varía de país en país y en distintos momentos del proceso de democratización.

Este trabajo aborda el análisis del Caribe, pero como el Caribe es un concepto geográfico y cultural flexible y diverso, que aglutina potencialmente muchos países, cualquier criterio que se adopte para delimitarlo es problemático. En este artículo se analizan tres casos del Caribe insular —República Dominicana, Haití y Puerto Rico— que fueron escogidos con base en dos criterios: su vinculación con América Latina por procesos históricos o afinidad lingüística y cultural (de ahí la exclusión de casos del Caribe anglófono), y la existencia de procesos de democratización dentro de los esquemas del capitalismo (de ahí la exclusión de Cuba). Debo apuntar, sin embargo, que la diversidad política que presentan República Dominicana, Haití y Puerto Rico no es menor que si incluyéramos otros países de la región caribeña, por lo cual, tratar estos tres casos tiene sólo la ventaja de limitar la cobertura pero no la diversidad. Esto último hace la comparabilidad limitada, no sólo en cuanto al sistema electoral y de partidos, sino también, y sobre todo, en el marco general del régimen político y el sistema democrático.

¹ Una discusión más amplia de este tema aparece en Rosario Espinal, «Democracia, gobernabilidad y partidos políticos en América Latina», C. Perelli, S. Picado, y D. Zovatto (ed.), *Partidos y clase política en América Latina en los 90*. IIDH/CAPEL, San José, 1995.

Puerto Rico es un territorio de Estados Unidos y por tanto su sistema electoral y de partidos, aunque refleja las especificidades de la isla, están enmarcados en el esquema general de la democracia de los Estados Unidos. No hay forma de saber qué sistema electoral, de partido, o político tuviese Puerto Rico si no hubiese estado bajo el tutelaje colonial de los Estados Unidos durante los últimos 100 años. Así pues, para analizar lo que existe hay que especificar el estatus colonial, y en este sentido hay una divergencia con el caso dominicano y haitiano. Por otra parte, Puerto Rico no ha experimentado una transición política en el pasado reciente como ha ocurrido en muchos otros países de América Latina y el Caribe, incluidos los casos de Haití y República Dominicana. Esto limita también la comparatividad.

De los tres casos analizados, la República Dominicana es el único que se ajusta al modelo clásico latinoamericano que se inició a fines de los años setenta de transición democrática con procesos de luchas internas para su consolidación y experiencias importantes de reforma a nivel electoral. Además, a diferencia de Haití, el proceso democrático dominicano ha sido continuo, sin haberse registrado interrupciones autoritarias de los gobiernos democráticamente electos desde 1978. La democracia dominicana muestra serias precariedades, pero también ofrece el período más largo de análisis (1978-1999) al haber sido la primera transición de esta «tercera onda» como le llama Huntington a las transiciones iniciadas en los años setenta. En la República Dominicana hay un sistema de partidos operando desde los años sesenta en torno a los cuales se estructuran los procesos electorales. Además, la incidencia de los militares en la política se ha reducido sustancialmente, no habiéndose registrado golpes de Estado en más de 30 años.

Haití es un país que desde la caída de la dictadura duvalierista en 1986 ha luchado por instaurar un sistema democrático con múltiples fracasos: elecciones fraudulentas, golpes de Estado, ocupación extranjera, o excesivas tensiones entre los poderes del estado que dificultan la gobernabilidad. Es difícil sostener que Haití ha logrado una transición a la democracia después de la caída de la dictadura duvalierista. Lo que ha tenido en ciertos momentos es gobiernos electos. Pero el alto nivel de inestabilidad de estos gobiernos y los escasos logros institucionalizando los partidos y el sistema electoral, unido a las interrupciones de estos gobiernos por golpe de Estado o disfuncionalidad entre los poderes del Estado, indican que en Haití no ha habido a la fecha un proceso de institucionalización democrática importante.

La comparación de Puerto Rico, República Dominicana y Haití nos muestra que en Puerto Rico y República Dominicana hay un sistema de partidos bien estructurado, cohesionado en torno a dos o tres partidos con capacidad de acceder al poder en elecciones libres y competitivas. En ambos casos, el sistema electoral muestra un nivel de institucionalización importante, aunque el nivel de rutinización electoral varía. Puerto Rico muestra el mayor nivel de rutinización y certeza electoral (fechas electorales establecidas, campañas electorales reguladas). Por otra parte, en la República Dominicana se ha producido un intenso proceso de reforma electoral entre 1978 y 1998, pero sobre todo en los años noventa, que muestra el esfuerzo por regularizar el mecanismo electoral, hacerlo transparente, eficiente y confiable. En Haití hay un mayor nivel de dispersión partidaria (múltiples partidos con un movimiento político dominante –*Lavalas*, que también ha sufrido sus divisiones) y escaso nivel de institucionalización de los partidos políticos. Haití también muestra un bajo nivel de institucionalización y rutinización de los procesos electorales: golpes de Estado, violencia política y callejera en períodos electorales, y confrontaciones fuertes entre los poderes del Estado para la selección del primer ministro y la aprobación de los planes de gobierno.

A continuación se presenta un análisis de cada uno de los casos siguiendo un orden de longevidad y estabilidad de la democracia existente, y al final se concluye con algunas reflexiones comparativas.

II. Puerto Rico

2.1 La condición colonial y la construcción de una autonomía relativa

La longevidad y relativa estabilidad del sistema electoral y de partidos de Puerto Rico debe analizarse en el contexto de su condición colonial con respecto a Estados Unidos. Aunque las leyes electorales y los partidos de Puerto Rico responden a las idiosincrasias y condiciones sociopolíticas puertorriqueñas, no están al margen de lo que es posible y aceptable dentro de la estructura del sistema democrático de Estados Unidos. Esto dificulta la comparación de Puerto Rico con cualquier país formalmente soberano. De ahí que el objetivo de las ideas que se presentan a continua-

ción es describir y analizar el caso puertorriqueño por su importancia propia más que por su relevancia comparativa.²

El Tratado de París del 10 de diciembre de 1898 estableció en su artículo 2 que España cedía a Estados Unidos la isla de Puerto Rico.³ Esto después de varios meses de ocupación norteamericana de Puerto Rico. Pero antes, el 28 de julio de 1898, Nelson Miles, comandante del ejército de los Estados Unidos había emitido una proclama a los habitantes de Puerto Rico estableciendo el motivo de la ocupación: derrocar la autoridad armada de España y dar al pueblo de Puerto Rico la mayor medida posible de libertad que fuera compatible con la ocupación militar. La Ley Orgánica Foraker de 1900 estableció las fuentes y control de los ingresos impositivos; los lineamientos básicos de una división de poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y el mecanismo de elección de una Cámara de Delegados. La Ley Orgánica Jones de 1917 estableció derechos civiles básicos y otorgó la ciudadanía de Estados Unidos a los puertorriqueños. En 1947 se aprobó la Ley Pública 362 del gobernador electivo. Según esta Ley, se celebrarían elecciones generales en 1948 para elegir por voto directo al gobernador civil de Puerto Rico, y a partir de ahí se celebrarían elecciones generales cada cuatro años para tal propósito. En las elecciones de 1948, los puertorriqueños eligieron por primera vez por voto directo su gobernador, resultando electo Luis Muñoz Marín, propulsor del Estado Libre Asociado (ELA). La Ley Pública 600 de 1950 autorizó la organización de un gobierno constitucional para el pueblo de Puerto Rico, mediante ella, el Congreso de los Estados Unidos reconocía el derecho del pueblo de Puerto Rico a tener gobierno propio basado en una constitución adoptada por él mismo. La Ley 600 estableció que esta ley tendría que someterse para su aceptación o

rechazo a los electores capacitados de Puerto Rico por medio de un referendo, una vez aprobada por una mayoría del pueblo, la Asamblea Legislativa de Puerto Rico quedaba autorizada para convocar una convención constitucional a cargo de redactar una Constitución que debería crear un gobierno republicano en forma e incluir una carta de derechos. Al ser aprobada por el pueblo de Puerto Rico, el presidente de Estados Unidos quedaba autorizado para enviar la Constitución al Congreso de los Estados Unidos si tal Constitución se ajustaba a las disposiciones aplicables de esta Ley y de la Constitución de los Estados Unidos. La Constitución de Puerto Rico entraría en vigor una vez aprobada por el Congreso de Estados Unidos. Según lo establecido por la Ley 600, la Ley Orgánica Jones de 1917 continuaba vigente con sus modificaciones correspondientes después de aprobarse la Constitución de Puerto Rico y se llamaría en lo adelante «Ley de Relaciones Federales con Puerto Rico».⁴

En 1952 se aprobó la pieza legislativa que estableció el marco político de Puerto Rico con el establecimiento del Estado Libre Asociado. La Constitución de 1952 creando el ELA declaró como puntos centrales que: 1) el sistema democrático es fundamental para la vida de los puertorriqueños; 2) se reconoce la ciudadanía de los Estados Unidos y la lealtad a los postulados de la Constitución Federal de Estados Unidos, y 3) el poder político del ELA emana del pueblo y se ejercerá con arreglo a su voluntad en función del acuerdo establecido entre el pueblo de Puerto Rico y los Estados Unidos de América. El artículo II de la Constitución establece una Carta de Derechos Humanos de 14 secciones. La Constitución establece una división de tres poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) a semejanza del sistema de Estados Unidos. El artículo III dispone que el poder legislativo lo ejercerá la Asamblea Legislativa, comprendida por el Senado y la Cámara de Representantes, cuyos miembros son elegidos por voto directo en cada elección general. El artículo IV establece que el poder ejecutivo lo ejercerá el gobernador, quien será elegido por votación directa en cada elección general y ejercerá su cargo por cuatro años. Según el artículo V, el poder judicial lo ejercerá un Tribunal Supremo y otros tribunales establecidos por la ley.

La Constitución de 1952 también estableció en el artículo VII, sección 4, que las elecciones generales se celebrarán cada cuatro años en noviembre. Esas

² Para el análisis del caso de Puerto Rico me he nutrido de los siguientes trabajos: Fernando Bayrón Toro, *Análisis Electoral de Puerto Rico* (San Juan: Editorial Coquí, 1970); *Elecciones y partidos políticos de Puerto Rico (1909-1976)* (Mayaguez: Editorial Isla, 1977); Pedro Cabán, «Redefining Puerto Rico's Political Status» en Edwin Meléndez y Edgardo Meléndez (eds.), *Colonial Dilemma: Critical Perspectives on Contemporary Puerto Rico* (Boston: South End Press, 1993); Rosario Espinal, «Conquering the State and Neglecting the Nation: The Limits of Political Leadership in Cuba, the Dominican Republic and Puerto Rico» *Revista Interamericana*, vol. 27, no. 1-4, 1997; Alfonso L. García Martínez, *Puerto Rico: Leyes Fundamentales* (Río Piedras: Editorial Edil, 1975); Carmen Gautier-Mayoral, «Puerto Rico: Problems of Democracy and Decolonization in the Late Twentieth Century» en Carlene Edie (ed.), *Democracy in the Caribbean* (Wesport, CT: Praeger, 1994); Edgardo Meléndez, «Colonialism, Citizenship, and Contemporary Statehood» en Edwin Meléndez y Edgardo Meléndez (eds.), *Colonial Dilemmas: Critical Perspectives on Contemporary Puerto Rico* (Boston: South End Press, 1993); Milton Pabón, *La Cultura Política Puertorriqueña* (Río Piedras: Editorial Xagüey, 1972).

³ Alfonso García Martínez, *Puerto Rico: Leyes Fundamentales* (Río Piedras: Ediciones Ariel, 1975), p. 118

⁴ *Ibidem*, pp. 205-206.

elecciones serán de carácter nacional y se elegirán el gobernador, los miembros de la Asamblea Legislativa, y los demás funcionarios cuya elección en esa fecha disponga la ley. El artículo VII, sección 3, establece que ninguna enmienda a la Constitución podrá alterar la forma republicana de gobierno o abolir su Carta de Derechos Humanos. La Resolución 22 de 1952 establece que el término «Estado Libre Asociado» se utilizará en español y el de «Commonwealth» en inglés para referirse al estatus de Puerto Rico por definir claramente la condición del «cuerpo político creado a virtud del convenio concertado entre el pueblo de Puerto Rico y los Estados Unidos, o sea, el de un estado que está libre de autoridad superior en el ejercicio de la que le es privativa, pero que está vinculado a los Estados Unidos de América, es parte de un sistema político en forma armónica con la estructura federal del sistema».⁵

Como resultado de la aprobación de la Constitución de 1952, Estados Unidos retiró el 19 de enero de 1953 a Puerto Rico de la lista en Naciones Unidas de territorios sin gobierno propio y obtuvo permiso para no tener que someter reportes anuales sobre las condiciones sociales y económicas del territorio.⁶ Al igual que otras constituciones de América Latina, la puertorriqueña establecía los ideales e instituciones democráticas y regulaciones pertinentes para sostener un sistema de derechos. La novedad puertorriqueña es la implementación mucho más consistente que en la mayoría de los países de América Latina de esas prerrogativas constitucionales democráticas. ¿A qué entonces atribuirle la excepcionalidad? Mi planteamiento es que el factor determinante ha sido el estatus político de asociación con los Estados Unidos que facilitó mayores niveles de estabilidad democrática. Ese estatus, a la vez, ha producido los ingredientes esenciales del contenido de la política puertorriqueña, en especial, la configuración de los partidos políticos, sus orientaciones ideológicas y apoyo electoral.

La crisis socioeconómica y el estatus político indefinido de Puerto Rico tocó fondo en los años cuarenta. El Partido Popular Democrático (PPD), fundado por Luis Muñoz Marín en 1938, asumió

como agenda central la definición de un estatus político concreto que le permitiera a Puerto Rico abordar sus graves problemas socioeconómicos. A mediados de los años cuarenta, Muñoz Marín y otros dirigentes del PPD abandonaron su proyecto independentista a favor de un proyecto más acorde con una noción de mantener la integración con Estados Unidos. Desde la presidencia del Senado, el puesto político de mayor importancia que le era posible alcanzar a un puertorriqueño en esa época, Muñoz Marín lanzó su programa de reforma social y económica e inició las negociaciones con la élite local y el gobierno de Estados Unidos que eventualmente llevarían en 1947 a la reforma que permitiría a los puertorriqueños elegir su gobernador, y en 1952 al establecimiento del ELA. El programa de desarrollo «Operación manos a la obra» y el establecimiento del ELA le dieron gran legitimidad al liderazgo de Luis Muñoz Marín y del PPD. Pero un grupo de descontentos con la política de acomodamiento de Muñoz Marín salió del PPD en 1946 a formar el Partido Independentista Puertorriqueño (PIP).

La esencia del ELA consiste en que los puertorriqueños eligen su propio gobernador, legisladores, alcaldes y concejales (similar a los estados de la unión americana); se gobiernan casi enteramente en asuntos locales; no votan en las elecciones presidenciales de Estados Unidos ni tienen representación en el Congreso de los Estados Unidos; no pagan impuestos federales pero sí están sujetos a las leyes federales de Estados Unidos de aplicación general, incluyendo servicio militar, aduanas, servicios postales, y reciben ayuda económica y servicios sociales del gobierno federal.

A diferencia de los demás países de la región del Caribe, Puerto Rico no tiene un ejército propio que intervenga directamente en la política, carece de una oligarquía agraria por la rápida industrialización de su agricultura (sobre todo el azúcar) impulsada por las corporaciones de Estados Unidos, recibe ayuda federal de Estados Unidos para impulsar muchos de sus programas de desarrollo, y accede a beneficios impositivos que facilitan el establecimiento de industrias norteamericanas en la isla.

Las elecciones en Puerto Rico son administradas por la Comisión Electoral, una agencia autónoma responsable de velar por el proceso electoral. La Comisión está compuesta por un director y representantes de los principales partidos políticos. Todos los funcionarios electos del gobierno son elegidos cada cuatro años según lo establecido en la Ley Electoral de 1977 (la elección del gobernador cada cuatro años en el mes de noviembre en

⁵ Cita tomada del texto de la Resolución 22 que aparece en Alfonso García Martínez, *Puerto Rico, Leyes Fundamentales* (Río Piedras: Editorial Edil, 1975), p. 256.

⁶ Pedro Cabán ofrece una interesante discusión de la discusión histórica sobre el estatus de Puerto Rico en su artículo «Redefining Puerto Rico's Political Status» en el libro editado por Edwin Meléndez and Edgardo Meléndez, *Colonial Dilemma: Critical Perspectives on Contemporary Puerto Rico* (Boston: South End Press, 1993).

elecciones generales se había establecido en 1947 en la Ley Pública 362 sobre Gobernador Electivo).

En términos electorales, Puerto Rico se ha caracterizado por la estabilidad de su sistema político y el derecho al voto se ejerce masivamente con un relativo bajo nivel de abstención. Las elecciones se celebran regularmente de acuerdo al calendario de elecciones presidenciales en Estados Unidos. El sistema de partidos se ha transformado pero ha retenido su característica de tres fuerzas principales que reflejan las tres posiciones clásicas sobre el estatus: estadolibrismo, estadidad e independencia. Entre 1948 y 1968 dominó el PPD. Entre 1968 y 1996 dominó el bipartidismo con el PPD y el PNP como partidos mayoritarios.

La cuestión del estatus no sólo define los linderos de los partidos políticos y los clivajes electorales, sino que también ha motivado varios intentos de plebiscitos a través de los años, con dos realizados después de la formación del ELA: uno en 1967 y otro en 1993. Aunque la preferencia por la estadidad ha aumentado y la preferencia por la independencia ha disminuido, la opción mayoritaria de los puertorriqueños sobre el estatus sigue siendo el ELA. El PPD, partido que impulsó esa opción dominó la política puertorriqueña desde principios de los años cuarenta hasta mediados de los sesenta: obtuvo más del 60 por ciento de los votos emitidos en todas las elecciones celebradas entre 1948 y 1964, y durante este período controló la gobernación de Puerto Rico y la mayoría en legislatura.

2.2 Los partidos políticos y la cuestión del estatus

El sistema de partidos puertorriqueños se ha ido conformando con base en un número limitado de organizaciones políticas. El Partido Popular Democrático (PPD), el Partido Independendista y el Partido Estadista dominaron la política puertorriqueña en los años cuarenta y cincuenta, con un predominio del PPD. La opción independentista recibió un menor apoyo electoral que el estadolibrismo en las elecciones de 1952 pero mayor que la estadidad. El apoyo electoral al independentismo, sin embargo, disminuyó con el tiempo (de 19% en 1952 a 3.3% en 1960, manteniéndose bajo a partir de ahí). El aumento en la popularidad de la opción estadista a principios de los años sesenta llevó a un fraccionamiento del Partido Estadista, con un sector de vanguardia optando por el proyecto estadidad como agenda inmediata. Luis Ferré fundó el Partido Nuevo

Progresista (PNP) con una agenda de transición hacia la estadidad. Específicamente, a partir de 1968 la estadidad pasó a convertirse en una opción política importante a nivel electoral para los puertorriqueños, alcanzando la pro-estadidad el 45.2% de los votos en las elecciones de 1968.⁷

La política contemporánea de Puerto Rico se enmarca en tres eventos importantes que se produjeron en los años sesenta: 1) la decisión de Luis Muñoz Marín de no buscar la reelección en 1964 e institucionalizar el Partido Popular Democrático (PPD), 2) la revitalización del movimiento pro-estadidad con la creación del Partido Nuevo Progresista (PNP) bajo la dirección de Luis Ferré en 1967, y 3) la derrota de la posición proindependentista en el plebiscito de 1967. La salida de Muñoz Marín como líder del PPD generó tensiones en el partido que contribuyeron a su debilitamiento y derrota electoral en las elecciones de 1968. En el movimiento estadista el plebiscito también generó tensiones, resultando en la formación del PNP con los líderes más activos e innovadores del movimiento. Con el triunfo del PNP en las elecciones de 1968 terminó el reinado de dos décadas del PPD y se abrió claramente la competitividad electoral entre el estadolibrismo y la estadidad. También se afirmó el bipartidismo con el predominio electoral del PPD y el PNP.

De manera determinante, en los últimos 30 años del siglo XX, la política puertorriqueña y las elecciones en específico, se han enfocado en el debate irresuelto de cómo mantener pero a la vez transformar el ELA, o dicho de otra manera, cómo impulsar la vinculación estatal con los Estados Unidos en un formato que reconcilie los beneficios económicos que la asociación con Estados Unidos ofrece y las aspiraciones de preservación de la identidad cultural y lingüística de los puertorriqueños y sus necesidades de desarrollo. El mecanismo formal-político de canalizar estas tensiones ha sido la celebración de plebiscitos sobre el estatus (o los intentos fallidos) donde la mayoría ha reafirmado el ELA, a pesar del ascenso en popularidad de la opción estadista a nivel electoral. Es importante anotar que el marco constitucional y el poder de decisión de un plebiscito sobre el estatus deriva de los instructivos acordados en el Congreso de Estados Unidos. Por lo cual, la celebración de un plebiscito con viabilidad legal y de consecuencias concretas tiene que ser negociado con y establecido por el Congreso de Estados Unidos.

⁷ General Accounting Office. *Political Status Referendum, 1989-1991* (Hato Rey: Talleres Artes Gráficas, 1992), p. 395.

Después del establecimiento del ELA, se han celebrado dos plebiscitos sobre el estatus: en 1967 y en 1993. En el plebiscito del 13 de julio de 1967 votó un 66% del electorado: 60.4% a favor del ELA, 39% por la estadidad, y 0.6% por la independencia. En el plebiscito de 1993 votó un 73.6% del electorado: un 49% votó por la preservación del ELA, un 47% por la estadidad, y un 4% por la independencia. En 1993 los resultados indican un 49% a favor del ELA, un 46% a favor de la estadidad, y un 5% a favor de la independencia. La precaria popularidad de la independencia se explica según una perspectiva crítica por una razón básica: la dependencia de los puertorriqueños de los beneficios sociales que reciben del gobierno de Estados Unidos y la cantidad de puertorriqueños empleados en empresas norteamericanas radicadas en la isla.⁸ Un análisis más amplio muestra sin embargo los múltiples temas que toman en cuenta los puertorriqueños y que plantean los partidos políticos en el debate sobre el estatus.

Desde mediados de los años sesenta, el PPD ha buscado el apoyo de Washington para un ELA mejorado o más autónomo, es decir, un ELA que le otorgue al gobierno de Puerto Rico mayores prerrogativas para tomar decisiones, sobre todo en materia económica. En 1967, Muñoz Marín llamó a un plebiscito en medio de condiciones económicas en deterioro y el ascenso en popularidad del estadismo como opción política. El objetivo del PPD era conseguir un mandato claro para negociar con Estados Unidos un ELA mejorado, pero la escasa diferencia en votos entre el ELA y la estadidad, y el hecho de que los resultados del plebiscito de 1967 no tenían carácter de obligatoriedad ante el Congreso de Estados Unidos, impidió que el plebiscito cumpliera con los objetivos del PPD. Más beneficiado fue el sector estadista que vio su popularidad crecer a partir de esa fecha con un nuevo liderazgo confiado en el futuro éxito de su opción estatal. El PNP ganó la gobernación de Puerto Rico en 1968 con Luis Ferré y de 1968 a 1996 la hegemonía electoral del PNP ha sido clara, ganando la mayoría de las elecciones a gobernador y mantenido un alto apoyo de la opción estadista —aunque en el plebiscito de 1993 el estadolibrismo obtuviera una vez la mayoría con un 49% de los votos.

En resumen, desde los años cincuenta, Puerto Rico ha experimentado un proceso de afianzamiento de su sistema electoral y de partidos. Ambos han cambiado en el tiempo, pero han mantenido su centralidad en el sistema político. Es controversial plantear que los puertorriqueños simplemente han rechazado la independencia. De hecho, las condiciones históricas y socioeconómicas inclinan la balanza de elección hacia el estadolibrismo o la estadidad. Pero es cierto que en las votaciones los puertorriqueños apoyan mayoritariamente al ELA o la estadidad sobre la alternativa de obtener la independencia.

Si bien la camisa de fuerza del colonialismo limita algunas posibilidades de desarrollo de Puerto Rico y los puertorriqueños, también es cierto que la vinculación colonial de Puerto Rico con Estados Unidos ha ofrecido posibilidades especiales de bienestar a la isla que otras sociedades caribeñas no han tenido. Esto es evidente no sólo en el mayor ingreso per cápita de la región que se registra en Puerto Rico y el acceso a los programas sociales de Estados Unidos, sino también a nivel político en el ámbito electoral y el sistema de partidos donde la transparencia y permanencia son elementos importantes. A pesar de los conflictos locales y externos que han caracterizado las últimas cuatro décadas, Puerto Rico ha mantenido su estructura política básica estable (forma de gobierno, elecciones y partidos políticos). Es esta la paradoja del estatus de Puerto Rico y el porqué muchos puertorriqueños no inclinan la balanza electoral hacia la independencia.

En los años cuarenta y cincuenta el PPD capturó el imaginario puertorriqueño con un proyecto que formalizaba la asociación con Estados Unidos y a la vez otorgaba autonomía política a nivel local. El sacrificio era la falta de soberanía nacional. El beneficio era un mayor acceso a los recursos necesarios para el desarrollo socioeconómico de la isla junto con el mantenimiento del idioma y un espacio cultural sin mayores cuestionamientos por parte del gobierno y el pueblo de Estados Unidos. La realidad de la época era que Estados Unidos no hubiese aceptado la independencia de Puerto Rico en un momento crucial de definición de la Guerra Fría y la consolidación de Estados Unidos como potencia mundial. En este sentido, el ELA fue a fines de los años cuarenta la opción posible. No obstante, los problemas económicos que cíclicamente han afectado la economía puertorriqueña desde principios de los años sesenta han puesto a prueba el estadolibrismo. En el contexto de crisis permanente del ELA, el

⁸ Un análisis crítico del ELA y la estadidad aparece en Carmen Gautier-Mayoral, «Puerto Rico: Problems of Democracy and Decolonization in the Late Twentieth Century» in Carlene Edie (ed.), *Democracy in the Caribbean*. Westport, CT.: Praeger, 1994.

estadolibrismo no ha logrado ninguna concesión de Estados Unidos para aumentar la autonomía de Puerto Rico y ganarse adeptos, mientras que la opción estadista ha aumentado en popularidad con un mensaje de estadidad como soberanía e igualdad. Luis Ferré introdujo la idea de «estadidad jíbara» bajo la noción de que la estadidad era posible dentro del marco federal americano de autonomía estatal con un respeto a la cultura y el idioma de Puerto Rico. Luego Carlos Romero Barceló promovió la idea de que la «estadidad es para los pobres», quienes recibirán mayores y mejores beneficios si Puerto Rico se hace estado. Con estas dos ideas el estadismo ha buscado socavar la base de apoyo del ELA, que se había fundamentado en un discurso que enfatiza la necesidad de la asociación con Estados Unidos, no la incorporación, para que Puerto Rico pueda mantener sus beneficios económicos a nivel impositivo, su idioma y cultura.⁹

La cuestión del estatus continúa vigente, en parte porque el pueblo puertorriqueño está dividido entre las dos opciones —estadolibrismo y estadidad— como lo reflejó el plebiscito de 1993, y en parte porque para el gobierno de Estados Unidos tanto la «estadidad jíbara» como el «ELA mejorado» presentan problemas. Los desacuerdos en el Congreso de Estados Unidos entre 1989 y 1991 cuando se discutía la posibilidad de un plebiscito obligatorio sobre el estatus evidenciaron los dilemas y llevaron a que el Congreso no aprobara el plebiscito. De hecho, no existe a la fecha en el gobierno de Estados Unidos un incentivo para otorgar la estadidad a Puerto Rico en condiciones especiales (con preservación del idioma y otros beneficios) como lo desea el PNP, ni tampoco de otorgar una mayor autonomía al gobierno local como lo desea el PPD. De ahí el *impasse* sobre el estatus, factor crucial en la definición de las relaciones políticas y la condición democrática de Puerto Rico.

III. República Dominicana

3.1 El contexto de la transición democrática

A pesar de las constituciones democráticas que tuvo la República Dominicana desde su independencia en 1844 hasta la caída de la dictadura de Trujillo en 1961, es difícil encontrar un período que califique de democrático en esta larga época. El fin de la dictadura de Trujillo abrió un espacio para la transición democrática; surgieron múltiples organizaciones sociales y se formaron varios partidos políticos. Los esfuerzos a favor de la democracia culminaron exitosamente con las elecciones celebradas en diciembre de 1962, cuando resultó ganador Juan Bosch, candidato del antitrujillista Partido Revolucionario Dominicano (PRD). Pero el gobierno de Bosch fue de escasa duración al ser derrocado en septiembre de 1963. El golpe de estado cerró las posibilidades democráticas, por lo menos en el futuro inmediato. Una secuencia de gobiernos autoritarios, la guerra civil de 1965 y la intervención militar de Estados Unidos de 1965 caracterizó el período 1963-1978. Durante sus 12 años en el poder (1966-1978), Joaquín Balaguer intentó mantener una apariencia democrática: nunca cerró el Congreso y los partidos que no eran de izquierda funcionaban con cierta libertad, pero las elecciones eran fraudulentas y no competitivas. Tanto en 1970 como en 1974, el principal partido opositor PRD decidió no participar en las elecciones por considerar que se carecía de condiciones adecuadas para competir. En 1978 varios factores ayudaron a la celebración de elecciones competitivas: la desradicalización del PRD, el mayor descontento de la élite empresarial dominicana y los sectores medios con Balaguer ante una economía que comenzaba a decrecer, y la presión internacional por elecciones libres. Es en este contexto que se celebraron elecciones en 1978 con dos partidos dominantes: el Partido Reformista de Balaguer y el Partido Revolucionario Dominicano (PRD). La victoria del PRD a nivel ejecutivo y legislativo fue clara, pero sectores del gobierno quisieron revertir los resultados, generándose una crisis electoral que se resolvió con el acuerdo implícito de que el PRD había ganado la presidencia y una mayoría en la Cámara de Diputados, y el Partido Reformista una mayoría a nivel senatorial.

El proceso democrático de la República Dominicana tiene mucho en común con otros en América Latina. En términos históricos, la República Dominicana, al igual que otros países latinoamericanos, obtuvo su independencia política en el siglo XIX. Desde entonces, y al igual que otros países, ha enfrentado la paradoja de tener constituciones que establecen sistemas de gobierno y derechos

⁹ Ver para un análisis de la estadidad como soberanía e igualdad el artículo de Edgardo Meléndez, «Colonialism, Citizenship, and Contemporary Statehood» en Edwin Meléndez y Edgardo Meléndez (eds.), *Colonial Dilemma: Critical Perspectives on Contemporary Puerto Rico* (Boston: South End Press, 1993).

ciudadanos democráticos y una realidad política (y a veces constitucional) cargada de autoritarismo. Es a partir de 1978 que se registra en la República Dominicana el período más largo de gobiernos electos y de experiencia democrática. Este proceso de democratización se ha caracterizado por la existencia de un sistema de partidos sólido pero de base personalista y clientelista, y también por una secuencia de irregularidades y disputas electorales. Las elecciones de transición de 1978 casi se revierten a favor del entonces incumbente Joaquín Balaguer, y al no obtener este objetivo, el gobierno de Balaguer y su Partido Reformista manipularon los resultados para asegurarse una mayoría en el Senado en el período legislativo 1978-82. Las elecciones de 1982 y 1986 se caracterizaron también por irregularidades en el sistema de registro electoral y cómputos, y las disputas internas en el oficialista Partido Revolucionario Dominicano (PRD) aumentaron las tensiones en el contexto de una administración electoral deficiente. En parte como resultado de su propia crisis interna, el PRD perdió las elecciones de 1986 y facilitó el regreso al poder de Balaguer. La crisis electoral dominicana se agudizó en 1990 cuando en unas elecciones muy reñidas Joaquín Balaguer fue declarado vencedor contra Juan Bosch del Partido de la Liberación Dominicana (PLD). Siguió luego las controversias electorales de 1994, la aguda crisis político-electoral que llevó a la reforma constitucional de 1994, y la celebración de elecciones presidenciales adelantadas en 1996 que se realizaron con la mayor transparencia electoral.

A continuación se detallan los procesos que caracterizaron la política dominicana de los años noventa. Como argumento inicial vale indicar que el proceso político democrático se ha caracterizado por la relativa estabilidad del sistema de partidos y la evolución del sistema electoral hacia uno más eficiente y confiable. A nivel técnico los avances son claros con el perfeccionamiento del Registro Electoral, el sistema de cómputos, el mejoramiento de la organización electoral, y las reformas a la legislación electoral en 1992, 1994 y 1997. A nivel político se han logrado importantes avances, pero el nombramiento de los miembros de la JCE continúa siendo objeto de manipulaciones políticas. En cuanto al sistema de partidos, hasta 1990 predominó el bipartidismo, pero a partir de 1990 se afirma el multipartidismo con tres partidos dominantes: el Partido Reformista (llamado a partir de 1986, Partido Reformista Social Cristiano PRSC), el PRD y el PLD. Esta transformación en el sistema de partidos motivó las reformas electorales

que se introdujeron en 1994 en el contexto de las reformas constitucionales. En síntesis, la turbulencia electoral continuó marcando los procesos electorales de los años noventa. En momentos críticos como los de 1990 y 1994, los conflictos electorales motivaron reformas al sistema electoral que en parte reflejan la nueva realidad del multipartidismo, pero estas reformas también presentan nuevos desafíos al sistema político dominicano como se analiza posteriormente.

La República Dominicana tiene un sistema presidencial, con un presidente electo cada cuatro años. La reelección presidencial se permitía hasta su prohibición en 1994. El poder legislativo cuenta con una Cámara de Diputados y un Senado que se elegían en elecciones generales con el presidente de la República, pero la reforma constitucional de 1994 separó las elecciones presidenciales de las legislativas-municipales a dos años de diferencia. Senadores y diputados a nivel congresional y síndicos y regidores a nivel municipal se eligen cada cuatro años en elecciones conjuntas. Hasta 1994 el presidente se elegía por mayoría relativa, a partir de 1994 se realiza la doble vuelta 45 días después de la primera vuelta si ningún candidato a presidente obtiene más del 50% de los votos. Los senadores se eligen por mayoría relativa, un senador por provincia y el distrito nacional, y los síndicos también se eligen por mayoría relativa. Los diputados a nivel legislativo y los regidores a nivel municipal se eligen proporcionalmente con base en la población y en listas cerradas que presentan los partidos a los electores. Todos estos funcionarios del congreso y el gobierno municipal son electos por cuatro años y pueden presentarse a reelección.

3.2 Los procesos electorales de los años noventa

El 16 de mayo de 1990 se celebraron por cuarta vez consecutiva elecciones competitivas en la República Dominicana. Al igual que en otras elecciones los resultados fueron cuestionados por la oposición. Las acusaciones de fraude y las sospechas de que se habían producido irregularidades generó un gran descontento en la población que confiaba en que al avanzar el proceso democrático se produciría un mejoramiento en la calidad de los procesos electorales dominicanos. A diferencia de las elecciones anteriores donde predominaba el bipartidismo con el Partido

Reformista (llamado a partir de 1986, Partido Reformista Social Cristiano - PRSC) y el Partido Revolucionario Dominicano (PRD), en 1990 se estableció claramente el multipartidismo con tres partidos contrincantes a nivel electoral con capacidad de ascender al poder: el PRSC, el PRD y el PLD. A consecuencia de su pobre gestión gubernamental entre 1978 y 1986 y del faccionalismo excesivo, el PRD perdió mucho apoyo electoral (de 51% en 1982 a 23% en 1990). Este voto descontento con el PRD contribuyó a expandir la base electoral del PLD, que desde su formación en 1973 (resultado de una división del PRD) se había mantenido como un partido electoralmente minoritario.¹⁰

A pesar de las encuestas electorales que daban una ventaja al PLD, los primeros resultados electorales anunciados por la Junta Central Electoral (JCE) le otorgaron al incumbente Joaquín Balaguer una ventaja sobre Juan Bosch. A partir de ahí comenzaron las disputas electorales que no fueron resueltas nunca ni por la JCE ni por los observadores internacionales. El 13 de julio de 1990 la JCE proclamó ganador de las elecciones a Joaquín Balaguer, quien después de su juramentación declaró que apoyaría reformas a la legislación electoral. En este contexto se inició la revisión de la Ley Electoral que culminó con la aprobación de una nueva ley en 1992 (Ley 8-92) y el acuerdo de realizar un nuevo Registro Electoral antes de las elecciones de 1994. Entre 1992 y 1994 el objetivo central de los partidos de oposición, de la sociedad civil dominicana y de la comunidad internacional (sobre todo de Estados Unidos) fue evitar un fraude electoral en 1994.

La Ley Electoral de 1992 constituyó el referente legislativo del esfuerzo por crear un marco de legitimidad electoral. Entre otras medidas, la nueva ley amplió el número de jueces que componen la Junta Central Electoral (JCE) de tres a cinco y asignó mayores recursos del Presupuesto Nacional al organismo electoral. Para evitar la excesiva influencia del Ejecutivo en el nombramiento de los jueces típica del pasado, los tres partidos mayoritarios (PRSC, PRD y PLD) acordaron informalmente proponer los jueces para asegurar una representación de sus fuerzas políticas en la JCE. El otro esfuerzo importante destinado a incrementar la confiabilidad en las elecciones de 1994 fue la realización de un nuevo Registro Electoral a nivel nacional. Para este propósito

la JCE recibió una importante ayuda de la Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos (USAID) y la asistencia técnica de la Fundación Internacional de Sistemas Electorales (IFES). Pero paradójicamente, las principales fuentes de tensión entre 1992 y 1994 se dieron en torno a la forma en que se compuso la JCE con simpatizantes partidarios y en torno al Registro Electoral. El Senado dilató el nombramiento de los jueces recomendados por los partidos, los jueces después de nombrados hacían públicos muchos de sus desacuerdos, y los preparativos del Registro no contaban con todo el apoyo logístico necesario de la JCE. Después de una secuencia larga de conflictos electorales, se llegó finalmente a la celebración de elecciones generales en mayo de 1994 con un nuevo y más confiable Registro Electoral, pero con disputas e intrigas electorales de parte de los partidos. Varias delegaciones de observadores asistieron a observar el proceso electoral: la Organización de Estados Americanos (OEA), el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), el Instituto Nacional Democrático (IND), y otros. Sin duda, las elecciones de 1994 contaban con el mayor nivel de sofisticación tecnológica en la historia electoral del país y el mejor Registro Electoral.

La aguda crisis electoral de 1994 se produjo a partir del mismo día de las votaciones cuando se registraron las quejas por parte de representantes del PRD y observadores internacionales de que los nombres de algunos votantes no aparecían en los listados de las mesas electorales, con lo cual se les impedía el derecho a ejercer el voto. Esta situación evidenció que se habían manipulado los listados electorales, sospecha que se comprobó al comparar los listados de las mesas electorales con los que habían sido entregados a los partidos políticos días antes de las elecciones. La situación fraudulenta generó una crisis postelectoral que terminó, por un lado, con la proclamación de Balaguer nuevamente como presidente, y por otro, con un conjunto de reformas constitucionales acordadas por el PRSC, PRD y PLD en el llamado «Pacto por la Democracia», firmado en agosto de 1994. Estas reformas incluían la reducción a dos años de la presidencia de Balaguer, elecciones presidenciales en 1996, prohibición de la reelección presidencial, la doble vuelta electoral si ningún candidato obtenía la mayoría absoluta, alternancia a dos años de las elecciones presidenciales y congresionales-municipales, y reformas al sistema judicial.

¹⁰ Fragmentos de este análisis provienen de Rosario Espinal, «Conflictos electorales, reformas políticas y proceso democrático» en Ramonina Brea, Rosario Espinal y Fernando Valerio-Holguín (eds.), *La República Dominicana en el umbral del siglo XXI: Cultura, política y cambio social* (Santo Domingo: Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, 1999).

3.3 El «Pacto por la Democracia» y las reformas electorales

La firma del Pacto por la Democracia le permitió a todas las partes involucradas una salida parcialmente satisfactoria a la crisis electoral de 1994. A Balaguer le permitió asegurarse dos años más en el poder en medio de fuertes quejas de fraude electoral a nivel nacional e internacional. Al PLD le permitió jugar un papel protagónico en la solución de la crisis a pesar de su baja votación en 1994, cuando sólo obtuvo 13.1% de los votos. También le permitió lograr la aprobación de reformas electorales como la doble vuelta al 50% que le eran favorables, en este caso porque el PRSC y el PRD contaban con suficiente base electoral para ganar elecciones en primera vuelta con aproximadamente un 40% de los votos. Por otro lado, la colaboración congresional con el PRSC en ese momento de crisis política y reformas electorales le permitió al PLD asegurarse cargos importantes en la legislatura (en el bufete directivo de la Cámara de Diputados) en el período 1994-98 a pesar de su minoritaria representación congresional. Para el PRD el Pacto por la Democracia significó el fin de una crisis electoral en la que ellos habían sido objeto de fraude pero preferían no recurrir a la movilización popular para la protesta. Para Estados Unidos, el Pacto establecía la salida de Balaguer del poder en 1996 en un marco constitucional, al reducirse su mandato a dos años y aprobarse la no reelección consecutiva.

Las reformas constitucionales de 1994 establecieron los nuevos parámetros para la organización del proceso electoral a nivel presidencial en 1996 y a nivel congresional-municipal en 1998. En principio, estas reformas tenían como objetivo hacer más participativa y representativa la democracia dominicana. Con la prohibición de la reelección inmediata se buscaba la alternabilidad en el poder; con la doble vuelta se buscaba una mayor representación del Ejecutivo en el contexto del nuevo multipartidismo; con la separación de elecciones presidenciales y elecciones congresionales-municipales se buscaba mayor representatividad al evitarse el arrastre de los puestos congresionales y municipales en elecciones presidenciales. Si bien las intenciones de mayor participación y representación son importantes en el proceso de democratización, el efecto real de estas nuevas disposiciones electorales es ambiguo en la conquista de sus objetivos.

En primer lugar, la doble vuelta y la alternancia a dos años de diferencia entre las elecciones presidenciales y las congresionales-municipales aumenta el número de elecciones a celebrarse de un período de cuatro años, de una como era en el pasado a un máximo de tres cuando se realiza doble vuelta. En un sistema electoral que funcione con eficiencia y transparencia, un aumento en el número de elecciones podría asimilarse sin mayores problemas. En el caso dominicano, sin embargo, con una historia electoral cargada de conflictos sobre fraudes y manipulaciones, un aumento en el número de elecciones es riesgoso al potencializar la multiplicación de conflictos. En segundo lugar, la separación de elecciones presidenciales y congresionales-municipales, si bien evita el arrastre de cargos congresionales y municipales a favor del partido preferido a nivel presidencial, tiende a reducir la participación electoral. Es el caso en muchos países que la participación electoral es menor en elecciones congresionales-municipales que en las presidenciales. En tercer lugar, la prohibición de la reelección a un primer período de gobierno, cuando el Ejecutivo tiene que gobernar con dos congresos diferentes, presenta posibles problemas de gobernabilidad y ejecutoria. En síntesis, el efecto de las reformas electorales combinadas en 1994 puede aumentar la representatividad democrática al eliminar la reelección, establecer la doble vuelta y alternar las elecciones de las distintas instancias del gobierno. Pero también puede resultar en menor participación electoral al producir una «saturación» de procesos electorales, y también en inmovilismo gubernamental ya que el incumbente del Ejecutivo asume el cargo con un congreso electo dos años antes y termina su período con un congreso electo a medio término del ciclo presidencial.

Las reformas políticas son producto de la historia, la contingencia y las ilusiones políticas. La historia política dominicana está marcada por el autoritarismo, el personalismo, el continuismo, el excesivo presidencialismo y el clientelismo. En este contexto político las aspiraciones democráticas se enmarcan en los opuestos: participación política, representatividad, consulta, límite a los períodos electivos del presidente, las alianzas con base en la pluralidad, y respeto a los derechos ciudadanos. Las reformas constitucionales de 1994 fueron producto de ideas que por mucho tiempo se habían discutido en el país, pero ningún gobierno democráticamente electo había impulsado con energía. La crisis electoral de 1994 que se produjo a pesar de los grandes esfuerzos técnicos y políticos para celebrar elecciones transparentes, la secuencia de elecciones

fraudulentas y disputadas en 1990 y 1994, la longevidad de Balaguer en el poder y su rechazo a la idea de salir de la presidencia, y la presión de Estados Unidos que abrió una brecha para que las fuerzas locales pudieran negociar seriamente con Balaguer, constituyeron el marco en el cual se produjeron de manera acelerada las reformas constitucionales aprobadas en 1994. A esto se agrega el cálculo político de las tres fuerzas mayoritarias en torno a las reformas que convenía a cada cual.

Así la conjunción de ideales democráticos no realizados en el pasado, la situación de crisis electoral en 1994, y las estrategias racionales de la élite partidaria produjeron el momento para las reformas electorales que si bien en su intencionalidad son positivas, en su operatividad debilitan la gobernabilidad del régimen democrático dominicano. Para superar el autoritarismo se necesita vocación democrática, pero para extender y consolidar la democracia se necesitan mecanismos capaces de asegurar la difícil ecuación entre participación, representación y gobernabilidad. Ni la doble vuelta ni la separación de elecciones aseguran necesariamente el logro de estos múltiples objetivos.

Las reformas electorales consignadas en la Constitución de 1994 fueron incorporadas a la Ley Electoral en 1995. La Ley 11-95 estableció la no reelección presidencial, la doble vuelta electoral o segunda elección, y los colegios electorales cerrados. El establecimiento de los «colegios cerrados» tenía su razón de ser en el argumento de evitar la doble votación por parte de un mismo ciudadano. El diseño incorporado a la legislación dominicana consiste en dividir las votaciones de mujeres y hombres en tandas de mañana y tarde, abrir los puestos de votación para la inscripción de todos los votantes asignados a un lugar específico, e iniciar el proceso de votación cuando se hayan inscrito todos los presentes según el horario establecido. El artículo 34 del título VI sobre Colegios Electorales Cerrados establece que:

Se entiende por colegios electorales cerrados, para los fines de aplicación de lo establecido en el párrafo único del artículo 89 de la Constitución de la República, las mesas electorales creadas por la Junta Central Electoral bajo las condiciones que se establezcan, en torno a las cuales se reunirán las asambleas electorales debidamente convocadas, a fin de que los ciudadanos puedan ejercer el sufragio, previa identificación del votante y confección de un formulario especial de concurrentes, en el cual se hará constar su nombre y número de Cédula de Identidad y Electoral, formulario que a determinada hora se cerrará simultáneamente en todo el país y con ella los colegios, dando inicio a la votación.¹¹

Este dispositivo ha generado controversia en la República Dominicana. Sus defensores han planteado que la transparencia de las elecciones de 1996 se debió en parte a esta regulación que evita la doble votación por un mismo ciudadano. Sus críticos enfatizan que la medida aumenta considerablemente el tiempo que toma votar, ya que los votantes tienen que estar presentes para inscribirse a la hora indicada, esperar que todos los votantes asignados a un puesto de votación se inscriban, y que se cierre el período de inscripción para luego votar. Al dificultar la votación, los colegios electorales cerrados pueden contribuir a un mayor abstencionismo electoral.

El éxito de las elecciones presidenciales celebradas en 1996 tuvo su fundamento en la convergencia de distintos factores a favor de la transparencia electoral: el activo papel de los Estados Unidos a través de su embajada en Santo Domingo para promover la celebración de elecciones limpias, la movilización de la sociedad civil organizada en cientos de organizaciones cívicas, el papel honorable que jugó la Junta Central Electoral al velar por el cumplimiento de la ley, y quizás también los colegios electorales cerrados.

El prestigio que adquirió la Junta Central Electoral en esta contienda electoral facilitó la modificación de la Ley Electoral en 1997, impulsada por la misma Junta. La Ley 275-97 del 21 de diciembre de 1997 introdujo varios cambios importantes al sistema electoral: el financiamiento público de los partidos (artículos 48-55), la cuota de candidatos a puestos legislativos y municipales para mujeres (artículo 68), las circunscripciones electorales (artículos 79-81), y el voto de los dominicanos en el extranjero (artículos 82-85). Las dos primeras reformas (el financiamiento y la cuota) se implementaron en las elecciones legislativas y municipales de 1998. La implementación del voto de los dominicanos en el extranjero está prevista para las elecciones presidenciales del año 2000, y la implementación de las circunscripciones electorales para las elecciones legislativas y municipales del año 2002. Estas cuatro reformas se adoptaron con el objetivo de promover a través del sistema electoral dominicano una mayor participación y representación de los ciudadanos. Pero para alcanzar estos objetivos, el sistema electoral y político dominicano tendrá que vigilar y establecer los dispositivos de control necesarios. Por ejemplo, el acceso a recursos financieros públicos que se inició en 1998 no se ha acompañado de las regulaciones necesarias para controlar los recursos que obtienen los partidos, e incluso los candidatos individuales, de los contribuyentes privados. Vigilar las finanzas de los

¹¹ Junta Central Electoral. *Compilación de la legislación electoral de la República Dominicana, 1998* (Santo Domingo: Junta Central Electoral, 1998), p. 28.

partidos políticos dominicanos será difícil para la Junta Central Electoral, y será también objeto de disputas entre los partidos y entre los partidos y la JCE. Por su parte, la Ley de Cuota establece que en las elecciones legislativas y municipales por lo menos un 25% de los candidatos deberán ser mujeres. Sabemos que la representación de las mujeres en el Congreso Dominicano y los cabildos municipales aumentó como resultado de esta ley (de 8.6% en 1994 a 16% en 1998 en la Cámara de Diputados y de 14.7% en 1994 a 26.5% en 1998 en los cabildos municipales), pero ocurrió también que los partidos ubicaron muchas mujeres en los últimos lugares de las listas de candidatos (listas cerradas), limitando así sus posibilidades de ser electas. El establecimiento de las circunscripciones electorales que deberán implementarse a partir del 2002 presenta los desafíos típicos de una redistribución de los distritos, tarea que se complica al carecer la República Dominicana de un buen censo nacional. La implementación del voto del dominicano en el extranjero es otra tarea difícil, sobre todo en ciudades como Nueva York con una alta concentración de dominicanos donde un consulado no tiene capacidad de procesar el voto de tantos electores.

IV. Haití

4.1 Algunos factores históricos importantes

La política haitiana del siglo XX encuentra sus pilares analíticos en dos actores o períodos cruciales: la ocupación militar de Estados Unidos (1915-1934) y la dictadura duvalierista (1957-1986). Al igual que en otros países del Caribe y Centroamérica, el postindependentismo se había caracterizado por las luchas intraélites y la movilización popular en torno a esas élites, la violencia política y el caos. Líderes políticos fuertes y corruptos se apropiaban no sólo de los recursos del Estado en sus épocas de dominio político, sino también de la imaginación y energía de la sociedad mayoritaria, campesina, y sin mayor nivel de instrucción. Este modelo encontró sus límites temporales en países como Haití con la intervención militar de Estados Unidos. Un objetivo central de la intervención era centralizar y regularizar el poder político, hacerlo más predecible y funcional al emergente proceso de desarrollo capitalista y al emergente poder imperial de Estados Unidos. Puerto Rico, Cuba, Haití y República Dominicana son objeto

de este tipo de intervención, aunque el propósito de dominar las élites locales era más importante en Cuba, República Dominicana y Haití donde ya se habían producido procesos de independencia (Haití y República Dominicana) o se luchaba fuertemente por ese objetivo (Cuba) al momento de la intervención.

Durante la ocupación (1915-1934), Estados Unidos escogió un actor clave para homogeneizar el poder político, debilitar las luchas fragmentarias de las élites locales, organizar el Estado y controlar el caos político: la guardia nacional (*Garde d'Haiti*). Aunque el legado de la ocupación es diverso y abarca múltiples aspectos socioeconómicos y políticos, hay dos que sobresalen por su significación y consecuencias políticas: el reforzamiento de la guardia nacional con monopolio en el uso de la violencia, y la herida del «orgullo nacional». Estos dos legados de la ocupación contribuyeron al surgimiento de líderes represivos (dictadores) que también fomentaron y obtuvieron en cierta medida el apoyo popular. A diferencia de la República Dominicana y Nicaragua, donde los dictadores surgieron directamente de la creada guardia nacional, en Haití el emergente dictador François Duvalier (Papa Doc) era un médico que había laborado en los ministerios de Salud y Trabajo, y a través de su función pública se había familiarizado con la realidad del pueblo haitiano. Las crisis económicas y sociales de los años cuarenta y cincuenta, y la percepción de gobiernos débiles en la postocupación facilitó el ascenso de F. Duvalier en las elecciones de 1957, las primeras elecciones celebradas por voto universal directo en Haití.¹²

El atractivo discursivo de Duvalier se fundamentó en su propuesta de elevar el poder de los negros en Haití, llevando la clase media negra al poder y legitimando las prácticas culturales de la mayoría de la población a través del vudú y la lengua criolla (*créole*). Esta veta populista del discurso duvalierista oponía el

¹² Para la elaboración de estos planteamientos sobre Haití me he nutrido de la lectura de los siguientes trabajos: Kenneth Boodhoo, «Haití: Prospects for Democracy» en Carlene Edie (ed.), *Democracy in the Caribbean: Myths and Realities* (Westport, CT: Praeger, 1994); Henry Carey, «Electoral Observation and Democratization in Haiti» en Kevin Middlebrook (ed.), *Electoral Observation and Democratic Transitions in Latin America* (San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies Center, University of San Diego, 1998); Christian Girault, «Society and Politics in Haiti: The Divorce between the State and the Nation» en Colin Clarke (ed.), *Society and Politics in the Caribbean* (Oxford: Macmillan, 1991); Anthony Maingot, «Haiti: Four Old and Two New Hypotheses» en Jorge Domínguez and Abraham Lowenthal (eds.), *Constructing Democratic Governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s* (Baltimore: Johns Hopkins University, 1996); Sabine Manigat, «Haití en la posguerra fría: la cambiante relación Estado/Sociedad» en Wilfredo Lozano (ed.), *Cambio político en el Caribe. Escenarios de la posguerra fría: Cuba, Haití y República Dominicana* (Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1998).

pueblo negro a la élite mulata beneficiada durante la primera parte del siglo, incluido el período de ocupación de Estados Unidos. Aunque no es fácil sostener este argumento con claras evidencias empíricas, es posible asumir que un discurso cargado de valoración de la cultura popular encontrara condiciones de recepción en la población. La cuestión del color y el sentimiento nacionalista eran elementos homogeneizantes de amplios sectores (la clase media negra con aspiración de ascenso y la mayoría pobre y excluida), pero también polarizadores (la mayoría versus la minoría racial). Y homogeneizar y polarizar son recursos políticos importantes en una dictadura.

El otro instrumento estratégico de poder de Duvalier fue el control político y la represión. Al no proceder de la guardia nacional, Duvalier no contaba con la certeza del apoyo de esta fuerza represiva (con lo que sí contaron Trujillo en la República Dominicana y Somoza en Nicaragua). Tampoco le ayudaba que históricamente los jefes de la guardia nacional provenían del sector mulato. Por esto Duvalier creó en julio de 1959 los «Voluntarios de la Seguridad Nacional» (*Volontaires de la Sécurité Nationale* - VSN), o mejor conocidos como los *tontons macoutes*, para su seguridad personal y la del régimen. Estas milicias tenían presencia en Puerto Príncipe y todo el resto del país, con un número total de más de 50 mil.¹³ Con este aparato de control represivo, Duvalier eliminó los focos de oposición. En 1964 cambió la Constitución en un plebiscito para proclamarse «presidente vitalicio». En 1971, mediante otro plebiscito, Duvalier modificó la Constitución para traspasar el poder a su hijo Jean-Claude Duvalier (Baby Doc), quien asumió el poder en Haití en abril de 1971 al morir su padre.

La presidencia de Jean-Claude Duvalier, aunque larga (1971-1986) fue precaria por varias razones. Jean-Claude era joven cuando asumió el poder y carecía de la experiencia y astucia del padre, no tenía ni un discurso ni un programa atractivo para las grandes mayorías, y se vinculó más a la élite tradicional mulata haitiana que a la mayoría negra. A esto hay que agregar los excesos de corrupción del régimen y la crisis económica que se agudizó en la región a partir de fines de los años setenta. Jean-Claude dependía de la estructura autoritaria que había forjado su padre, mediante la cual se había subordinado y desmovilizado al pueblo haitiano, y eso le dio longevidad a su gobierno. Pero su poder no se

sostuvo en medio del proceso de organización y movilización que se profundizó en los años ochenta con la participación de un segmento radical de la Iglesia católica, grupos de derechos humanos y partidos políticos. El 7 de febrero de 1986 Jean-Claude Duvalier fue destituido y se refugió en Francia, en un proceso de escasa violencia si lo comparamos con la forma en que terminaron las dictaduras de Trujillo (asesinado), Somoza o Batista (derrotados en una revolución).

Al concluir la dictadura duvalierista Haití se encontraba con un Estado incompleto y osificado como dice Sabine Manigat:

El Estado se tornó con el tiempo en un aparato rígido, incapaz de responder o de reaccionar a intereses ajenos al estricto círculo de las sucesivas camarillas que lo han ocupado y, por otro lado, es objeto de la codicia y rivalidad de los equipos que, sucesivamente también, han tratado de ponerlo al servicio de sus proyectos.¹⁴

Al igual que ocurrió en los años treinta al salir los marines norteamericanos, la institución fuerte era el ejército y el poder militar quedaba intacto al no haber tenido que enfrentar ni siquiera una revolución. Pero la caída de Duvalier generaría conflictos dentro de la dirección militar y entre los militares y las organizaciones sociales y políticas.

4.2 La política haitiana después del duvalierismo

Entre 1986 y 1990, los esfuerzos por sostener un gobierno estable (electo o no) fracasaron. Civiles y militares en el poder fueron derrocados. El civil Leslie Manigat, el general Henri Namphy, y el coronel Prosper Avril fueron protagonistas políticos de estos años, ocupando la presidencia del país. Avril, antiguo colaborador de los Duvalier, derrocó a Namphy, reflejo de las divisiones en los militares. La situación de caos y crisis en marzo de 1990 llevó al derrocamiento de Avril por el general Herárd Abraham. Abraham no asumió el poder directamente sino que nombró presidenta de Haití a la juez de la Suprema Corte Ertha Pascal Trouillot, quien gobernó hasta las elecciones democráticas del 16 de diciembre de 1990.

Durante estos años de transición los militares se enfrentaron al pueblo movilizado: disparos en la marcha del 26 de abril de 1986 para conmemorar la masacre de 1963, la huelga general de junio de 1987, y la masacre electoral de noviembre de 1987 son

¹³ C. Girault compara el número de unos 50 mil – 60 mil *tonton macoutes* con 6 mil – 8 mil miembros del personal militar, «Society and Politics in Haiti», p. 196.

¹⁴ Sabine Manigat, «Haití en la posguerra fría: la cambiante relación Estado/sociedad» p. 58.

ejemplos de las confrontaciones. La Constitución aprobada el 29 de marzo de 1987 por un 90% del electorado es un ejemplo de la movilización social en torno a un proyecto democrático donde se vivió la violencia. Pero la Constitución tuvo escasa aplicación en ese período, aunque sirvió para establecer el marco constitucional en que se daría la lucha por el poder político en los años subsiguientes. Veamos primero el esquema constitucional y luego la dinámica política haitiana en el posduvalierismo.

La Constitución de 1987 estableció la figura del presidente como jefe de Estado y la de primer ministro como jefe de Gobierno. Estableció un sistema bicameral con un Senado electo cada seis años y una Cámara de Diputados que se elige cada cuatro años (los senadores y diputados pueden ser reelectos). Estableció la segunda vuelta electoral en el caso en que ningún candidato obtuviera la mayoría absoluta de los votos en la primera vuelta. La Constitución también estableció que el presidente se elige por sufragio universal directo y ha de servir en la presidencia por cinco años sin posibilidad de reelección inmediata. Es posible presentarse a elecciones para un período adicional posteriormente, pero no es posible servir un tercer período. El presidente de la República escoge al primer ministro del partido mayoritario en el Parlamento. De no existir esa mayoría, el presidente de la República escoge al primer ministro en consulta con el presidente del Senado y el presidente de la Cámara de Diputados. En cualquier caso, la elección del primer ministro debe ser ratificada por el Parlamento. Con la aprobación del presidente de la República, el primer ministro escoge los miembros del gabinete y necesita obtener la aprobación de la mayoría del Parlamento para implementar su política de gobierno.

Estas condiciones establecidas constitucionalmente crean condiciones de alto control de los poderes del Estado sobre las acciones de cada uno de ellos. Esto puede ser positivo para asegurar la mejor gestión del gobierno, pero en la práctica hay problemas políticos de importancia con la estructuración del sistema político haitiano, sobre todo, cuando no hay clara mayoría de un partido o cuando el partido mayoritario está faccionalizado. En un sistema político altamente personalista como el haitiano crear la figura presidencial y del primer ministro auguraba conflictos a menos que éste fuera un títere del presidente, en cuyo caso no tendría sentido tener las dos figuras. Complica el asunto el hecho de que el primer ministro no es electo por sufragio universal, y por lo tanto, no puede apelar al recurso de la voluntad

popular para legitimar su autoridad como primer ministro. En la práctica, el primer ministro tiene una demanda casi imposible de cumplir: satisfacer al presidente de la República, quien lo nombra y disfruta de la legitimidad electoral, y satisfacer la mayoría en el Parlamento, quien aprueba o no su programa de gobierno y gabinete, y que también es elegido por el pueblo.

La inexistencia de partidos populares e institucionalizados al momento de la caída de la dictadura duvalierista, y la confrontación entre los grupos que apoyaban una apertura democrática o los militares, contribuyeron a crear un estado de caos político a fines de los años ochenta. Como lo indica Sabine Manigat, los cuatro primeros años del posduvalierismo constituyen una transición caótica que buscó un estado de derecho bajo la batuta del ejército. De cinco gobiernos que precedieron a Aristide, tres fueron militares y los civiles de corta duración. Los partidos no lograron proyectarse más allá de las personalidades que los impulsaron, y sus endebles estructuras carecían de arraigo en la población.¹⁵

En 1987 se programaron elecciones en medio del caos y la violencia política. Incluso miembros del Consejo Electoral Provisional (CEP) establecido constitucionalmente fueron atemorizados con la muerte, y el activista de derechos humanos Ives Volel fue asesinado. Los partidos tuvieron que suspender su campaña electoral en la zona rural y no hubo misión de observación durante la campaña. Mucha de la violencia provenía de los *tonton macoutes* que se resistían a la transición en Haití. Finalmente el general Namphy canceló las elecciones. Namphy convocó a elecciones de nuevo para el 17 de enero de 1988, pero sólo un 5% de la población asistió a votar y no hubo misión de observación asignada a Haití. Namphy escogió como presidente a Leslie Manigat para darle una cara de legitimidad civil a su gobierno militar ilegítimo, pero Manigat fue derrocado tres meses más tarde por el general Prosper Avril después de un escándalo internacional cuando las faenas duvalieristas masacraron un grupo de miembros de la Iglesia San Juan Bosco del padre Jean-Bertrand Aristide.¹⁶

En las elecciones de 1990 apareció Lavalas, un movimiento político con fuerte apoyo popular que proyectó la figura de Jean-Bertrand Aristide, un

¹⁵ *Ibidem*, p. 66

¹⁶ Henry Carey, *Electoral Observation and Democratization in Haiti*, pp. 144-145.

sacerdote católico que se había entrenado en la política a través del trabajo en las comunidades eclesíásticas de base (Ti Legliz) de la Iglesia católica en la ciudad de Puerto Príncipe. Aristide tenía un discurso radical-crítico del régimen político haitiano y de las disparidades de clase, y recuperaba a la vez elementos de la cultura tradicional haitiana.

4.3 Aristide y la política haitiana en los años noventa

El 16 de diciembre de 1990 se realizaron elecciones presidenciales bajo la supervisión de las Naciones Unidas. La presidenta interina Pascal Trouillot nombró un nuevo Consejo Electoral Provisional (el cuarto desde 1987). Tanto la ONU como la OEA estuvieron presentes durante el proceso electoral. Las elecciones fueron pospuestas en dos ocasiones, pero se celebraron finalmente el 16 de diciembre. Fondos para realizar y observar las elecciones provinieron de Estados Unidos, Alemania, Canadá y Francia. Aunque hubo irregularidades e ineficiencias en el proceso electoral (por ejemplo, las listas de votantes no estuvieron listas hasta el día antes de las votaciones, hubo caos en algunos centros de votación, muchas de las elecciones locales programadas para ese día no se celebraron o se realizaron sin un proceso de verificación adecuado), los observadores vieron como positiva la celebración de elecciones con participación de los votantes y el claro resultado electoral a nivel de las elecciones presidenciales. Aristide ganó las elecciones con un 67% de los votos. El partido Frente Nacional por el Cambio y la Democracia (FNCD) que había nominado a Aristide para la presidencia, pero del cual Aristide se separó antes de asumir el poder, obtuvo muchos puestos en el Senado y la Cámara de Diputados, aunque no logró una mayoría en ninguna de las cámaras.¹⁷

Las elecciones de 1990 fueron especialmente significativas por haber sido las primeras elecciones libres (a pesar de las irregularidades) después de la caída de Duvalier, y por presentarse Aristide como un candidato del pueblo con un proyecto de transformación social. Haití recibió unos 40 millones de dólares para realizar estas elecciones y más de mil observadores internacionales supervisaron las votaciones en misiones de las Naciones Unidas (UN), la Organiza-

ción de Estados Americanos (OEA), y el Centro Carter.¹⁸ Pero Aristide fue derrocado el 30 de septiembre de 1991, sólo siete meses después de asumir el poder. Aristide salió al exilio desde donde continuó la lucha por la reinstalación de su gobierno. Aristide regresó a Haití el 15 de octubre de 1994 para asumir de nuevo la presidencia en medio de una intervención militar de fuerzas multinacionales encabezadas por Estados Unidos que se realizó el 17 de septiembre de 1994.

El corto pero intenso período de gobierno de Aristide antes del golpe se caracterizó por un fuerte activismo político de sus seguidores, un discurso radical de Aristide en contra de los que habían ostentado y abusado del poder en Haití. Por otra parte, los opositores de Aristide hicieron lo posible por terminar su presidencia. Por su parte, Aristide carecía de las habilidades para establecer coaliciones y reducir las polarizaciones. Él dependía para su legitimidad política de la movilización de las masas, pero la movilización de las masas desestabilizaba el orden político haitiano muy precario e intimidaba a la élite.

El período entre el golpe de Estado en septiembre de 1991 y el retorno de Aristide en octubre de 1994, se caracterizó por una permanente crisis institucional, la represión contra organizaciones sociales que se oponían al golpe, y el resurgimiento de elementos duvalieristas en organizaciones como el Frente para el Desarrollo y el Progreso de Haití (FRAPH). Con el golpe asumían de nuevo los militares un papel determinante en la política haitiana y se enfrentaban de nuevo el Estado y la sociedad, esta última debilitada por el terror político. En este período se acentúa también la confrontación entre los golpistas que controlan el gobierno haitiano y la comunidad internacional con Estados Unidos al frente. El embargo económico que decretó las Naciones Unidas contra Haití es el más claro ejemplo de este conflicto internacional, sumada la intervención militar bajo el comando de Estados Unidos en septiembre de 1994.

Los objetivos principales de la intervención fueron: instalar el gobierno de Aristide para que completara su mandato presidencial; eliminar el poder del ejército, sustituyéndolo por una policía concentrada en mantener el orden público; y el fomento de una política de reforma económica basada en un programa de liberalización. Los conflictos posteriores

¹⁷ *Ibidem*, pp. 147-148

¹⁸ Anthony Maingot, *Haiti: Four Old and Two New Hypotheses*, p. 146.

a la intervención derivaban fundamentalmente de: 1) los enfrentamientos políticos, en ocasiones violentos, entre seguidores y opositores de Aristide; 2) la ambigüedad de Aristide en cuanto a sostener elecciones libres en 1995 sin su participación, y 3) la definición de políticas públicas que por un lado respondieran a las demandas internacionales por la liberalización y por otro a las necesidades populares. Empeoraba la situación el hecho de que Aristide carecía de una mayoría parlamentaria para ejecutar un programa de gobierno.

La celebración de elecciones en 1995 motivó conflictos en la sociedad haitiana. Aristide tenía aspiraciones de quedarse en el poder para compensar por los tres años perdidos debido al golpe de Estado. Sus seguidores se movilizaban en este sentido. Pero ni Estados Unidos ni los opositores internos de Aristide favorecían esa alternativa, por lo cual Aristide tuvo que acceder a celebrar elecciones en 1995.

Las elecciones legislativas se celebraron el 25 de junio de 1995 con unos 10 mil candidatos a unos 2 mil 200 puestos electivos. En la primera ronda se registró una buena participación electoral y parece que las irregularidades que se detectaron no afectaron la credibilidad de las elecciones.¹⁹ Las elecciones legislativas complementarias se realizaron en agosto y septiembre de ese año para puestos que quedaban vacantes o elecciones que había que repetir por irregularidades. Estas elecciones registraron una baja participación electoral (30% según datos oficiales y 5% según la oposición) y unos 25 partidos boicotearon las elecciones.²⁰

Hacia fines de 1995 se reanudó la violencia política y la actitud ambigua de Aristide sobre las elecciones presidenciales de diciembre de ese año no ayudaba a estabilizar el país.²¹ Aristide también se mantuvo tenue en su apoyo al candidato de su propio partido, René Preval, quien había sido su primer ministro. Las elecciones presidenciales de diciembre de 1995

estuvieron mejor preparadas que las anteriores y para este propósito Haití recibió donaciones internacionales por unos 15 millones de dólares. Pero una vez más el Consejo Electoral era temporal y no permanente como lo estipula la ley con base en una representación de partidos. René Preval, candidato de la Organización Popular Lavalas (OPL), fue electo con 88% de los votos y ganó en la primera vuelta. Asumió la presidencia de Haití el 7 de febrero de 1996. La mayoría de los partidos importantes de oposición boicotearon las elecciones y la participación electoral fue de sólo un 25%.²²

El 6 de abril de 1997 se celebraron de nuevo elecciones legislativas. Un nuevo Consejo Electoral Provisional (el octavo nombrado) organizó el proceso electoral. Tensiones entre facciones del Lavalas (la facción de Gérard Pierre-Charles en contra de la de Aristide) complicaron el escenario electoral. El financiamiento internacional de unos 5.5 millones de dólares ayudó en la administración electoral, pero muchas de las irregularidades del pasado se repitieron; por ejemplo, se anunciaron los resultados sin datos estadísticos y se trastocaron boletas electorales. La renuencia del CEP de realizar reformas para mejorar la administración electoral determinó que la ONU decidiera concluir su misión de apoyo en 1997.

En su análisis de las experiencias de observación electoral internacional en Haití, Henry Carey plantea tres problemas que vale la pena resaltar aquí: Primero, en su esfuerzo por legitimar las elecciones que se realizaron con menor nivel de irregularidad, los observadores ignoraron problemas que debieron enfrentarse en su momento para evitar que se repitieran en elecciones posteriores. Esto impidió que se acumulara un aprendizaje político que mejorara la administración electoral. El resultado, dice Carey, es que las elecciones celebradas en Haití entre 1990 y 1998 presentaron todas irregularidades, muchas veces repetidas, y no han sido ni siquiera mínimamente libres y transparentes. Segundo, es mucho más fácil observar elecciones presidenciales que legislativas o municipales porque es más fácil hacer el cálculo de los resultados en las presidenciales donde el total es nacional. En este sentido, las varias elecciones legislativas y municipales celebradas en Haití en los años noventa, todas ellas con irregularidades, dificultan la comprobación del problema que hay que detectar a nivel local. Las irregularidades se deben a las ineficiencias y manipulaciones, pero el dilema es

¹⁹ Este argumento aparece en el documento de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Situation of Human Rights in Haiti* (1996, p. 11) de la siguiente manera: «Las elecciones locales, municipales y legislativas del 25 de junio de 1995 registraron muchas irregularidades, pero según la opinión de la Misión de Observación Electoral de la OEA, estas irregularidades no afectaron la credibilidad, transparencia o validez de las votaciones. A pesar de que muchos diplomáticos en Haití concuerdan con la opinión de la Misión de Observación de la OEA, la mayoría de los partidos políticos haitianos no están de acuerdo».

²⁰ Anthony Maingot, *Haiti: Four Old and Two New Hypotheses*, p. 153; Henry Carey, *Electoral Observation and Democratization in Haiti*, p. 149.

²¹ U.N. Commission on Human Rights, *Situation of Human Rights in Haiti* (New York: United Nations, 1996).

²² Henry Carey plantea que René Preval como primer ministro no impulsó el nombramiento de un Consejo Electoral Permanente porque lo consideró imposible de lograr sin una mayoría funcional parlamentaria. Henry Carey, *Electoral Observation and Democratization in Haiti*, p. 151.

común a otros países del continente que combinan un sistema federal con uno semipresidencial, lo que aumenta el número de puestos en las elecciones. Tercero, las misiones de observaciones a veces juegan un papel dual de consejeros del Consejo Electoral y de evaluadores o críticos del proceso electoral. Combinar estas dos funciones en procesos electorales conflictivos como los de Haití es difícil si no imposible. Carey concluye diciendo que después de una década de observación electoral en Haití no hay una administración electoral competente o un sistema de partidos políticos funcional.²³

Sin una mayoría parlamentaria, el gobierno de Preval se sumió en una crisis después de la renuncia del primer ministro Rosny Smarth en junio de 1997 en medio de críticas al Consejo Electoral Provisional por no corregir irregularidades electorales y de fuertes tensiones entre las facciones del Lavalas. Después de la renuncia de Smarth varias de las recomendaciones de Preval para primer ministro fueron rechazadas por el Parlamento y el *impasse* gubernamental se prolongó por un año y medio, hasta que en diciembre de 1998 el presidente Preval logró que la legislatura aprobara a Jacques-Edouard Alexis como primer ministro. Pero tensiones entre Preval y el Parlamento llevaron a que Preval no renovara el mandato del Parlamento que expiraba en enero de 1999. El Parlamento votó a favor de extender su mandato indefinidamente y Preval rehusó aprobar ese voto, y por tanto, reconocer al Parlamento. A partir de ahí, Preval, su primer ministro y el gabinete han gobernado por decreto hasta que se celebren nuevas elecciones legislativas previstas para marzo y abril de 2000.

El caso de Haití ilustra claramente el efecto altamente negativo para la democracia de la debilidad del sistema de partidos y las deficiencias en la ingeniería política. Ciertamente, las condiciones socioeconómicas de Haití y su historia política son adversas a la democracia. Pero también dificulta la transición hacia una democracia el excesivo faccionalismo partidario y un sistema de gobierno que se basa en la dispersión del poder y donde proliferan las elecciones. El «barroco» constitucional y electoral de Haití no es la causa principal de la inestabilidad política haitiana, pero ayuda poco a superar los grandes retos que enfrenta Haití en su lucha por estabilizar la política con elementos democráticos.

V. Conclusión

Al concluir es necesario repetir que las diferencias socioeconómicas y políticas entre Puerto Rico, la República Dominicana y Haití son marcadas. Por lo tanto, las comparaciones deben tomarse como ideas sugerentes más que argumentos definitivos.

En sentido general, el análisis de estos tres casos muestra distintos niveles de estabilidad o volatilidad del sistema político. Puerto Rico presenta el caso de mayor estabilidad en su sistema de gobierno, pero el más inestable en lo referente a la cuestión de su soberanía nacional o estatus político. Entre los dos casos de transición política, la República Dominicana registra el proceso más largo de democratización e institucionalización de su sistema de partidos y electoral. En Haití la posibilidad de una real transición a la democracia enfrenta mayores desafíos que los que enfrentó la República Dominicana en los años sesenta (con la primera transición abortada) o a fines de los años setenta (segunda transición que se ha mantenido). Hay que anotar que en los años noventa hubo menos espacio para el desarrollismo económico, factor que jugó un papel importante en décadas anteriores impulsando una clase empresarial local y la expansión de la clase media, como ocurrió en la República Dominicana en los años sesenta y setenta. Por otro lado, el diseño constitucional haitiano basado en la dispersión de poderes inclina la balanza más hacia el caos que hacia el orden político. En la República Dominicana, por ejemplo, el período de postransición autoritaria entre 1961 y 1978, que se caracterizó por una secuencia de intentos fallidos de democratizar, se sostuvo en un diseño institucional de gobierno más concentrado, que si bien no fue democrático, le dio estabilidad política al país y permitió posteriormente una transición moderada tanto en su proceso como en el contenido.

El diseño semipresidencial del gobierno haitiano privilegia en términos constitucionales la participación y la representación sobre la gobernabilidad. Pero en contextos políticos de escasa institucionalización de las organizaciones sociales y políticas, como es el caso de Haití, este diseño agudiza las tendencias faccionalistas en el sistema de partidos y dificulta las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. Las continuas fricciones en los partidos haitianos, sus divisiones y proliferación, así como las dificultades que tuvieron tanto Aristide como Preval para formar gobierno y ejecutar reformas ilustran el problema. Satura también el espacio político la cantidad de elecciones que hay que celebrar en un país carente de la infraestructura administrativa o voluntad política para realizar elecciones transparentes. Elecciones

²³ *Ibidem*, pp. 156-165.

pospuestas o fraudulentas se convierten en la práctica electoral que poco contribuye a consolidar la democracia.

Las reformas constitucionales de 1994 en la República Dominicana también promueven una mayor dispersión electoral, no sólo porque se aumenta el número de elecciones a celebrar con la doble vuelta y la separación de las elecciones presidenciales y congresionales-municipales, sino también porque la doble vuelta puede debilitar la lealtad partidaria que es necesaria para mantener un sistema de partidos estables. La solidez del sistema de partidos dominicanos no se ha visto todavía transformada, pero las coaliciones electorales entre partidos ideológicamente disímiles, como en el caso del PRSC y el PLD en 1996 para asegurar más del 50% de los votos en la segunda vuelta, apunta hacia el debilitamiento del perfil ideológico de los partidos dominicanos, y quizás su debilitamiento. De esta manera, el «barroco institucional» que caracteriza el sistema político-electoral haitiano y dominicano (aumentado en Haití) presenta retos para la construcción y estabilidad democrática.

En resumen, Puerto Rico es un territorio de Estados Unidos y su sistema electoral y de partidos reflejan las características de la democracia de Estados Unidos. Su calendario electoral sigue el presidencial de Estados Unidos y su sistema de partidos ha evolucionado hacia un bipartidismo en torno a la cuestión del estatus. La República Dominicana se ajusta al modelo de transición típico de América Latina de las últimas dos décadas del siglo XX: transición a la democracia relativamente rápida con escasas interrupciones del orden constitucional (no habiéndose registrado ninguna en el caso dominicano) y procesos de democratización incompletos en términos de sus reglas y prácticas.

Haití es un caso de precaria y prolongada transición a la democracia, con interrupciones del orden constitucional y un alto nivel de violencia política. Por esta razón es difícil sostener que Haití ha logrado una verdadera transición a la democracia. El alto nivel de inestabilidad de los gobiernos haitianos en el posduvalierismo y los escasos logros institucionalizando el sistema y la administración electoral y los partidos políticos, sugieren que en Haití no ha habido un proceso de institucionalización democrática importante entre 1986 y 1999.

El análisis de los casos de Puerto Rico, República Dominicana y Haití nos muestra que en Puerto Rico y República Dominicana hay un sistema de partidos bien estructurado y cohesionado en torno a pocos partidos con capacidad de acceder al poder en elecciones libres y competitivas. En ambos casos el sistema electoral muestra un nivel importante de institucionalización: Puerto Rico tiene el mayor nivel de certeza y rutinización electoral (por ejemplo, fechas electorales establecidas que se han cumplido desde 1948), y en la República Dominicana se ha producido un intenso proceso de reforma electoral después de la transición de 1978, pero sobre todo en los años noventa, para hacer el sistema electoral más transparente, eficiente y confiable. En ambos casos la participación electoral es alta, aunque en República Dominicana hay una tendencia decreciente. En Haití hay un bajo nivel de rutinización de los procesos electorales, baja participación electoral, mayor nivel de dispersión partidaria, y gran dificultad de los partidos políticos para concertar acuerdos y poder gobernar.

--- El sistema electoral en Chile

Fernando Quintero Nader*

SUMARIO: Introducción; I. Breve reseña histórica; II. El régimen partidista; III. Principales artículos constitucionales; IV. Sistema electoral. La Constitución de 1980 y las principales legislaciones en la materia; 1. Del presidente y del Congreso Nacional; 2. De los partidos políticos; 3. Nacionalidad, ciudadanía y sufragio; 4. Organismos políticos-electorales; A. El Tribunal Calificador de Elecciones; B. Los tribunales electorales regionales; C. Los órganos electorales; a) La Dirección del Registro Electoral o del Servicio Electoral; b) Las juntas inscriptoras; c) Las juntas electorales; d) Las mesas receptoras de la votación; e) Los colegios escrutadores; 5. El ejercicio del voto.

Introducción

Chile ha vivido diversos cambios constitucionales y administrativos. La preocupación del gobierno y de la sociedad por satisfacer los diversos tipos de necesidades es inminente. No menos importante ha sido la transformación estructural de sus ordenamientos para garantizar los derechos y hacer efectivas las obligaciones de los ciudadanos, con el fin de consolidar un régimen democrático.

El objeto de este trabajo es desarrollar estas aserciones. Primeramente, sin profundizar demasiado en los antecedentes políticos y sociales de este país, se lleva a cabo un pequeño recorrido histórico, mencionando algunos ordenamientos vigentes y sus efectos, así como de ciertos acontecimientos que marcaron la evolución chilena.

En un segundo inciso, se analiza el régimen partidista remarcando la función trascendental de los partidos y sus aportaciones. Como veremos, aunque éstos ya existían desde tiempo atrás, su reconocimiento legal fue hasta que se promulgó la Constitución de 1914. Pocos años después, con el golpe militarizado de 1973, la intervención de esos organismos fue limitada y se penalizaba la ejecución y promoción de todo acto con carácter político-partidista.

Con el fin de transformar tal circunstancia, la movilización popular se hizo indispensable. El sufragio femenino se convierte en un triunfo auténtico de expresión popular.

En el numeral tres se hace un análisis de los principales artículos de la Constitución de 1980, misma que se encuentra vigente y que ha tenido varias

modificaciones. Se resaltan los aspectos de ciudadanía, los requisitos para gozar del derecho de sufragio y los casos de suspensión, y como un elemento importante de este trabajo, la estructura gubernamental.

El elemento total de nuestro análisis se incluye en el apartado número cuatro. Con el fin de exponer con más claridad e integridad el desarrollo del sistema electoral, se contemplan, comparativamente, la Constitución de 1925, la de 1980, algunas legislaciones en la materia y, en algunos casos, la opinión del Grupo de Estudios Constitucionales (también denominado «Grupo de los 24» y del cual hablaremos más tarde). La descripción de la integración y funcionamiento de los organismos político-electorales es relevante porque refieren, sintéticamente, algunos elementos de la etapa previa a la jornada electoral, el día de las elecciones y sus posteriores implicaciones (escrutinios y calificación de la votación). Asimismo, se hace constar el procedimiento y la importancia del ejercicio del voto como herramienta útil del régimen democrático.

I. Breve reseña histórica

El siglo XVIII fue de tranquilidad y progreso para los chilenos. La guerra que se mantenía con los araucanos se calmó. En la penúltima década, la Capitanía General de Chile se dividió en dos intendencias¹ para simplificar el gobierno.

A principios del siguiente siglo, la dificultad por la que atravesaba España causó efectos en las colonias de ultramar. El 18 de septiembre de 1810, una junta de patriotas asume el poder en Santiago de Chile. En noviembre del siguiente año, se sublevó José Miguel

* Profesor Investigador del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹ La de Santiago y la de Concepción.

Carrera y, para septiembre de 1812, se adueñó del poder sin proclamar la independencia.

Después de varios conflictos internos, se lleva a cabo una consulta popular y se jura la independencia chilena (febrero de 1818). Estados Unidos les reconoce su carácter independiente hasta 1822.

En 1833 se promulgó una nueva Constitución. Le reconoció cierta interdependencia de los poderes ejecutivo y legislativo, predominando aquél. Este nuevo ordenamiento inició un período amplio de gobierno que duró hasta 1891 y logró que Chile gozara de una notable prosperidad.

La revolución (1891) abre un período de debilitamiento del poder ejecutivo y fortalecimiento del parlamento. Esto es, la dominación oligárquica se deterioró con la sustitución del régimen presidencial por el parlamentario.² Esta situación contribuyó a que las actividades relativas a la administración del Estado se vieran truncadas.

En 1920 toma la presidencia Arturo Alessandri y pocos años después se elabora una nueva Constitución que sustituye el régimen parlamentario por el presidencial y separa a la Iglesia del Estado.

Con la crisis económica de 1929, se desata un período de anarquía en 1931 y 1932. Fue hasta la elección de Alessandri como presidente que la situación se tranquilizó. Después de varios procesos electorales, en 1970 se da el triunfo de la corriente socialista, encabezada por Salvador Allende, quien nacionalizó los bancos privados y otras empresas.

Un pronunciamiento militar provoca que el general Pinochet tome el poder en 1973. Al año siguiente, se proclama presidente de la República. La nueva Constitución de 1981 lo refrenda en el cargo.

En 1988 se llevó a cabo un plebiscito que rechazaba la continuidad del jefe de Estado en el poder. Poco tiempo después se realiza otro, el cual aprueba la nueva Constitución.

II. El régimen partidista

Podemos decir que el sistema de partidos chileno se encuentra institucionalizado desde el siglo pasado y ha contribuido al desarrollo del país.

² Este régimen fue implantado sin la mediación de una reforma constitucional. Se basaron sólo en las disposiciones de la Carta Suprema que facultaban al Congreso para aprobar anualmente la ley que sancionaba los gastos de la nación, el cobro de las contribuciones y el mantenimiento de las fuerzas armadas. Elgueta, Belarmino y Alejandro Chelén, «Breve historia de medio siglo en Chile», *América Latina: historia de medio siglo*, v. 1., América del Sur, octava edición, Siglo XXI Editores, 1991, p. 231.

Aunque los partidos ya existían desde entonces, fue hasta la Constitución de 1914 que se les reconoció legalmente. Como se indicó anteriormente, no obstante que la Constitución de 1925 restablece el presidencialismo, este régimen no se debilitó. Por el contrario, se fortaleció y se amplió con la incorporación del sistema socialista y comunista al parlamento (en los años treinta), desplazando la fractura clerical-laica debido a las divisiones de clase. Con la reforma constitucional de 1971, se les otorgó personalidad jurídica de derecho público, amplia autonomía para organizarse y cumplir sus propios fines, fundar diarios y revistas, y acceso a los medios de comunicación social del Estado. Al mismo tiempo, los límites ideológicos y programáticos fijan una estructura política dividida en tres campos de acuerdo a un potencial electoral similar: la derecha (integrada por conservadores y liberales), el centro (radicales y demócrata-cristianos) y la izquierda (comunistas y socialistas).

En este sentido, es necesario destacar un aspecto fundamental: el carácter institucional del golpe militarizado de 1973, lo cual fue un punto decisivo en la creación de un nuevo orden. Esto implicó la disolución del Congreso Nacional y la destrucción de registros electorales. Algunos partidos fueron disueltos (1977), y desde entonces se empezó a penalizar la ejecución y promoción de todo acto de índole político-partidista.

La reforma política del gobierno militar se orientó hacia la construcción de una «democracia protegida», concediéndole un rol importante a las fuerzas armadas y de orden, debido a la alta estimación del concepto de seguridad nacional. Se previó:

... el establecimiento de sistemas electorales que impiden que los partidos se conviertan en conductos monopólicos de la participación ciudadana, favorecer la existencia de nuevas formas de agrupación política, entendidas como corrientes de opinión, impedir la intrusión de los futuros parlamentarios o grupos políticos, en la generación y funcionamiento de las entidades gremiales o sindicales, estudiantiles, profesionales y vecinales y la incompatibilidad de las actividades gremiales con las políticas. Asimismo, se ordena la creación de un «Poder de Seguridad» que contemple el papel de las fuerzas armadas en su deber de contribuir a garantizar la supervivencia del Estado, los principios básicos de la institucionalidad y los grandes y permanentes objetivos de la nación.³

³ Pinochet, citado por Cumplido Cereceda, Francisco, «Chile: ¿dos lecciones contrapuestas? La Constitución de 1980 y el proyecto constitucional del Grupo de los 24» *Reforma política y consolidación democrática, Europa y América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, 1988, p. 202.

Aunque con la recomposición de ciertos partidos políticos y del sistema partidista nacional se traducían en una forma de consolidación democrática, el descontento social y la Constitución de 1980 provocan el término del gobierno de Pinochet, entrando, al mismo tiempo en funciones, el Senado y la Cámara de Diputados. La disidencia, representada por el Grupo de Estudios Constitucionales, Grupo de los 24,⁴ tildaba a esa Constitución como ilegítima, por no ser genuina expresión de la voluntad del pueblo chileno y además porque en su contenido, consolidaba el autoritarismo y un régimen presidencialista imperativo. Sostenían:

que la nueva Constitución rechaza el sistema representativo de gobierno, desconoce el derecho natural y exclusivo del pueblo para gobernarse, niega el pluralismo ideológico, establece un régimen político militarista, implanta un verdadero cesarismo presidencial, minimiza al parlamento, transforma al tribunal Constitucional en un organismo burocrático carente de representatividad popular y más poderoso que el congreso, otorga un poder ilimitado a las fuerzas armadas, subordina la vigencia de los derechos fundamentales al arbitrio del gobierno y se identifica, en lo económico, con el capitalismo individualista de libre mercado...⁵

Podemos mencionar que los actos partidistas comenzaron a dar luces a partir de la crisis económica de 1982. La protesta nacional (1983) hace patente el fracaso del proyecto fundacional del régimen militar. La actividad político-partidista se transforma en el principal dinamizador del proceso social, aunque con carencia de un espacio institucional reconocido. El Grupo de los 24 reconocía que los partidos políticos son instrumentos esenciales en la vida de una democracia.

Las elecciones libres se convierten en una notable herramienta de evaluación de fuerzas políticas y las distintas opciones, lo que da lugar a una recomposición de identidades políticas. La reconstrucción del sistema político trae aparejada la reestructuración social. Esto implica que no tanto se desarrollaron estructuras nuevas, sino que desaparecieron las anteriores.

En los últimos años, la democracia se enfrenta a un conflicto entre la pluralidad y la cohesión, esto es, la existencia de intereses y opiniones diversas, muchas veces encontradas y, por otro lado, la continua

búsqueda de una unidad fundamental como reflejo del orden en la organización de decisiones. Todo esto se lleva a cabo en el nivel de los partidos. La creciente movilización política y la participación electoral son producto de la extensión del electorado, que fue impulsada con dos reformas: el establecimiento del voto femenino (1949) y el voto de los analfabetos y los mayores de 18 años (1970). Aunado a esto, el establecimiento de la cédula única que elimina el cohecho (1958) y la obligación legal de votar (1962). Todo esto representa un incremento del 19 al 58% de la población total activa.⁶

Dentro de este proceso de transformaciones, la movilización popular era necesaria para lograr un mayor apoyo electoral y el compromiso de las organizaciones. No obstante que la participación femenina representaba una intervención menor, sí era perceptible que la sociedad chilena había logrado una efectiva expresión política, desde el punto de vista electoral. Más aún, esto reflejaba la coexistencia de diversos tipos de partidos como el de notables (partidos de derecha), de clientela (como el Radical) y de raíz populista (Socialista), entre otros.⁷

De acuerdo con Norbert Lechner,⁸ existen dos aspectos peculiares en el sistema partidista chileno que son importantes destacar: «la conjunción de partidos relativamente “clasistas” y de un Estado intervencionista; y la coexistencia de partidos fuertemente estructurados con un régimen presidencial». Aunque esto refleja la existencia de un sistema pluriclasista, la realidad es otra. Existen partidos que apoyan a determinados sectores, verbigracia, el Partido Nacional soporta a la clase alta.

El papel de los partidos políticos es determinante en Chile. Han sido grandes actores en los movimientos sindicales, estudiantiles, de población, entre otros. En otras palabras, reivindicadores de intereses sociales ante el Estado.

III. Principales artículos constitucionales⁹

⁴ Fundado en 1978 e integrado por 24 personas. Entre ellos, académicos, abogados y profesionales, y por exparlamentarios de todas las tendencias políticas existentes en esa época. Proponían una alternativa constitucional y la elección de una Asamblea Constituyente en un proyecto cuyas sugerencias no fueron acogidas por el gobierno de Pinochet.

⁵ Grupo de Estudios Constitucionales, citado por Cumplido Cereceda, *op. cit.*, p. 199.

⁶ Lechner, Norbert, «Sistemas de partido en Chile» *Los sistemas políticos en América Latina*, Siglo XXI Editores, Universidad de las Naciones Unidas, México, 1989, p. 82.

⁷ *Ibidem*, p. 85.

⁸ *Ibidem*, p. 93.

⁹ Decreto Supremo No. 1.150, de 1980.

Primeramente, el artículo cuarto constitucional establece que Chile es una república democrática. En cuanto al aspecto de la soberanía, el mismo ordenamiento dispone que reside esencialmente en la Nación y es llevado a cabo por el pueblo a través de un plebiscito y elecciones periódicas, junto con las autoridades contempladas dentro de esta Ley.¹⁰ Como restricción se prevé que ni un individuo ni un sector del pueblo puede atribuirse esta facultad.

Es necesario en todo momento el respeto de los derechos esenciales de la naturaleza humana. La función del Estado, por lo tanto, es la promoción y protección de esos derechos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por ese país y que estén vigentes.

Otro elemento importante dentro del marco político es la ciudadanía. La misma Constitución señala que sólo los que hayan cumplido dieciocho años de edad y no hayan sido condenados a pena aflictiva, podrán ser considerados como ciudadanos. Este carácter atribuye los derechos de sufragio, la posibilidad de ocupar cargos de elección popular y los demás señalados en la propia Constitución o la Ley.¹¹

En este sentido, el artículo 14 prevé el caso del sufragio para los extranjeros avecindados en Chile por más de cinco años. Sólo es necesario cumplir con los requisitos planteados en el párrafo anterior, esto es, edad mínima de 18 años y no haber sido condenados por pena aflictiva.

El sufragio es personal, igualitario y secreto. Además, en caso de ser ciudadano, será obligatorio. Sólo podrá ser suspendido en los siguientes casos:

- ... a) Por interdicción en caso de demencia;
- b) Por hallarse la persona procesada por delito que merezca pena aflictiva o por delito que la ley califique como conducta terrorista, y
- c) Por haber sido sancionado por el Tribunal Constitucional en conformidad con el inciso séptimo del número 15o. del artículo 19 de esta Constitución.¹² Los que por esta causa se

¹⁰ Artículo quinto constitucional. La misma ley nos indica que el segundo inciso es el resultado de la modificación por el artículo único, No. 1, de la Ley de Reforma Constitucional No. 18.825, de 17 de agosto de 1989.

¹¹ Artículo 13 constitucional.

¹² El artículo 19, número 15 menciona que la Constitución asegura entre otras cosas: el derecho de asociación sin permiso previo; para gozar de personalidad jurídica, las asociaciones deberán constituirse en conformidad a la ley; nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación y la prohibición de asociaciones contrarias a la moral, al orden público y a la seguridad del Estado. Ahora bien, el inciso 7 de este número 15 señala que: «Sin perjuicio de las demás sanciones establecidas en la Constitución o en la ley, las personas que hubiesen tenido participación en los hechos que motiven la declaración de inconstitucionalidad a que se refiere el inciso precedente, no podrán participar en la formación de otros partidos políticos, movimientos u otras formas de organización política, ni optar a cargos públicos de elección popular ni desempeñar los cargos que se mencionan en los números 1) a 6)

hallasen privados del ejercicio del derecho de sufragio lo recuperarán al término de cinco años, contado desde la declaración del Tribunal. Esta suspensión no producirá otro efecto legal, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso séptimo del número 15 del artículo 19.¹³

Por lo que respecta a la estructura gubernamental, sólo consideramos necesario mencionar que tanto el gobierno como la administración del Estado, corresponden al presidente de la República, quien es el jefe del Estado. Es elegido en votación directa y por mayoría absoluta de los sufragios válidamente emitidos. Asimismo, existen los ministros de Estado, que son los colaboradores directos e inmediatos del presidente.

De acuerdo con el capítulo V de la Constitución, el Congreso Nacional se compone de dos elementos: la Cámara de Diputados y el Senado. La Cámara de Diputados se integra por 120 miembros elegidos en votación directa por los distritos electorales establecidos en la ley orgánica correspondiente.¹⁴ Por lo que respecta al Senado, se compone de miembros elegidos en votación directa por circunscripciones senatoriales, en consideración a las trece regiones del país. Es importante señalar que cada región constituye una circunscripción, excepto seis de ellas que se dividirán, cada una, en dos circunscripciones por la ley orgánica respectiva.¹⁵

Posteriormente, la Constitución establece un capítulo específico denominado Justicia Electoral, en el que se asientan los elementos generales del Tribunal Calificador de Elecciones y sus atribuciones. El artículo 84 menciona que el citado tribunal es un órgano especial que conoce del escrutinio general y de la calificación de elecciones de presidente de la República, de diputados y senadores; resolverá las reclamaciones a que diesen lugar y proclamará a los que resulten elegidos. Además, conocerá de los plebiscitos.

Está integrado por cinco miembros que siguen un procedimiento específico de designación. Esto es:

del artículo 54, por el término de cinco años, contado desde la resolución del Tribunal. Si a esa fecha las personas referidas estuviesen en posesión de las funciones o cargos indicados, los perderán de pleno derecho».

¹³ Artículo 16 constitucional. Este ordenamiento señala que el inciso c) es un número modificado, como aparece en el texto, por el artículo único No. 4, de la Ley de Reforma Constitucional, No. 18.825, de 17 de agosto de 1989.

¹⁴ Esta nueva composición es resultado de una modificación por el artículo único No. 23, de la Ley de Reforma Constitucional No. 18.825, de 17 de agosto de 1989.

¹⁵ Este inciso reemplazó al anterior, como resultado de un artículo único No. 25, de la Ley de Reforma Constitucional No. 18.825, de 17 de agosto de 1989.

- ... a) Tres ministros o exministros de la Corte Suprema, elegidos por ésta en votaciones sucesivas y secretas, por la mayoría absoluta de los miembros;
- b) Un abogado elegido por la Corte Suprema en la forma señalada precedentemente y que reúna los requisitos que señala el inciso segundo del artículo 81;
- c) Un expresidente del Senado o de la Cámara de Diputados que haya ejercido el cargo por un lapso no inferior a tres años, el que será elegido por sorteo.

Las designaciones a que se refieren las letras b) y c) no podrán recaer en personas que sean parlamentario, candidato a cargos de elección popular, ministro de Estado, ni dirigente de partido político.

Los miembros de este Tribunal durarán cuatro años en sus funciones y les serán aplicables las disposiciones de los artículos 55 y 56 de esta Constitución.

El Tribunal Calificador procederá como jurado en la apreciación de los hechos y sentenciará con arreglo a derecho.

Una ley orgánica constitucional regulará la organización y funcionamiento del Tribunal Calificador.¹⁶

IV. Sistema electoral. La Constitución de 1980 y las principales legislaciones en la materia

Durante 1833 y 1925, Chile vivió tres sistemas de gobierno: un presidencialismo, un régimen pseudoparlamentario (o de Asamblea) y un presidencialismo de Ejecutivo vigorizado. Por lo que se refiere al tercero, fue la opción tomada con el plebiscito de 1925, garantizándose un ejercicio efectivo de derechos humanos dentro de un Estado de Derecho.

En 1973, se da un golpe de Estado como consecuencia de la crisis del sistema. Esto provoca la destrucción del Estado de Derecho, caracterizada por una inseguridad jurídica del pueblo y, por consiguiente, la violación de los derechos humanos.¹⁷

Cinco años después, el general Augusto Pinochet anuncia la vigencia de una nueva Constitución que constaba de varias propuestas. Con la aprobación del

texto definitivo por parte de la Junta de Gobierno,¹⁸ se sometió a una ratificación plebiscitaria que se llevaría a cabo el 11 de septiembre del mismo año. En ese acto podían sufragar los chilenos mayores de 18 años y los extranjeros residentes en el país, exhibiendo sólo la cédula de identidad. El texto fue promulgado por el general Pinochet, quien ordenó su publicación en octubre de 1980¹⁹ y que entró en vigor el 11 de marzo de 1981.²⁰

Entra el país en crisis política y jurídica por un desacuerdo entre el régimen militar y la oposición. Los primeros exigían el reconocimiento de la legitimidad de la Constitución, y los otros rechazaban esas propuestas, pidiendo elecciones y dar fin al régimen militar. Todo esto trae como consecuencia a un Chile dividido. Por un lado «el oficial», que operaba dentro de los marcos constitucionales de 1980, y por el otro un «Chile disidente», que se regía por sus propias propuestas políticas y democráticas.

Posteriormente, las elecciones llevadas a cabo el 14 de diciembre de 1989 tienen un carácter especial. Se dan después de más de dieciséis años de un autoritarismo militar y representan el inicio de un nuevo régimen democrático. El surgimiento de un sistema de partidos se torna en un elemento más importante que la competencia electoral misma.

La Ley Electoral que favorecía a partidos de gobierno, estableció un sistema binominal, esto es, implicaba la elección de dos diputados por distrito y dos senadores por circunscripción y ganaban las listas que tuvieran las dos primeras mayorías. Tal situación forzó al surgimiento de coaliciones: una de derecha (Renovación Nacional-UDI) y una de centroizquierda (Democracia Cristiana, Partido por la Democracia, socialistas y otros partidos menores). Un denominado «Partido Comunista», excluido por la Democracia Cristiana de la alianza de centroizquierda, formó una lista aparte, en la que lo acompañaba algunas veces el PS (de Almeyda), el MIR y otros grupos pequeños de izquierda.

La ubicación política fuerte en Chile siempre fue en el eje izquierda-derecha. La fuerza de la derecha en las elecciones del 89 causó asombro a los que

¹⁸ Decreto Ley No. 3464, publicado en el *Diario Oficial* del 11 de agosto de 1980.

¹⁹ Decreto Supremo No. 1.150, publicado en el *Diario Oficial* No. 30.798 el 24 de octubre.

²⁰ Nogueira, Humberto y Francisco Cumplido, «Consideración sobre la legislación electoral y de partidos en Chile» en *Legislación electoral comparada. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay*, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (Instituto Interamericano de Derechos Humanos), Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (Universidad de la República Oriental del Uruguay), CAPEL, Costa Rica, 1988, p. 159.

¹⁶ Artículo 84 constitucional. La Ley a que se refiere este inciso es la Ley No. 18.460, de 15 de noviembre de 1985. Sobre ésta hablaremos posteriormente.

¹⁷ Consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en pactos complementarios.

simpatizaban con el régimen militar. Por otro lado, la izquierda se ve mermada en cuanto a la votación, en comparación con las elecciones de 1973.

Por lo tanto, las elecciones de 1989 y sus resultados constituyen un fuerte impulso para un sistema de partidos bipolar, basado en la solidaridad y diferencias partidarias. Ponen fin, como dijimos, a un régimen autoritario de larga trayectoria y dan inicio a uno democrático.

Una vez asentado lo anterior, consideramos relevante plantear algunas de las principales reformas que marcaron el ocaso de un régimen institucionalizado y el surgimiento de uno nuevo, símbolo de una transición democrática. Es por eso que nos valemos de un comparativo de los principales ordenamientos que han tenido vigencia en Chile.

1. Del presidente y del Congreso Nacional

En principio, la Constitución de 1980 establece en su artículo 26 que el presidente será elegido en votación directa y por mayoría absoluta de los sufragios válidamente emitidos. Esa elección se debe realizar 90 días antes de aquél en que termine el período del que está en el cargo. Cuando se presente el caso de que hubiesen dos candidatos y ninguno obtuviese más de la mitad, se debe realizar otra elección 15 días después de la declaración respectiva del Tribunal Calificador. En esas elecciones contienen sólo esos dos candidatos. Los votos en blanco y los nulos se toman como no emitidos.

Por lo que se refiere al Congreso Nacional, el artículo 42 señala que se compone de dos ramas: la Cámara de Diputados y el Senado. Ambas actúan en la formación de leyes, de acuerdo con lo establecido en ese ordenamiento. Esta Constitución presenta una diferencia clave con la de 1925, en cuanto a la composición y generación de la Cámara de Diputados y el Senado.

El artículo 43 establece que la Cámara de Diputados está integrada por 120 miembros elegidos por votación directa por los distritos electorales, según lo establecido en la ley orgánica constitucional.²¹ Esto implica que la determinación del número

de integrantes no dependía de la población nacional, sino de las circunscripciones correspondientes.

En cuanto al Senado, existe una innovación relativa a la composición y el número. Los senadores se elegirán mediante votación directa por cada una de las trece regiones del país. Cada región tendrá dos senadores, de acuerdo con la forma determinada por la ley orgánica respectiva.

Los cambios incorporados por la Constitución de 1980, radican en que los integrantes de ambas Cámaras son elegidos directamente por los ciudadanos a través de un voto libre y universal.

El presidente duraba en su encargo seis años, de acuerdo con lo establecido en la Constitución de 1925. La de 1980, aumenta a ocho años el período y sigue rigiendo el principio de no reelección. Posteriormente, con la Ley de Reforma Constitucional No. 19.295, de 4 de marzo de 1994, el encargo se reduce nuevamente a seis años y se mantiene el principio mencionado.

2. De los partidos políticos

El régimen de partidos políticos también se ve modificado. El artículo noveno de la Constitución de 1925 los reconocía como personas jurídicas de derecho público. Dicha calidad se obtenía a través del registro ante el director del Registro Electoral. La Carta Magna de 1980 los reconoce sólo como una forma más del derecho de asociación y se constituyen como personas jurídicas, sin establecer nada sobre su personalidad jurídica.

La Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, publicada en el *Diario Oficial* de 23 de marzo de 1987, en el artículo primero reconoce que «los partidos políticos son asociaciones voluntarias, dotadas de personalidad jurídica, formadas por ciudadanos que comparten una misma doctrina de gobierno, cuya finalidad es contribuir al funcionamiento del régimen democrático constitucional y ejercer una legítima influencia en la conducción del Estado para alcanzar el bien común y servir al interés nacional».

En el título segundo, que se refiere a la constitución de los partidos, el artículo cuarto señala que la personalidad jurídica se les reconoce a partir de

²¹ Según el artículo 178 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, publicada en el *Diario Oficial* de 6 de mayo de 1988, para la elección de los miembros de la Cámara de Diputados

habrá sesenta distritos electorales, cada uno de los cuales elegirá dos diputados.

la inscripción en el Registro de Partidos Políticos. La escritura pública para la constitución deberá contener los siguientes datos:

- a) Individualización completa de los comparecientes;
- b) Declaración de la voluntad de constituir un partido político;
- c) Nombre del partido y, si lo tuviere, sigla, lema y descripción literal del símbolo;
- d) Declaración de principios del partido;
- e) Estatuto del mismo, y
- f) Nombres y apellidos de las personas que integran la Directiva Central y el Tribunal Supremo provisionales, la constitución de un domicilio común y normas para el reemplazo o subrogación de las mismas, de acuerdo con lo establecido en la ley.

Cuando el director del Servicio Electoral dispone la publicación de la escritura en el *Diario Oficial*, se entiende que el partido está en formación, por lo que puede divulgar sus postulados doctrinales y programáticos usando los diversos medios de comunicación social. A su vez, hacer un llamado a los ciudadanos para que se afilien a ella. Requiere de por lo menos un 0.5% del electorado que hubiese sufragado en el anterior proceso de elección de diputados en cada una de las regiones donde se está constituyendo.

Al reunir el partido los requisitos anteriores y el número mínimo establecido de afiliados,²² se solicitará al director del Servicio Electoral que lo inscriba en el Registro de Partidos. La misma Ley establece las normas aplicables en caso de que caduque el derecho de inscripción.

Por lo que se refiere a los límites y obligaciones de los partidos, la multicitada Constitución en su artículo 19, número 15, establece: no podrán intervenir en actividades ajenas a las que le son propias, ni tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana; la nómina de sus militantes se registrará en el servicio electoral del Estado, la que será accesible a los militantes de ese partido; su contabilidad se hará pública; en cuanto a su financiamiento, no podrá provenir de «dineros», bienes, donaciones, aportes ni créditos de origen extranjero. Sus normas deben tender a la democracia interna. Deberá existir una ley orgánica constitucional que regulará las demás materias relacionadas con él,

así como las sanciones aplicables en caso de incumplimiento de los preceptos.

Surge la incógnita de cuáles son las actividades que son propias de los partidos. Al respecto, el artículo 20. de la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos,²³ establece lo siguiente:

sólo las conducentes a obtener para sus candidatos el acceso constitucional a los cargos públicos de elección popular, para lo cual y con el objeto de poner en práctica los principios y postulados de sus programas, podrán participar en los procesos electorales y plebiscitarios en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva ... Los partidos políticos podrán además:

- a) Presentar ante los habitantes del país sus declaraciones de principios y sus políticas y programas de conducción del Estado; y ante aquéllos y las autoridades que establecen la Constitución y las leyes, sus iniciativas y criterios de acción frente a asuntos de interés público;
- b) Cooperar, a requerimiento de los senadores y diputados, en las labores que éstos desarrollen;
- c) Contribuir a la formación de ciudadanos capacitados para asumir responsabilidades públicas;
- d) Efectuar las demás actividades que sean complementarias a las anteriores y que no estén prohibidas por la Constitución o las leyes...

En la misma Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, también se establece la normatividad para el financiamiento de los partidos políticos. Esa prerrogativa tiende a buscar la igualdad de oportunidades entre ellos e imparcialmente garantizado según criterios de equidad. Así tenemos que, de acuerdo con el artículo 33, los ingresos de los partidos se constituyen por las cotizaciones ordinarias o extraordinarias que realicen sus afiliados, las donaciones, asignaciones testamentarias a su favor y por los frutos y productos de los bienes de su patrimonio.

Finalmente, podemos mencionar que los actos que realicen las asociaciones, movimientos, organizaciones o grupos de personas que puedan considerarse como exclusivas de los partidos políticos, podrán sancionarse conforme a la ley orgánica.

3. Nacionalidad, ciudadanía y sufragio

En el artículo 10 de la Constitución de 1980, se enmarcan las formas en que se adquiere la nacionali-

²² El país está dividido en 13 regiones. Debe contar con afiliados en por lo menos ocho regiones o en un mínimo de tres de ellas (siempre que fuesen geográficamente contiguas).

²³ Ley No. 18.603, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 23 de marzo de 1987.

dad. Asimismo, en el artículo siguiente se establecen los supuestos que provocan la pérdida de esa calidad. La Constitución de 1925, al igual que ésta, establecía como prerequisite para la ciudadanía: la nacionalidad.

Ahora bien, la primera dispone que son ciudadanos los chilenos que hayan cumplido los dieciocho años de edad y que no hayan sido condenados a pena aflictiva. Por lo tanto, gozan de derechos de sufragio, de optar a cargos de elección popular y los demás que otorguen la Constitución y la ley. Un elemento especial es el caso de que los extranjeros residentes en Chile por más de cinco años y gocen de la mayoría de edad, así como no haber sido condenados a pena aflictiva, podrán sufragar en los términos establecidos en la Ley.

El sufragio, por lo tanto, es personal, igualitario y secreto. La Ley agrega una característica más en caso de los ciudadanos: es obligatorio. Tal obligatoriedad, según la Constitución de 1925, provocaba el estricto cumplimiento de la norma, salvo en los casos de impedimento legítimo. Si no se ejercía ese derecho-obligación, la pena era la prisión (de grados medios a máximos), que se podía conmutar por multa. Los extranjeros, los menores de edad y los no inscritos en registros electorales, se ven limitados de este derecho, tanto en el sentido pasivo como el activo.

4. Organismos político-electorales

La Constitución de 1980 establece varios órganos relacionados con la actividad electoral. Estos son:

- A. EL TRIBUNAL CALIFICADOR DE ELECCIONES;
- B. LOS TRIBUNALES ELECTORALES REGIONALES;
- C. LOS ÓRGANOS ELECTORALES:
 - a) La Dirección del Registro Electoral o de Servicio Electoral;
 - b) Las juntas inscriptoras;
 - c) Las juntas electorales;
 - d) Las mesas receptoras de sufragios, y
 - e) Los colegios escrutadores.
- A. EL TRIBUNAL CALIFICADOR DE ELECCIONES

La Constitución de 1925 establecía que era un órgano especial para conocer de la calificación de las elecciones del presidente de la República y las parlamentarias. Asimismo, de las reclamaciones de nulidad que se interpusieran respecto de ellas,

calificaba los plebiscitos y comunicar del resultado al presidente de la República.

La Constitución de 1980 mantiene similarmente los mismos requisitos. Los cambios se perciben en lo referente a la composición y la forma de elegir a los integrantes, quedando de la siguiente forma:

1. Tres ministros o exministros de la Corte Suprema, elegidos por ésta en votaciones sucesivas y secretas, por la mayoría absoluta de sus miembros;
2. Un abogado elegido por la Corte Suprema en la forma señalada precedentemente y que reúna los requisitos que señala el inciso segundo del artículo 81 de la Constitución;
3. Un expresidente del Senado o de la Cámara de Diputados que haya ejercido el cargo por un lapso no inferior a tres años, el que será elegido por sorteo.²⁴

La propia Ley Constitucional sobre el Tribunal Calificador de Elecciones determina la competencia de este órgano en el artículo 9o. Conoce del escrutinio general de las elecciones de presidente de la República, de diputados y senadores y de los plebiscitos, y además resuelve las reclamaciones interpuestas relacionadas con su materia. Es el encargado de calificar los procesos electorales y plebiscitarios (tanto nacionales como comunales) y de proclamar a quienes resulten electos o el resultado del plebiscito.

Por lo que se refiere a la proclamación del presidente electo, se comunicará al presidente del Senado. La de senadores y diputados, a los presidentes de las respectivas cámaras. El resultado del plebiscito nacional, al presidente de la República y el del plebiscito comunal, al alcalde respectivo.²⁵

B. LOS TRIBUNALES ELECTORALES REGIONALES

De acuerdo con el artículo 85 de la Constitución de 1980, son los encargados de conocer el escrutinio general y la calificación de las elecciones encomendadas por ley. También resuelven las reclamaciones a que dieren lugar y proclaman los candidatos electos.

En cada región habrá un Tribunal Electoral Regional, el cual tendrá su sede en la capital de la

²⁴ Artículo 84 constitucional y 2o. de la Ley Orgánica Constitucional sobre el Tribunal Calificador de Elecciones del 15 de noviembre de 1985.

²⁵ El inciso «c» y el último párrafo, son incisos sustituidos, como aparecen en el texto, por el artículo 5o. de la Ley No. 18.963, del 10 de marzo de 1990.

misma. La única excepción a esta norma es la referente a la metropolitana de Santiago que contará con dos. Cada uno cuenta con tres miembros. Uno de ellos, el presidente, será un ministro de la Corte de Apelaciones respectiva, y los otros serán designados por el Tribunal Calificador de Elecciones.²⁶ Estos últimos deberán haber ejercido la profesión de abogado o haberse desempeñado como ministro o integrante de la Corte de Apelaciones (3 años mínimo). Desempeñarán el cargo por cuatro años y podrán reelegirse.

El proyecto del Grupo de Estudios Constitucionales establecía, en su artículo 14, una integración diferente. El órgano colegiado se integra por tres miembros que ocupaban el cargo por cuatro años. Uno de ellos se elegía por sorteo de la Corte o Cortes de Apelaciones respectivas; otro se elegía por sorteo entre los individuos que hubiesen desempeñado el cargo de alcalde, de los diferentes municipios de la región (por más de un año), y un tercero, que era representante del Consejo Económico Social Regional.²⁷

El título III de la Ley de los Tribunales Electorales Regionales hace referencia a la competencia. Así tenemos que:

1. Califica las elecciones de carácter gremial y la de los grupos intermedios, que tengan derecho a participar en la designación de los integrantes de los consejos regionales de desarrollo o de los consejos de desarrollo comunal;
2. Conoce las reclamaciones interpuestas con motivo de las elecciones de carácter gremial y de las de cualesquiera otros grupos intermedios (con las reglas establecidas en la Ley);
3. Declarar las incompatibilidades que deriven de la aplicación del artículo 23 constitucional y las inhabilidades que, de acuerdo con esa norma suprema, establezca la Ley, y
4. Cumple con las demás funciones encomendadas por las leyes.

C. LOS ÓRGANOS ELECTORALES

Tanto en la Constitución de 1925 como en la Constitución de 1980 y el proyecto del Grupo de Estudios Constitucionales, conservaron las cinco figuras institucionales u órganos electorales: la

Dirección del Registro Electoral, las juntas inscriptoras, las juntas electorales, las mesas receptoras de los sufragios y los colegios escrutadores.

En la Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral,²⁸ se dispone que los organismos encargados del proceso de inscripción electoral son las juntas electorales, las juntas inscriptoras y el Servicio Electoral.

a. La Dirección del Registro Electoral o del Servicio Electoral

De acuerdo con lo establecido en el título II, «De la Inscripción Electoral», el primer párrafo señala que los registros electorales son libros, llevados por duplicado, en donde se asientan las inscripciones, separando a los varones de las mujeres. Se establecen los ciudadanos chilenos y los extranjeros con derecho a sufragio. Para su control, en ellos se especificarán el nombre de la región, provincia y circunscripción a la que pertenecen, un número correlativo y la mención de «varones» o «mujeres» según corresponda.

Quien se encarga de su renovación periódica y de las características de las marcas, sellos y timbres que llevarán los folios de inscripciones y las actas es el director del Servicio Electoral. El ejemplar de cada registro, que tendrá el nombre de «Registro Electoral Local», se utilizará en los actos electorales o plebiscitarios y servirá para formar el Archivo Electoral Local.

Ahora bien, el Servicio Electoral, según lo establece el artículo 87 de la misma Ley, es un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto es cumplir con las funciones señaladas en la Ley y que se relacionará con el presidente de la República a través del Ministerio del Interior. Se le considera como continuador y sucesor legal de la Dirección de Registro Electoral, por lo que las referencias hechas en la legislación y reglamentación que estén vigentes hacen de este organismo, se entenderán hechas al Servicio Electoral (artículo 89). Entre sus funciones encontramos:

...

- a) Supervigilar y fiscalizar a los organismos electorales establecidos en esta ley y velar por el cumplimiento de las normas electorales, debiendo denunciar ante la autoridad que corresponda a las personas que infringieren, sin perjuicio de la acción pública o popular que fuere procedente;

²⁶ Artículo 1o. de la Ley de los Tribunales Electorales Regionales, publicada en el *Diario Oficial* del 9 de enero de 1987.

²⁷ Nogueira y otros, *op. cit.*, p. 211.

²⁸ Publicada en el *Diario Oficial* del 1o. de octubre de 1986.

- b) Formar y mantener un boletín denominado Padrón Electoral, ordenado computacionalmente, el que contendrá la nómina alfabética de las personas habilitadas para ejercer el derecho a sufragio en los procesos electorales y plebiscitarios;
- c) Formar y mantener un registro alfabético de las personas a quienes se haya suspendido el derecho a sufragio de acuerdo con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política;
- d) Formar y mantener la nómina de las personas que hayan perdido su calidad de ciudadanos, según lo dispuesto en el artículo 17 de la Constitución Política...²⁹

El Servicio Electoral es el encargado de proveer a las juntas electorales de los elementos necesarios para su funcionamiento. El director de este órgano, que es nombrado por el presidente de la República y con acuerdo del Senado, enviará a las juntas inscriptoras los libros de registros electorales para utilizarlos en los procesos o en los plebiscitos. La vigencia de esos registros será hasta que el número de inscripciones vigentes se reduzca a menos de treinta y cinco.

b. Las juntas inscriptoras

Estos organismos estaban establecidos en el artículo 40. de la Ley de Inscripciones Electorales, en donde se señalaba que

habrá una junta inscriptora en cada localidad donde funcione una oficina del Registro Civil y el territorio jurisdiccional de aquella será el que corresponde a esta. Dicha Junta Inscriptora, según el mismo precepto legal, está integrada por el oficial de Registro Civil correspondiente, quien la preside; por un delegado de la Dirección del Registro Electoral y por el jefe de la respectiva unidad de carabineros, que actuará como secretario. Estos últimos pueden delegar su representación en un oficial de grado no inferior a teniente, haciéndolo saber por escrito al presidente de la respectiva Junta.

Según la misma Ley, sus funciones consistían en inscribir a las personas que tuviesen su domicilio en el territorio jurisdiccional de la respectiva Oficina de Registro Civil (que reúnan los requisitos de ciudadanía), y cancelar las inscripciones de los ciudadanos eliminados del Registro.

El proyecto del Grupo de Estudios Constitucionales (capítulo IV, artículo 26), proponía eliminar a las juntas inscriptoras, argumentando que dicha función podía ser realizada por los notarios públicos, oficiales del Registro Civil u otros, de acuerdo con lo dispuesto por el Tribunal Electoral. Otorgaba la posibilidad a

los partidos de nombrar apoderados propietarios y suplentes para atestiguar las inscripciones.³⁰

La actual Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral, incluye un párrafo 2o. para plantear los elementos generales de las juntas inscriptoras. Según el artículo 12, habrá una Junta en cada comuna, la que se encargará de inscribir a los ciudadanos y a los extranjeros con derecho a sufragio en los registros electorales, y otorgar un comprobante con los datos de la inscripción.³¹

Existe la posibilidad de que, en caso de existir sobrepoblación, dificultades de comunicación entre una comuna y la sede comunal, las distancias excesivas o la existencia de diversos centros poblados importantes, el director del Servicio Electoral disponga de la creación de juntas inscriptoras temporales o permanentes (artículo 13).

En cuanto a la integración de las juntas, consta de tres miembros designados por el director del Servicio Electoral (dos de ellos propuestos en cuaterna por la Junta Electoral). Habrá un suplente general para los casos de ausencia. Estos miembros podrán ser exfuncionarios judiciales, públicos o municipales, y para poder sesionar podrán hacerlo con dos integrantes.

c. Las juntas electorales

Estas juntas encontraban su regulación en la Ley No. 14.582 (o la Ley General de Elecciones), vigente bajo la Constitución de 1925. En ella se establecía que deberían estar integradas por cinco miembros. En caso de las capitales de departamento con residencia de Corte de Apelaciones, la Junta se integraría por el fiscal más antiguo, el defensor público más antiguo, el oficial civil más antiguo, el tesorero fiscal y el conservador de bienes raíces. En los demás departamentos se integrarían por el oficial civil más antiguo, el defensor público más antiguo, el notario público más antiguo, el tesorero fiscal y el conservador de bienes raíces. Las juntas se encargaban de designar a los vocales de las mesas receptoras de sufragios, la aceptación o rechazo de las excusas, la designación de reemplazantes y la designación de los locales en donde se instalarían las mesas, entre otras.

La Ley sobre Inscripciones Electorales establecía que las funciones de estas juntas eran: proponer al

²⁹ Artículo 90 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral.

³⁰ Nogueira, Humberto y otros, *op. cit.*, p. 215.

³¹ Esta modificación, como aparece en el texto, se realizó por el artículo único No. 4 de la Ley No. 18.822, del 11 de agosto de 1989.

director del Servicio Electoral, la nómina de postulantes para integrar las juntas inscriptoras; designar, a propuesta de los alcaldes, los locales para la instalación y funcionamiento de las juntas inscriptoras y las demás impuestas por ley.

La integración era diferente a lo dispuesto por la Ley General de Elecciones. Si la Junta residía en la capital con asiento de Corte de Apelaciones, los miembros serían: el fiscal de la Corte de Apelaciones, el defensor público de la capital de la provincia y el conservador de bienes raíces. Las demás se formaban por el defensor público, el notario público y el conservador de bienes raíces.

El proyecto del GEC reducía el número de integrantes. Estos eran: el Juez de más alta categoría de la comuna, el oficial de Registro Civil más antiguo y el tesorero comunal. Las funciones eran similares a las establecidas por la Ley General de Elecciones (No. 14.852).

La Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral (No. 18.556), señala en su artículo 40 que en cada provincia habrá una Junta que se encargará de proponer al director del Servicio Electoral, en los términos del artículo 14, la nómina de postulantes para integrar las juntas inscriptoras y designar los locales en donde deberán constituirse y funcionar tales juntas.

Asimismo, existe la posibilidad de crear juntas temporales o permanentes, cuando se presenten las circunstancias ya mencionadas en el título anterior de nuestro análisis. Las juntas electorales en las provincias con asiento de Corte de Apelación, se integran por el fiscal de esa Corte, el defensor público de la capital de la provincia y el conservador de bienes raíces (el presidente será el primero y secretario el último). En los demás casos, las juntas se componen por el defensor público, el notario público y el conservador de bienes raíces (presidente el primero y secretario el último). Las juntas temporales o permanentes mencionadas, también se integran con el defensor público, un notario y un conservador de bienes raíces.

d. Las mesas receptoras de la votación

En la Ley General de Elecciones, se marcaba que debían estar constituidas treinta días antes de la jornada ordinaria para elegir a diputados y senadores. Por cada registro que excediese de 150 inscripciones vigentes, se designaría una Mesa. Se integraban por cinco vocales designados entre los ciudadanos inscritos en el o los registros. Cada miembro de la Junta Electoral escogía

cinco miembros, sorteándose entre ellos cinco cargos que se le asignarían a los primeros cinco nombres que resultaran del sorteo. Si un mismo nombre era elegido por dos miembros de la Junta, se le designaba vocal y se sacaba del sorteo. La Mesa podía desempeñar sus funciones con la sola presencia de tres vocales.

El proyecto del GEC establecía cuestiones similares. Según éste, las mesas se componen de tres miembros: un presidente, un secretario y un comisario elegido por un sorteo. Esto significa que en el proceso de elección de nombres por parte de las juntas electorales, cada funcionario escogía tres nombres en vez de cinco, de entre los ciudadanos inscritos en el Registro.

Actualmente, la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios³² regula la constitución de las mesas receptoras en el párrafo 9o. Se constituyen con cinco miembros, pero para funcionar válidamente lo podrá hacer con sólo tres. Los vocales deben reunirse en el lugar determinado por la Junta Electoral a las catorce horas del último día sábado que preceda al tercer día anterior al electorario o plebiscitario en que les corresponda actuar (artículo 49).

En caso de que no se reunieran en el horario establecido, la Ley determina que no será posible hacerlo posteriormente, levantándose una constancia por parte de los vocales presentes. El efecto de este acto es para nombrar al presidente y al secretario (de acuerdo a la mayoría de los votos). De la misma manera se elegirá un comisario. Cuando se diera un empate, prevalecerá el primero en orden alfabético. Todos estos actos eran presenciados por un delegado de la Junta Electoral.

El objetivo de las mesas receptoras es recibir los votos emitidos en los procesos electorales y plebiscitarios, hacer un escrutinio y realizar las otras funciones impuestas en la Ley. El artículo 37 prevé que por cada Mesa habrá un Libro de Registro. Puede darse el caso de que haya dos o más registros, siempre que no rebase las 350 inscripciones vigentes. Cuando se reunieran registros de ambos sexos, se establecerán urnas diferentes de acuerdo al sexo, levantándose constancia de esto en actas separadas. El encargado de determinar el número de mesas receptoras y el o los registros electorales correspondientes, es el director del Servicio Electoral. Estos actos deben realizarse 90 días antes a aquél en que se va a realizar la elección, o el quinto día siguiente a la convocatoria, en caso de convocatoria o elección no periódica (artículo 38).

³² Ley No. 18.700, publicada en el *Diario Oficial* del 6 de mayo de 1988.

El procedimiento de selección de los vocales es similar a la Ley General de Elecciones analizada anteriormente. Cada uno de los miembros de la Junta Electoral escoge cinco nombres, entre los ciudadanos inscritos en el Registro. Pueden preferir a aquéllos que consideren más aptos para el cargo. A cada nombre se le asigna un número y se agrupan en una lista. Posteriormente, en un sorteo, se formarán nóminas en donde los primeros cinco nombres serán los vocales y los siguientes cinco, los suplentes.

e. Los colegios escrutadores

La Ley vigente establece que tienen como finalidad reunir las actas de escrutinio de las mesas, sumar los votos en ellas asentados y cumplir con las demás funciones, sin que puedan determinar sobre la validez de las votaciones. El director del Servicio Electoral determinará el número de colegios y de mesas que deberán escrutar particularmente. Cada uno se compone de seis miembros (con su propio suplente) y un secretario.³³ Los únicos que pueden fungir como integrantes de los colegios son los presidentes de las mesas receptoras de la votación. El procedimiento es el siguiente:

A las catorce horas del día siguiente a la elección o plebiscito, los presidentes de las mesas receptoras que hubieren funcionado, se reunirán en sesión pública, en los recintos que designará la Junta Electoral respectiva.

Al inicio de la reunión, los presidentes de las mesas deberán entregar al secretario el sobre sellado que contenga las actas de escrutinio de la Mesa Receptora de que hubieren formado parte. Este se cerciorará del estado de los sellos y de las firmas y otorgará el recibo correspondiente, en original y copia. Los presidentes de Mesa conservarán el original y la copia la introducirán, sin doblarla, en una urna cerrada que al efecto dispondrá el secretario. Antes de cerrar la urna, éste se cerciorará que esté vacía en presencia de los presidentes de Mesa concurrentes.

Al azar, el secretario escogerá a seis presidentes de Mesa para formar el Colegio Escrutador, y a otros seis como suplentes. En audiencia pública, el colegio sumará el número de votos obtenidos por cada candidato (en caso de elecciones de parlamentarios, por cada lista de candidatos). Al final se levantará el acta. Los resultados de las actas se leerán, en voz alta,

por el secretario, para el conocimiento general de los presentes. Si una Mesa no es leída o existiesen errores u omisiones, se podrá practicar el escrutinio.

Una vez hechas las sumas, se formará, por triplicado, un cuadro en donde se anotarán los resultados por mesas, por candidatos y, en su caso, por lista o nómina de candidatos de las elecciones parlamentarias. Además, también por triplicado, se levantarán actas con los resultados, fecha y hora de terminación del acto, número de votos nulos o en blanco, las circunstancias especiales que hubiesen ocurrido durante el acto y los demás datos que fuesen requeridos. El primer ejemplar del acta se agregará al Libro de Actas. Otro se entregará al presidente del Colegio y uno más al secretario, en sobres cerrados y firmados por los miembros del Colegio. El presidente deberá remitir ese sobre a la Junta Electoral y el secretario de cada Colegio, enviará las actas de escrutinio de las mesas al Servicio Electoral. Las juntas electorales, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al término del funcionamiento de los colegios, enviarán al Tribunal Calificador de Elecciones, los sobres con las actas y los cuadros hechos por los colegios.

La Ley General de Elecciones, a diferencia de la vigente, establecía que el Colegio Departamental designaba a cinco personas para que, junto con el secretario, formen el Colegio Escrutador Departamental. La elección se hacía por voto uninominal y se elegían a las cinco personas que hubiesen obtenido la mayoría; en caso de empate, se decidía a la suerte. Este Colegio Escrutador Departamental hacía el escrutinio, en una sola sesión, de su Departamento.

De ese acto, se levantaba un acta por triplicado. La primera se asentaba en el Protocolo Electoral del secretario del Colegio. Otra era entregada al presidente del Colegio Escrutador, para que dentro de las veinticuatro horas siguientes, la enviara al gobernador departamental y éste, a su vez, al director del Registro Electoral, en sobre sellado y lacrado. La tercera se entregaba al secretario del Colegio, para enviarla al director del Registro Electoral.³⁴

El proyecto del GEC establecía que deberían existir diversos colegios escrutadores, dependiendo del número de distritos electorales. Se seguía un procedimiento similar al de la Ley General de Elecciones, con la salvedad de que el acta que se debía entregar en sobre lacrado al presidente del Colegio Escrutador, se debía hacer al intendente de la región, en el plazo señalado por el ordenamiento.

³³ En caso de que hubiese funcionado con un número menor de mesas, la propia Ley establece el procedimiento para la designación de los integrantes de estos colegios.

³⁴ Nogueira, Humberto y otros, *op. cit.*, p. 219.

5. El ejercicio del voto

Bajo el imperio de la Constitución del 25, se disponía que las mesas receptoras debían instalarse en el lugar señalado para ese efecto, a las ocho de la mañana. Cuando algunos de los funcionarios no se presentaba, era necesario notificar al juez del crimen y al conservador de bienes raíces, y al mismo tiempo esperar a los suplentes, hasta que se completaran tres. La Mesa no podían instalarse después de las cuatro de la tarde.

Una vez reunidos los integrantes, se daba aviso al juez del crimen y al conservador de bienes raíces de la instalación. Posteriormente, se abrían los paquetes de útiles electorales entregados por el comisario y levantaba el acta de instalación, firmándola los vocales y los apoderados.

Las urnas y los materiales necesarios para la votación, se colocaban sobre la mesa y se preparaba la cámara secreta. Se llamaban a los electores por orden alfabético para determinar, a través de la entrega de fichas, la secuencia en que fueron presentándose. Se hacía un segundo llamado dos horas antes de cerrar la Mesa y sus funciones se podían prolongar hasta terminarlo o hasta que ya no existiese ningún elector que quisiera ejercer su derecho. Tampoco se cerraba hasta que no se cumplieran las ocho horas consecutivas, excepto que hubiesen votado todos los electores.

El elector era admitido para votar cuando su firma o huella digital se cotejaba. Se le entregaba una cédula (o una plantilla si era invidente) y el secretario anotaba el número y serie de talón en el espacio respectivo en el cuaderno de firmas. El elector, dentro de la cámara secreta, marcaba la cédula con tinta negra. El presidente debía cerciorarse que la cédula era la que se le había entregado y después el elector la depositaba en la urna.

Cuando se cerraba la mesa, se hacía el escrutinio en presencia del público, apoderados y candidatos. El número de talones dentro de la urna y el número de electores en el cuaderno de firmas debía coincidir. Si no había conformidad, se levantaba constancia. Terminado el escrutinio, se fijaban los resultados en un lugar visible. El acta de escrutinio se levantaba por triplicado (asentándose los reclamos o incidentes).

La diferencia con el Proyecto del GEC era que éstos permitían la votación a los chilenos en el extranjero. Podían sufragar en las representaciones diplomáticas o consulares en donde se encontraban sus inscripciones.³⁵

Actualmente, la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios³⁶ considera al voto como secreto. Para evitar la presión del sufragio, los funcionarios de la Mesa, los apoderados y la autoridad, aseguraban la llegada de los electores a la misma y el acceso a la cámara secreta, sin compañía.

El elector presenta su cédula nacional de identidad al presidente o de identidad para extranjeros. Al comprobarse la identidad de ellos, el secretario o el vocal anotarán el número de aquella en su lugar respectivo en el cuaderno de firmas y el elector deberá firmar o estampar su huella frente al número.

Con la cédula electoral y anotado el número de serie en el cuaderno, se le proporciona un lápiz de color negro y un sello adhesivo para la cédula (en caso de ser invidente, se le entrega la plantilla especial). La estancia del elector en la cámara secreta no podrá pasar de un minuto, en donde deberá marcar la cédula como lo establece la Ley y poniéndole su sello. Posteriormente, se le entrega al presidente para que compruebe que fue la misma que se le entregó en un principio; se corta el talón y se le devuelve al sufragante para que lo deposite en la urna. Asimismo, se le coloca la tinta indeleble en el pulgar y se le devuelve su cédula de identidad.

Transcurridas nueve horas continuas y no quede ningún elector por votar, se declarará cerrada la votación y se dejará constancia de la hora en el acta. Se realiza el escrutinio en el local, sin que se pueda hacer en otro diferente. Se separan las cédulas válidas, nulas y en blanco, dentro de los sobres especiales que deberán cerrarse, sellarse y firmarse por los vocales y los apoderados. Se levanta acta del o los escrutinios y el número de sufragios que obtuvo cada candidato o cada una de las proposiciones de la cédula para plebiscito (lo mismo en caso de elecciones parlamentarias). Se deja constancia, además, de la hora de inicio y término de los escrutinios y los incidentes suscitados. Asimismo, se llenan dos formularios especiales con las menciones y observaciones del acta de escrutinio: uno queda en poder del secretario de la Mesa para su remisión al presidente del Tribunal Calificador de Elecciones, en sobre cerrado, sellado y firmado, y el otro queda en manos del presidente de la Mesa en sobre dirigido al Colegio Escrutador, para ser presentado en su oportunidad al Colegio en un sobre cerrado, sellado y firmado.

³⁵ *Ibidem*, p. 221.

³⁶ El procedimiento del sufragio y sus reglas se regulan en el párrafo 2o. (de la Votación) del título II denominado «del Acto Electoral».

Sección
Estados

El sistema electoral en la legislación vigente del Estado de Michoacán

José Cruz Saavedra Mandujano*

SUMARIO: I. Marco jurídico. II. La función electoral. Organismos electorales: estructura, integración y competencia. III. Elección del Ejecutivo estatal, de los integrantes del Congreso del Estado y de los miembros de los Ayuntamientos. IV. Requisitos de elegibilidad. V. Elecciones ordinarias y extraordinarias. VI. Derechos y obligaciones de los partidos políticos en las elecciones. VII. Derechos y obligaciones de los ciudadanos en las elecciones. VIII. Cómputos de las elecciones, declaraciones de validez y entrega de constancias. Municipales, Distritales y Estatales. IX. Contencioso electoral. Tribunal Electoral: estructura, integración y funcionamiento. Sistema de medios de impugnación; Recurso de Revisión, Recurso de Inconformidad, Recurso de Apelación y Recurso de Reconsideración; Calificación de la elección de Gobernador. X. Observación de las elecciones. Conclusiones.

I. Marco jurídico

Conforme lo establece el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996, los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con la obligación de sujetarse a las siguientes normas:

A) Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años. La elección de éstos y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas. Los gobernadores de los Estados, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

B) El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno, sin que puedan ser reelectos para el período inmediato, con la salvedad de que los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

C) Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

Asimismo, el artículo en comento establece que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral deben garantizar que:

- a) Las elecciones de los gobernadores de los Estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo;
- b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;
- c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;
- d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad;
- e) Se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales.
- f) De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal;

* Profesor investigador del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- g) Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;
- h) Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniaras de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias, e
- i) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.

El sistema electoral vigente del Estado de Michoacán tiene su fundamento jurídico, además de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, publicada el catorce de marzo de mil novecientos dieciocho,¹ la cual fue reformada por última vez en materia electoral mediante el Decreto Legislativo número 65, publicado en el *Periódico Oficial* del Gobierno del Estado el día diez de abril de mil novecientos noventa y siete.²

Asimismo, dicho sistema electoral tiene su apoyo legal en los siguientes ordenamientos:

Código Electoral del Estado Libre y Soberano de Michoacán, publicado en el *Periódico Oficial* del Gobierno del Estado el día cuatro de mayo de mil novecientos noventa y cinco.

Ley Orgánica del Congreso del Estado, publicada en el *Periódico Oficial* del Gobierno del Estado el día tres de marzo de mil novecientos ochenta y tres.

Reglamento del Congreso del Estado, publicado en el *Periódico Oficial* del Gobierno del Estado el día dieciocho de abril de mil novecientos ochenta y tres.

Ley Orgánica Municipal, publicado en el *Periódico Oficial* del Gobierno del Estado el día cinco de agosto de mil novecientos ochenta y tres, y

Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Estado, publicado en el *Periódico Oficial* del Gobierno del Estado el día treinta y uno de julio de mil novecientos noventa y cinco.

Código Penal del Estado de Michoacán, capítulo único del Título Vigésimo, denominado «De los delitos electorales y en materia de registro estatal de electores», artículos 339 a 346.

II. La función electoral

De conformidad con el artículo 13 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, los partidos políticos y los ciudadanos. Agrega el precepto constitucional que dicho organismo funcionará bajo los principios rectores de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, independencia, equidad y profesionalismo.³

Órganos electorales en el Estado de Michoacán

Como anteriormente quedó precisado, conforme a los artículos 13 de la Constitución estatal y 100 del Código Electoral de Michoacán, los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado, los ciudadanos y los partidos políticos son corresponsables de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral estatal, por lo que a continuación nos avocaremos al análisis de la estructura, funciones y competencia de cada uno de los protagonistas del proceso electoral estatal.

¹ Desde la creación de Michoacán como Estado Soberano en el año 1824, transformándose de provincia a Estado Federado, se han promulgado cuatro cartas magnas, a saber: La Constitución Política del Estado Libre Federado de Michoacán, de julio de 1825; el Estatuto Orgánico del Estado de Michoacán, de 22 de septiembre de 1855; la Constitución Política del Estado de Michoacán de 10. de febrero de 1858 y la vigente Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, de 5 de febrero de 1918. Compilación de la Legislación Electoral Michoacana 1824-1996, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, México, 1997, pp. V y VII.

² Reforma al artículo 13 relativa al financiamiento público y privado, erogaciones, aportaciones de simpatizantes y control y vigilancia sobre el origen y uso de todos los recursos de los partidos políticos, así como respecto del acceso a los medios de comunicación.

Con fecha dieciséis de marzo de 1998 se publicaron en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán* los Decretos números 130 y 131, por los que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política del Estado, los cuales no son de carácter electoral.

³ La obligación en la observancia de los principios rectores para el Instituto surge con la reforma constitucional contenida en el decreto 122 de 12 de diciembre de 1991, publicada en el *Periódico Oficial* del Estado de la misma fecha.

El Instituto Electoral Estatal

El Instituto Electoral de Michoacán es el organismo público autónomo de carácter permanente, depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones. Es autoridad en materia electoral, autónomo en sus decisiones, profesional en su desempeño, con personalidad jurídica y patrimonio propios, el cual, además de las actividades que la ley reglamentaria le determine específicamente, debe desempeñar las relativas a la preparación y desarrollo de la jornada electoral, otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica, e impresión de materiales electorales, debiendo ocuparse también de lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos (artículos 13 C. y 100 y 101 CEEMich.).

El Instituto cuenta en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos y desconcentrados.

Por mandato legal, el domicilio del Instituto se establece en la capital de la entidad (artículo 101 CEEMich.).

Hasta antes de la expedición del vigente Código Electoral estatal, la Comisión Electoral Estatal era el organismo depositario de la autoridad electoral, responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales en el Estado de Michoacán.⁴

1. Estructura orgánica

El Instituto Electoral de Michoacán se integra con un órgano superior de dirección que es el Consejo General; órganos ejecutivos como son el Presidente del Consejo General y la Junta Estatal Ejecutiva, así como de órganos desconcentrados denominados Comités Distritales Electorales y Municipales Electorales (artículo 109 CEEMich.).

2. Facultades y obligaciones

Dentro de los fines del Instituto encontramos los siguientes:

- a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática en el Estado.
- b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos.
- c) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.
- d) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como los ayuntamientos del Estado.
- e) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.
- f) Coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política (artículo 102 CEEMich.).

Órganos centrales del Instituto Electoral Estatal

Los órganos centrales del Instituto Electoral del Estado de Michoacán son:

- a) El Consejo General;
- b) La Junta Estatal Ejecutiva, y
- c) El Presidente del Consejo General (artículo 110 CEEMich.).

El Consejo General. Estructura orgánica

El Consejo General es el órgano superior de dirección del Instituto Electoral de Michoacán del que dependen todos los órganos del Instituto y se integra de la siguiente manera:

A) Un Presidente, el cual es nombrado por las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso del Estado, de una terna propuesta por el Ejecutivo del Estado, quien escuchará opiniones de partidos y organizaciones de la sociedad.

Para su designación se observa el siguiente procedimiento:

- a) La comisión correspondiente del Congreso elaborará dictamen individual por cada uno de los propuestos.
- b) Si realizadas por lo menos dos rondas de votación no se alcanzara la mayoría requerida, la Comisión legislativa presentará al Pleno un

⁴ Artículo 48 de la Ley Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, de 6 de enero de 1983.

nuevo dictamen con base en la propuesta del Ejecutivo, y así sucesivamente, hasta que uno de los candidatos logre la mayoría calificada que se requiere.

El Presidente del Consejo General tiene derecho a voz y voto.

B) Seis consejeros ciudadanos, quienes son designados por el Congreso del Estado a propuesta de los grupos legislativos, bajo el siguiente procedimiento:

- a) La Comisión Legislativa integrará una lista de candidatos hasta por el doble del número a elegir de entre los propuestos.
- b) De dicha lista, la Comisión elaborará un dictamen individual en el que se propongan las fórmulas de los consejeros ciudadanos propietario y suplente.
- c) Con base en el dictamen se elegirá a los consejeros ciudadanos por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso.
- d) Si realizadas por lo menos dos rondas de votación no se cubriera la totalidad de los consejeros a elegir, la Comisión deberá presentar una nueva lista hasta por el doble de los consejeros faltantes, siguiendo el procedimiento anterior.
- e) Si aún quedaran pendientes fórmulas de consejeros ciudadanos por designar, se procederá a nombrarlos en el Congreso mediante insculación, de las propuestas iniciales de los grupos legislativos.

Los consejeros ciudadanos propietarios y suplentes durarán en su cargo hasta 4 años, pudiendo ser ratificados. Tienen derecho a voz y voto.

Para ser consejero ciudadano se deben satisfacer los siguientes requisitos (artículo 112 CEEMich.):

- a) Ser michoacano en pleno ejercicio de sus derechos políticos; no tener más de sesenta y cinco años de edad ni menos de treinta al día de la designación;
- b) Estar inscrito en el Registro de Electores, contar con credencial para votar y demostrar ser constante en el ejercicio de sus derechos y obligaciones electorales;
- c) Poseer, preferentemente, título profesional o formación equivalente y tener conocimiento en materia político electoral;
- d) Haber residido en el Estado durante los últimos cinco años;
- e) No desempeñar, ni haber desempeñado cargo de comité directivo estatal, de dirección nacio-

nal, estatal o municipal en algún partido político, en los tres años inmediatos anteriores a la designación;

- f) No ser alto funcionario de la Federación, el Estado o los municipios;
- g) No tener ni haber tenido cargo alguno de elección popular en los cinco años anteriores a la designación;
- h) Gozar de buena reputación, e
- i) No haber sido condenado por delito doloso que merezca pena corporal.

C) Dos comisionados del Poder Legislativo. Uno propuesto por la fracción mayoritaria y otro por la primera minoría integrante del Congreso. Deberán registrarse a más tardar cinco días antes de la instalación del Consejo General. Tienen derecho únicamente a voz.

D) Un representante por cada partido político. Los representantes de los partidos políticos se acreditarán con el nombramiento que les expida su partido a través del órgano que autoricen sus estatutos.⁵

La presentación y registro deberá hacerse ante el propio Consejo General a más tardar cinco días antes de su instalación. Vencido el plazo, los partidos que no hayan acreditado a sus representantes quedarán excluidos del órgano electoral durante el proceso electoral. Los partidos políticos podrán sustituir en todo tiempo a sus representantes. Asimismo, cuando sin causa justificada ni el representante propietario ni suplente de un partido político asista a tres sesiones consecutivas, el Presidente apercibirá al propietario y notificará a su partido de las ausencias acumuladas y si a la sesión siguiente sin justificación tampoco asisten ni tampoco acreditan otro representante, el partido político dejará de formar parte del órgano durante ese proceso electoral. Los representantes de los partidos políticos únicamente tienen derecho a voz (artículo 111 CEEMich.).

Los vocales de Organización Electoral, Capacitación Electoral y Educación Cívica y del Registro de Electores podrán concurrir a las sesiones del Consejo General únicamente con voz.

El Secretario General del Instituto fungirá como Secretario del Consejo General y participará en las

⁵ Para la elección de 1995 participaron en la contienda electoral un total de cinco partidos políticos: PAN, PRI, PRD, PFCRN y PT, habiendo acreditado todos ellos a sus representantes ante el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. *Memoria del Proceso Electoral de 1995*, Instituto Electoral de Michoacán, 1996, pp. 151 y 152.

sesiones únicamente con voz (artículo 114 CEEMich.).

Atribuciones del Consejo General:

I. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y de las del Código Electoral;

II. Expedir el reglamento para el buen funcionamiento del Instituto Electoral de Michoacán y sus órganos internos;

III. Atender lo relativo a la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, tomando los acuerdos necesarios para su cabal cumplimiento;

IV. Cuidar la oportuna integración y funcionamiento de los órganos del Instituto Electoral de Michoacán;

V. Resolver sobre el otorgamiento o pérdida del registro de los partidos políticos;

VI. Conocer y resolver sobre los convenios de coaliciones, fusiones y frentes que los partidos políticos celebren;

VII. Proveer que lo relativo a las prerrogativas de los partidos se cumplan en los términos acordados;

VIII. Determinar el tope máximo de gastos de campaña que pueden erogar los partidos políticos en cada proceso y tipo de elección, evaluando los informes que a este respecto se presenten y tomando en consideración lo establecido en esta materia por la legislación federal vigente;

IX. Vigilar que las actividades de los partidos políticos se realicen con apego a la Constitución a las disposiciones del Código Electoral;

X. Registrar la plataforma electoral que deben presentar los partidos políticos;

XI. Vigilar que el Registro de Electores realice los trabajos técnicos para la preparación, organización y desarrollo de los procesos electorales, verificando la emisión y distribución de los materiales respectivos;

XII. Determinar el receso de los demás órganos electorales;

XIII. Nombrar y remover al Presidente, Secretario y Vocales de los Consejos Distritales y municipales electorales, así como a los consejeros ciudadanos ante los consejos distritales y municipales por las dos terceras partes de sus miembros presentes;

XIV. Insacular a los ciudadanos para integrar las mesas directivas de casilla;

XV. Aprobar el programa de cursos de capacitación permanente que imparta la Vocalía de Capacitación Electoral y Educación Cívica y vigilar su adecuado cumplimiento;

XVI. Determinar el procedimiento de acreditación y las modalidades de actuación de los observadores electorales;

XVII. Aprobar los formatos de documentación y materiales que se utilicen en la jornada electoral;

XVIII. Registrar los candidatos a Gobernador;

XIX. Registrar supletoriamente las fórmulas de candidatos a diputados, planillas de ayuntamientos y listas de regidores de representación proporcional; en cuyo caso prevalecerán estos sobre otros registros hechos ante los consejos distritales y municipales;

XX. Registrar las listas de diputados de representación proporcional;

XXI. Hacer el cómputo de la circunscripción plurinominal y declaración de validez de la elección con la documentación que remitan los consejos distritales y llevar a cabo la asignación de diputados según el principio de representación proporcional;

XXII. Hacer el cómputo de la elección de Gobernador con la documentación que le remitan los Consejos Distritales, otorgando en consecuencia la constancia respectiva;

XXIII. Expedir las constancias de asignación de diputados de representación proporcional y enviar a la Oficialía Mayor del Congreso, copias de las que haya otorgado a cada partido político;

XXIV. Investigar los hechos relacionados con el proceso electoral, y de manera especial, los que denuncien los partidos políticos como actos violatorios de la ley realizados por las autoridades o por otros partidos en contra de su propaganda, candidatos o miembros;

XXV. Solicitar por conducto de su Presidente, el auxilio de la fuerza pública para garantizar el desarrollo del proceso electoral;

XXVI. Resolver los recursos de su competencia;

XXVII. Informar al Tribunal Electoral del Estado y a la Cámara de Diputados sobre aspectos que resulten relevantes para el cumplimiento de las atribuciones que le corresponden, proporcionando los datos y documentos que le soliciten;

XXVIII. Conocer y aprobar el proyecto de presupuesto del Instituto Electoral de Michoacán que sea presentado por el Presidente del Consejo;

XXIX. Nombrar y remover al Secretario General, a los Vocales de Organización Electoral, Capacitación Electoral y Educación Cívica, de Administración y el del Registro de Electores del Instituto Electoral de Michoacán, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, con base en las propuestas que haga el Presidente;

XXX. Desahogar las dudas que se presenten sobre la aplicación e interpretación del Código Electoral y resolver los casos no previstos en el mismo;

XXXI. Fijar los criterios a los que deberán sujetarse los partidos políticos y candidatos en su propaganda electoral;

XXXII. Presentar al Congreso del Estado un estudio técnico sobre la división territorial de la entidad para fines electorales, de acuerdo con los resultados del último censo general de población y atendiendo los criterios de contigüidad geográfica e igualdad en la representación política de los ciudadanos, entre otros;

XXXIII. Realizar supletoriamente las sesiones que por causa de fuerza mayor, no puedan llevarse a cabo en los consejos distritales y municipales electorales, y

XXXIV. Todas las demás que le confieran el Código Electoral y otras disposiciones legales (artículo 113 CEEMich.).

Sesiones del Consejo General

El Consejo General deberá celebrar su primera sesión a más tardar ciento ochenta días antes del día de la elección, para declarar el inicio de la etapa preparatoria, con la que se inicia el proceso electoral para elecciones ordinarias de Gobernador, Diputados y Ayuntamientos.

Durante el proceso electoral, el Consejo General sesionará por lo menos una vez al mes, mediante convocatoria de su Presidente. Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales ordinarios, sesionará por lo menos una vez cada cuatro meses.

Para que sean válidas sus sesiones se requiere la presencia de la mayoría de sus integrantes con derecho a voto (Presidente y consejeros ciudadanos), debiendo estar presente su Presidente (artículo 114 CEEMich.).

La Junta Estatal Ejecutiva.

Estructura orgánica

Se integra por:

- a) El Presidente del Consejo General;
- b) El Secretario General del Instituto Electoral de Michoacán, y
- c) Los Vocales de Organización Electoral; Capacitación Electoral y Educación Cívica; del Registro de Electores, y el de Administración (artículo 118 CEEMich.).

Facultades de la Junta Estatal Ejecutiva:

- a) Fijar las políticas generales, los programas y procedimientos administrativos del Instituto;
- b) Analizar el cumplimiento de los programas relativos al Registro de Electores;
- c) Cuidar el cumplimiento de las normas aplicables a los partidos políticos y sus prerrogativas;
- d) Supervisar el cumplimiento de los programas de organización y capacitación electoral y educación cívica, y
- e) Las demás que señalen la Ley Electoral, el Consejo General, su Presidente y otras disposiciones legales (artículo 119 CEEMich.).

Sesiones de la Junta Estatal Ejecutiva

La Junta Estatal Ejecutiva se reunirá por lo menos una vez al mes (artículo 119 CEEMich.).

El Presidente del Consejo General. Atribuciones

- a) Representar legalmente al Instituto Electoral de Michoacán;
- b) Mantener la unidad y cohesión de las actividades de los órganos del Instituto Electoral de Michoacán;

- c) Convocar y presidir las sesiones del Consejo General;
- d) Aprobar la estructura administrativa de la Secretaría General y de las vocalías;
- e) Establecer los vínculos entre el Instituto Electoral de Michoacán y las autoridades federales, estatales y municipales, para lograr su apoyo y colaboración, en el ámbito de su competencia;
- f) Proponer al Consejo General las personas para integrar los consejos de los comités distritales y municipales electorales, escuchando la opinión de los partidos políticos y organizaciones de la sociedad;
- g) Vigilar que se cumplan los acuerdos del Consejo General;
- h) Presentar al Consejo la propuesta para la designación del Secretario General, los vocales de Organización Electoral, Capacitación Electoral y Educación Cívica, Administración y del Registro de Electores;
- i) Presentar al Consejo General el proyecto de presupuesto anual del Instituto Electoral de Michoacán, remitiéndolo una vez aprobado al titular del Poder Ejecutivo para su consideración;
- j) Establecer un sistema para la difusión oportuna de resultados preliminares de las elecciones, al que tendrán acceso en forma permanente los consejeros y representantes de los partidos políticos acreditados ante el mismo;
- k) Proveer lo necesario para la recepción y custodia de los paquetes de casilla, que en su caso le sean remitidos, autorizando su destrucción ciento veinte días después de la jornada electoral, y
- l) Las demás que le confiera el Código Electoral, el Consejo General y otras disposiciones legales (artículo 115 CEEMich.).

Los órganos desconcentrados del Instituto

En cada uno de los Distritos Electorales y Municipios del Estado de Michoacán, el Instituto contará con un órgano desconcentrado denominado respectivamente Comité Distrital o Municipal Electoral, que se integra con:

- a) Un Consejo Electoral;
- b) Un Presidente del Consejo;
- c) Un Secretario, y

- d) Los Vocales de Organización, Capacitación y Educación Cívica y el del Registro de Electores (artículo 125 CEEMich.).

En virtud de la división geopolítica de la Entidad, en el Estado de Michoacán existen 18 Comités Distritales Electorales y un total de 113 Comités Municipales Electorales, esto es, un Comité por cada Distrito Electoral y uno por cada Municipio (artículos 21 C. y 3 LOM).

Cada uno de los Consejos distritales y municipales electorales se integran con:

- a) Un Presidente;
- b) Un Secretario;
- c) Cuatro Consejeros Ciudadanos, y
- d) Un representante por cada partido político.

Únicamente el Presidente del Consejo y los Consejeros Ciudadanos tienen derecho a voz y voto y los demás integrantes, sólo concurren a las sesiones con voz. Por cada consejero ciudadano y por cada representante de un partido político habrá un suplente (artículo 127 CEEMich.).

Con excepción de los representantes de los partidos políticos, todos los miembros de los Consejos distritales y municipales son nombrados y removidos por el Consejo General del Instituto (artículo 113, fracción XIII CEEMich.).

Los Consejos Distritales y Municipales deberán quedar instalados cuando menos cien días antes del día de la celebración de la elección ordinaria (artículos 129 y 132 CEEMich.).

Atribuciones de los Consejos Distritales Electorales

I. Vigilar que se cumpla lo dispuesto en el Código Electoral;

II. Cumplir con los acuerdos que dicte el Consejo General;

III. Intervenir en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en sus distritos;

IV. Conocer del acuerdo que los consejos municipales realicen del número, ubicación e integración de funcionarios de mesas directivas de casilla, haciéndolo suyo para las funciones del Comité Distrital.

V. Aprobar el número y ubicación de casillas especiales del distrito notificando de este acuerdo oportunamente a los consejos municipales correspondientes para su integración;

VI. Acreditar a los ciudadanos que participen como observadores en el proceso electoral;

VII. Registrar las fórmulas de candidatos para diputados que participen en la elección de mayoría;

VIII. Aprobar el nombramiento del personal para el cumplimiento de sus funciones, de acuerdo con la estructura y lineamientos del Consejo General;

IX. Capacitar a los ciudadanos propuestos como funcionarios de casilla;

X. Conocer del registro de los nombramientos que realicen los consejos municipales electorales, de los representantes de los partidos políticos ante las mesas directivas de casilla y representantes generales;

XI. Recibir del Presidente del Consejo General las listas de electores, boletas y formatos para los comicios de diputados y Gobernador, en su caso;

XII. Entregar las listas nominales de electores, boletas, formatos y útiles a los consejos municipales;

XIII. Realizar el cómputo distrital y declarar la validez de la elección para diputados de mayoría, así como expedir la constancia de mayoría y validez a la fórmula triunfadora;

XIV. Realizar el cómputo para la elección de diputados de representación proporcional;

XV. Realizar el cómputo distrital de la elección de Gobernador;

XVI. Enviar al Consejo General del Instituto los expedientes del cómputo de la elección de diputados de mayoría y los de representación proporcional, acompañando copia certificada de la documentación necesaria;

XVII. Informar al Consejo General sobre el desarrollo de sus funciones;

XVIII. Solicitar, por conducto de su Presidente, el apoyo de la fuerza pública para asegurar el desarrollo del proceso electoral, y

XIX. Las demás que le confiera el Código Electoral, el Consejo General y otras disposiciones legales (artículo 128 CEEMich.).

Los Consejos Municipales tienen las siguientes atribuciones:

I. Vigilar que se cumpla lo dispuesto en el Código Electoral;

II. Cumplir con los acuerdos que dicte el Consejo General;

III. Intervenir en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en su municipio;

IV. Aprobar la ubicación e integración de funcionarios de mesas directivas de casilla, a propuesta de su Presidente, así como su publicación;

V. Acreditar a los ciudadanos que participen como observadores en el proceso electoral;

VI. Registrar las planillas y listas de candidatos que participen en la elección para integrar los ayuntamientos;

VII. Aprobar el nombramiento del personal para el cumplimiento de sus funciones de acuerdo con la estructura y lineamientos del Consejo General;

VIII. Capacitar a los ciudadanos que fungirán como funcionarios de casilla;

IX. Vigilar que las mesas directivas de casilla se instalen;

X. Registrar los nombramientos de los representantes de los partidos políticos ante las mesas directivas de casilla y representantes generales, informando al Consejo Distrital de los registros procedentes;

XI. Recibir del Consejo General y distrital las listas nominales de electores, boletas y formatos para los comicios de Gobernador, diputados y ayuntamientos;

XII. Entregar las listas nominales de electores, boletas, formatos y útiles a los presidentes de las mesas directivas de casilla;

XIII. Realizar el cómputo distrital y declaración de validez de la elección de ayuntamientos;

XIV. Expedir las constancias de mayoría y validez a la planilla que haya obtenido el mayor número de votos;

XV. Expedir la constancia de asignación a los regidores por el principio de representación proporcional;

XVI. Enviar al Consejo General del Instituto el expediente del cómputo municipal;

XVII. Solicitar, por conducto de su Presidente, el apoyo de la fuerza pública para asegurar el desarrollo del proceso electoral, y

XVIII. Las demás que le confiera el Código Electoral, el Consejo General y otras disposiciones legales (artículo 131 CEEMich.).

Sesiones

Los consejos distritales y municipales deberán sesionar cuando menos una vez al mes, desde su instalación hasta el término del proceso. Para que

puedan sesionar, se requiere la presencia del Presidente y de la mayoría de los miembros con derecho a voto. En caso de falta del presidente a una sesión, los miembros de Consejo con derecho a voto nombrarán de entre ellos a quien presida la misma, debiéndose hacer constar esta circunstancia en el acta correspondiente (artículos 127 y 132 CEE-Mich.).

Las mesas directivas de casilla. Estructura orgánica

Las mesas directivas de casilla son los órganos que tienen a su cargo la recepción, escrutinio y cómputo de los votos en las secciones electorales (artículo 135 CEEMich.).⁶

En toda sección electoral por cada 750 electores o fracción se instalará una casilla para recibir la votación de los ciudadanos residentes en la misma; de ser dos o más se colocarán en forma contigua y se dividirá la lista nominal de electores en orden alfabético (artículos 136 y 143 CEEMich.).

Cuando las condiciones geográficas de una sección hagan difícil el acceso de los electores a un mismo sitio, podrá acordarse la instalación de más de una casilla en lugares que ofrezcan un fácil acceso (casillas extraordinarias).

Los Consejos Distritales determinarán la instalación de casillas especiales para la recepción del voto de los electores que se encuentren transitoriamente fuera de la sección y municipio correspondiente a su domicilio. En cada distrito electoral se instalará por lo menos una casilla especial y máximo cinco (artículo 143 CEEMich.).

Las casillas deberán ubicarse en lugares que reúnan los requisitos siguientes:

- a) Ser de fácil y libre acceso para los electores;
- b) Que reúnan condiciones adecuadas para la emisión secreta del voto;
- c) No ser vivienda habitada por servidor público de confianza, federal, estatal o municipal, ni de dirigente de los partidos políticos o candidatos de la elección de que se trate;

- d) No ser inmuebles destinados a fábricas, al culto, de partidos o asociaciones políticas, y
- e) No ser locales destinados a cantinas, centros de vicio o giros similares.

Para la ubicación de las casillas se preferirán los locales ocupados por escuelas y oficinas públicas (artículo 144 CEEMich.).

Las mesas directivas de casilla se integran con:

- a) Un Presidente;
- b) Un Secretario, y
- c) Dos Escrutadores.

Por cada funcionario de casilla se nombrará un suplente. Se establece la condición de que los funcionarios de las mesas directivas de casilla sean ciudadanos residentes en la sección electoral en que se instale la casilla (artículo 136 CEEMich.).

Los partidos políticos pueden acreditar dos representantes ante las mesas directivas de casilla, un propietario y otro suplente, así como un representante general por cada diez casillas ubicadas en zonas urbanas o cinco en zonas rurales.

Los funcionarios de la mesa directiva de casilla deben reunir los siguientes requisitos:

- a) Saber leer y escribir y no tener más de setenta años al día de la elección;
- b) Estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos;
- c) Estar inscrito en el Registro de Electores y contar con credencial para votar;
- d) No ser servidor público de confianza con mando superior, ni tener cargo de dirección partidista;
- e) Tener un modo honesto de vivir, y
- f) Haber resultado insaculado y aprobar el curso de capacitación que impartan los órganos electorales (artículo 136 CEEMich.).

Atribuciones de los funcionarios de las mesas directivas de casilla:

- a) Instalar y clausurar la casilla;
- b) Permanecer en la casilla electoral, desde su instalación hasta su cierre;
- c) Recibir la votación;
- d) Efectuar el escrutinio y cómputo de la votación;
- e) Llenar las actas y documentos electorales aprobados para la jornada, asentando los datos referentes al desarrollo de la misma y su resultado;

⁶ Para el proceso electoral de 1995, se instalaron un total de 4,129 casillas en el territorio del Estado de Michoacán, de las cuales, 2,673 fueron básicas; 1,158 contiguas; 270 extraordinarias, y 28 especiales. *Memoria del Proceso Electoral de 1995*. Instituto Electoral de Michoacán, 1996, pp. 203 y 253.

- f) Formar los paquetes de casilla e integrar el expediente y el sobre de los resultados con la documentación electoral de cada elección para hacerla llegar al consejo electoral respectivo, y
- g) Las demás que les confiera el Código Electoral y otras disposiciones legales (artículo 137 CEE-Mich.).

III. Elección del Ejecutivo Estatal, de los integrantes del Congreso del Estado y de los miembros de los Ayuntamientos

En el Estado de Michoacán se llevan a cabo tres tipos de elección: para Gobernador, para Diputados al Congreso y para integrantes de los Ayuntamientos, en las cuales se elegirán, cada seis años, un Gobernador; cada tres años, dieciocho Diputados de mayoría relativa (uno por cada Distrito Electoral uninominal); doce Diputados de representación proporcional; ciento trece Presidentes Municipales; ciento trece síndicos, propietarios y suplentes y los correspondientes regidores por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, atendiendo a su población (artículos 20, 51 y 112 C.).⁷

El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en el Gobernador Constitucional del Estado de Michoacán, cuya elección es directa, secreta, uninominal y por mayoría de todo el territorio del Estado. El Gobernador dura en su encargo seis años y nunca podrá ser reelecto, ni aun con el carácter de

interino, provisional, sustituto o encargado del despacho (artículos 47, 48 y 51 C.).

Actualmente el Congreso del Estado de Michoacán se integra con un total de treinta diputados, que es el número máximo de miembros que puede tener el Congreso del Estado, ya que conforme a la Constitución Estatal dieciocho deben ser electos por el principio de Mayoría Relativa cada tres años en forma directa, secreta y uninominal, uno por cada distrito electoral y hasta doce Diputados pueden ser electos por el principio de Representación Proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal cuya demarcación es el Estado de Michoacán. Por cada diputado propietario se elige un suplente.

En cuanto a la representación partidista en la Cámara, ningún partido político podrá contar con más de diecinueve diputados electos mediante ambos principios, lo que significa una representación parlamentaria de un sesenta y tres por ciento del total de integrantes de la Cámara, es decir, ningún partido puede tener las dos terceras partes de las curules en el Congreso del Estado (artículos 20 y 21 C.).

Respecto de los Ayuntamientos, cada Municipio es representado y administrado por un Ayuntamiento de elección popular y directa cada tres años. Los ayuntamientos se integran con un Presidente, un Síndico y un mínimo de cinco Regidores electos por el principio de mayoría relativa, además de los regidores de representación proporcional. Por cada regidor propietario se elegirá un suplente (artículos 114 y 117 C.).

Fecha de la elección y toma de posesión

Como quedó precisado anteriormente, el Gobernador se elige cada seis años, celebrándose la elección el segundo domingo de noviembre y toma posesión de su cargo el día quince de febrero del año siguiente al de la elección (artículo 51 C.).

Los Diputados al Congreso Local se eligen cada tres años. La elección se celebra el segundo domingo de noviembre, para tomar posesión de su cargo el día quince de diciembre del año de la elección, en que se instala el Congreso del Estado (artículo 29 C.).⁸

⁷ La Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, publicada en el *Periódico Oficial* del Estado el 5 de agosto de 1982, respecto a la integración de los ayuntamientos, establece lo siguiente:

«Artículo 13. Los ayuntamientos de los municipios de Apatzingán, Hidalgo, La Piedad, Lázaro Cárdenas, Morelia, Uruapan, Zacapu, Zamora y Zitácuaro se integrarán con un presidente, un síndico, siete regidores electos por mayoría relativa y hasta cinco regidores de representación proporcional.»

«Artículo 14. Los ayuntamientos de los municipios cabecera de distrito a que no se refiere el artículo anterior, así como los de Jacona, Saguayo y Zinapécuaro se integrarán con un presidente, un síndico y seis regidores electos por mayoría relativa y hasta cuatro regidores de representación proporcional.

El resto de los ayuntamientos de los municipios del Estado se integrarán con un presidente, un síndico, cuatro regidores por mayoría relativa y hasta tres regidores de representación proporcional.

Por el síndico y por cada regidor propietario se elegirá un suplente.»

⁸ De acuerdo a los artículos 11 y 14 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado y 109 y 112 del Reglamento del Congreso del Estado, para la instalación del Congreso se realiza el siguiente procedimiento:

- La Comisión Instaladora recibirá las constancias de los Diputados Electos que remita el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, o en su caso las resoluciones del Tribunal Electoral del

Los miembros de los Ayuntamientos son electos cada tres años, en elección que se lleva a cabo también el segundo domingo de noviembre y toman posesión del cargo el día primero de enero del año siguiente al de la elección (artículos 112 C. y 20 LOM).

La última elección de Gobernador que se celebró en el Estado se llevó a cabo el doce de noviembre de mil novecientos noventa y cinco, en tanto que la última elección para la designación de diputados al Congreso estatal y para Ayuntamientos se celebró el día ocho de noviembre de mil novecientos noventa y ocho.

IV. Requisitos de elegibilidad

De acuerdo con el artículo 13 del Código Electoral del Estado de Michoacán, para ser electo para cualquiera de los cargos de elección popular, además de los requisitos generales que en el mismo se enlistan, deben cumplirse los requisitos que para cada caso en particular establece la Constitución Política del Estado.

En esta tesitura, tenemos que como causas generales de inelegibilidad, están impedidos para contender en las elecciones para cualesquiera de los cargos de elección popular regulados por el Código Electoral, los magistrados y secretarios del Tribunal Electoral del Estado; los miembros con derecho a voto del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán; los miembros con derecho a voto de los Consejos distritales y municipales, y los secretarios y vocales de los órganos electorales, a menos que se separen del cargo un año antes del día de la elección.

Otro requisito genérico es que en ningún caso los gobernadores pueden ser reelectos, en tanto que los diputados y miembros de los ayuntamientos no lo pueden ser para el período inmediato, con las excepciones que establece la propia Constitución

para el caso de los Diputados y miembros de ayuntamientos.

Igualmente, no se permite que los candidatos sean ministros de algún culto.⁹

Respecto de los requisitos específicos que deben reunir los candidatos a las elecciones de Gobernador, Diputados y Ayuntamientos, así como las causas de inelegibilidad de los mismos, la Constitución del Estado los señala expresamente.

El artículo 23 de la Constitución estatal establece como requisitos que deben reunir los candidatos a diputado:

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento;
- b) Ser michoacano en ejercicio de sus derechos, y
- c) Tener veintiún años cumplidos el día de la elección.

En cuanto a las causas de inelegibilidad de los candidatos a diputado, además de la falta de cumplimiento de los requisitos anteriores, el numeral 24 de la propia Constitución establece que no podrán ser electos diputados:

- a) Los ciudadanos que tengan mando de fuerza pública en el Estado;
- b) Los titulares de las dependencias básicas de la organización administrativa del Ejecutivo, y
- c) Los jueces de primera instancia, los recaudadores de rentas y los presidentes municipales en los distritos electorales en que ejerzan sus funciones.

Respecto de los requisitos de elegibilidad de los candidatos a la gubernatura del Estado, el artículo 49 de la Constitución estatal establece que estos:

- a) Deben ser ciudadanos michoacanos por nacimiento, en pleno goce de sus derechos;
- b) Haber cumplido treinta años el día de la elección, y

Estado y los citará para que estén presentes a las once horas del día doce de diciembre, recabando constancias de enterados;

- El día y hora antes indicados, la Comisión instaladora y los Diputados Electos procederán a la constitución formal de la Legislatura que habrá de entrar en funciones;

- El quince de diciembre se instalará el Congreso y a este acto concurrirá el Gobernador del Estado, el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia y los miembros que formen ese cuerpo;

- En dicho acto de apertura del Período Ordinario de Sesiones se hará la declaratoria de instalación del Congreso.

⁹ Por su parte, el artículo 50 de la Constitución local señala, por una parte, que no pueden desempeñar el cargo de Gobernador los individuos que pertenezcan o hayan pertenecido al estado eclesiástico o que hayan sido o sean ministros de algún culto religioso y por otra parte, se indica que no pueden ser electos para ocupar el cargo de Gobernador los que tengan mando de fuerza pública; los que desempeñen algún cargo o comisión del Gobierno Federal, los titulares de las dependencias básicas del Ejecutivo y los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, con la aclaración que las personas que se encuentren en estos tres últimos supuestos, pueden ser electas si se separan de sus cargos noventa días antes de la elección.

De lo anterior, se podría deducir que los individuos que pertenezcan o hayan pertenecido al estado eclesiástico o que hayan sido o sean ministros de algún culto religioso sí pueden ser electos para el cargo de Gobernador, pero en caso de que resulten ganadores no podrán desempeñar dicho cargo.

- c) Haber nacido en el Estado o tener residencia efectiva no menor de cinco años anteriores al día de la elección.

En lo que se refiere a los requisitos para ser electo Presidente Municipal, Síndico o Regidor, el aspirante debe:

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento;
- b) Ser michoacano, en ejercicio de sus derechos y no haber sido condenado por delito doloso;
- c) Haber cumplido veintiún años el día de la elección;
- d) No ser funcionario de la Federación, del Estado o municipal, ni tener mando de fuerza en el municipio en que deba efectuarse la elección, durante los noventa días anteriores a la fecha en que aquella se celebre (si se trata del Tesorero Municipal, es preciso que hayan sido aprobadas sus cuentas);
- e) No ser ni haber sido ministro o delegado de algún culto religioso, y
- f) Que no hayan ocupado el mismo puesto en el período inmediato anterior como propietarios (los suplentes sí pueden competir para propietarios, si es que no estuvieron en ejercicio).

Aunque la Constitución local no lo señala expresamente, es obvio que el incumplimiento de cualquiera de los requisitos antes mencionados traerá como consecuencia la actualización de una causa de inelegibilidad para ocupar cualquiera de los cargos de elección popular en los ayuntamientos (artículos 116 y 119 C).

V. Elecciones ordinarias y extraordinarias

Las elecciones ordinarias se realizan en los períodos determinados por la Constitución Política del Estado de Michoacán (artículos 14, 15 y 16 CEEMich.).

El Consejo General expedirá la convocatoria para las elecciones ordinarias por lo menos noventa días antes de la fecha en que deban efectuarse, si se trata de elegir a diputados o al Gobernador del Estado y por lo menos setenta días antes, si se trata de elegir a los integrantes de los ayuntamientos, pudiendo el Consejo acordar la ampliación de los plazos, cuando haya imposibilidad material para cumplirlos (artículos 18 y 19 CEEMich.).

Todas las convocatorias para elecciones se publicarán en el *Periódico Oficial* del Gobierno del Estado.

En cuanto a los procesos electorales extraordinarios, tanto la Constitución como el Código Electoral del Estado regulan los plazos, procedimientos y competencia para su celebración, dependiendo de las causas que pudieran motivarlos.

De conformidad con el artículo 30 de la Constitución estatal, la no presentación de los diputados electos (propietarios y suplentes) a la apertura de sesiones del Congreso del Estado, además de incurrir en responsabilidad, tiene como consecuencia que se declare vacante el puesto y consecuentemente se convoque a nuevas elecciones (elecciones extraordinarias), para lo cual, el artículo 44, fracción XXVII de la propia Constitución otorga facultades al Congreso para expedir la convocatoria a elecciones extraordinarias para cubrir las vacantes de diputados.

Tratándose de elecciones extraordinarias para Gobernador, los artículos 54 y 57 de la Constitución estatal, establecen que en caso de falta absoluta del mismo dentro de los dos primeros años del período, el Congreso, si estuviera en sesiones, o en su caso, la Diputación Permanente, se constituirá en Colegio Electoral y con la concurrencia de cuando menos las dos terceras partes de sus miembros, en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos nombrará a un Gobernador Interino y en la misma sesión expedirá la convocatoria de elecciones extraordinarias para Gobernador Substituto que termine el período constitucional, estableciendo la regla de que entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para las elecciones extraordinarias deberá mediar un plazo no menor de tres meses ni mayor de seis.

Por su parte, el Código Electoral de la Entidad señala en su artículo 20 que las elecciones extraordinarias para integrar ayuntamientos serán convocadas por el Instituto Electoral de Michoacán, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la declaración de nulidad de la elección, agregando además que la convocatoria para las elecciones extraordinarias de Gobernador, diputados y ayuntamientos debe expedirse con la misma anticipación que se señala para las elecciones ordinarias, es decir, por lo menos noventa días antes de la fecha en que deban efectuarse, si se trata de elegir diputados y Gobernador y por lo menos setenta días antes si se trata de elegir integrantes de los ayuntamientos.

En todos los casos, la convocatoria para la celebración de elecciones extraordinarias no puede

restringir los derechos y prerrogativas a los ciudadanos y partidos políticos ni alterar los procedimientos y formalidades establecidas (artículo 20 CEEMich.).

VI. Derechos, obligaciones y prerrogativas de los partidos políticos en las elecciones

Atento a lo que establece la Constitución estatal, los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación estatal y municipal 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, directo, personal e intransferible (artículo 13 C).

El Código Electoral estatal define a los partidos políticos como entidades de interés público, con personalidad jurídica propia, por medio de los cuales se asocian libremente los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos políticos, otorgándoles una serie de derechos, prerrogativas y obligaciones en las diversas etapas del proceso electoral (artículos 21 y 22 CEEMich.).

La legislación electoral del Estado de Michoacán regula tanto a los partidos políticos nacionales como los estatales, siendo los primeros aquellas organizaciones que hayan obtenido registro definitivo ante el Instituto Federal Electoral, en tanto que los estatales son aquellos que hayan obtenido su registro ante el Instituto Electoral de Michoacán (artículo 23 CEEMich.).

En cuanto a los derechos que la legislación electoral otorga a los partidos políticos encontramos como los más relevantes los siguientes:

1. Participar en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral;
2. Gozar de las garantías que el sistema jurídico les otorga para realizar sus actividades;
3. Disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento público;
4. Postular candidatos en las elecciones de diputados, Gobernador y de ayuntamientos de la entidad;
5. Formar frentes, coaliciones y fusiones, y

6. Nombrar representantes ante los órganos del Instituto Electoral de Michoacán (artículo 34 CEEMich.).

En lo que respecta a las principales obligaciones, los partidos políticos tienen las siguientes:

1. Obtener su registro ante la autoridad electoral, para poder contender en las elecciones;
2. Ostentarse únicamente con la denominación, emblema, color o colores que tenga registrados;
3. Cumplir las normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de sus candidatos;
4. Observar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular de la entidad y las leyes e instituciones que de ellas emanen;
5. Realizar sus actividades sin violencia, por medios pacíficos y por la vía democrática, y
6. Registrar representantes ante los órganos del Instituto Electoral de Michoacán (artículo 35 CEEMich.).

Las prerrogativas de los partidos políticos son las siguientes:¹⁰

1. Disfrutar del beneficio fiscal que la ley electoral y las leyes de la materia establecen. No se aplican exenciones respecto de contribuciones sobre la propiedad, división, consolidación, traslación y mejora; los que tengan por base el cambio de valores en inmuebles, así como en impuestos y derechos por la prestación de servicios municipales.
2. Participar del financiamiento público. En complemento de los ingresos que los partidos políticos generen por sí mismos o que perciban por las aportaciones de sus militantes. El Consejo

¹⁰ Por Decreto número 65, publicado en el *Periódico Oficial* del Gobierno del Estado de Michoacán el 10 de abril de 1997, se adicionó y reformó el artículo 13 de la Constitución de la entidad, para cumplimentar el mandato de la fracción IV, incisos f), g) y h) del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en su parte conducente:

«La ley garantizará que, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y que cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal.

«La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de los simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; así como las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en esta materia.

«Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma equitativa y permanente, de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.»

General acuerda el financiamiento público para cada partido político (artículos 38 y 45 CEEMich.).

El financiamiento público se determina de la siguiente manera:

- a) Se multiplica el número de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, con corte a la elección inmediata anterior, por el cincuenta por ciento del salario mínimo vigente en la capital del Estado, y
- b) Del monto determinado, se distribuye el cincuenta por ciento en partes iguales entre todos los partidos y el cincuenta por ciento restante, en proporción al número de votos logrados en la elección inmediata anterior de diputados de mayoría.

El partido político que no alcance el uno punto cinco por ciento de la votación estatal emitida no tendrá derecho al financiamiento público.

Los partidos políticos deberán justificar ante el Consejo General la aplicación del financiamiento, dentro de los noventa días posteriores a la conclusión del proceso electoral o semestralmente en los años en que no haya elección.

El partido político que no emplee los recursos del financiamiento público para los fines para los que se le otorgaron será sancionado por el Consejo General (artículos 38 y 47 CEEMich.).

3. Tener acceso en forma permanente a la radio y la televisión en términos de la ley electoral estatal. Deberán difundir sus principios ideológicos, programa de acción y plataforma electoral. El acceso será de manera equitativa en las frecuencias de radio y canales de televisión propiedad del Estado. En las estaciones de radio y televisión privadas, el Consejo General gestionará el acceso de los partidos políticos, pudiendo contratar durante los períodos electorales espacios y tiempos, que serán asignados en forma proporcional a cada uno de ellos (artículos 38, 39 a 43 CEEMich.).

4. Realizar propaganda electoral. El Consejo General fija el tope de gastos para las campañas electorales con base en estudios que él mismo realiza, tomando en consideración el valor unitario del voto en la última elección ordinaria realizada; la duración de la campaña; el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral de los distritos o municipios, según la elección y el índice de inflación que reporte el Banco de México del mes de enero a la fecha en que se inició la campaña electoral (artículos 38 y 49 CEEMich.).

VII. Derechos y obligaciones de los ciudadanos en las elecciones

El artículo 3o. del Código Electoral de Michoacán, establece que votar en las elecciones constituye simultáneamente un derecho y una obligación de los ciudadanos.

En cuanto a los derechos, los ciudadanos michoacanos tienen los siguientes:

1. Conforme al artículo 8o. de la Constitución del Estado, dentro de los derechos político electorales de los ciudadanos michoacanos se encuentran en primer término los que señala el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;¹¹

2. Organizarse libremente en partidos políticos, adherirse o separarse de ellos (artículos 13 C. y 6 CEEMich.);

3. Votar y ser votado para cargos de elección popular (artículo 4 CEEMich.);

4. No ser presionados o coaccionados para que voten por un partido o candidato determinado (artículo 3 CEEMich.);

5. Respeto a su voto (artículo 4 CEEMich.);

6. Una vez inscrito en el Padrón electoral y habiendo obtenido su Credencial para Votar con Fotografía, se le incluya en la lista nominal de electores correspondiente a la sección que por razón de su domicilio le corresponda (artículo 80 CEEMich.);¹²

7. Participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral (artículo 7 CEEMich.).

¹¹ «ARTÍCULO 35

«Son prerrogativas del ciudadano:

I. Votar en las elecciones populares;

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

III. Asociarse 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.»

¹² Para el proceso electoral de 1995, el Padrón Electoral del Estado se integró con 1'898,755 ciudadanos y la Lista Nominal de Electores con 1'866,176 ciudadanos, con un porcentaje de cobertura del 98.28%.

Memoria del Proceso Electoral de 1995, Instituto Electoral de Michoacán, 1996, p. 1990.

Dentro de las principales obligaciones se encuentran las siguientes:

1. Conforme al artículo 9o. de la Constitución del Estado, dentro de las obligaciones de los ciudadanos michoacanos se encuentran en primer término las que señala el artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;¹³

2. Inscribirse en el padrón electoral y tramitar su Credencial para Votar con Fotografía;

3. Votar en la casilla que le corresponda por razón de su domicilio. Se exceptúa de este requisito a los representantes de los partidos políticos ante las mesas directivas de casilla, quienes podrán ejercer su derecho de voto en la casilla en que estén acreditados, además de los electores que transitoriamente se encuentren fuera de su sección, quienes podrán votar en las casillas especiales (artículos 11, 169 y 170 CEEMich.);

4. Desempeñar en forma gratuita las funciones electorales. Se hace la salvedad para el caso de que exista una relación laboral con el Instituto Electoral Estatal, en que la actividad deberá ser remunerada;

5. Para el caso de ser postulado como candidato, reunir todos y cada uno de los requisitos de elegibilidad que la Constitución estatal y la ley electoral de Estado exigen para cada uno de los cargos (artículo 13 CEEMich.);

6. Ocupar los cargos de elección popular, y

7. Obtener su acreditación ante la autoridad electoral para participar como observador (artículo 7 CEEMich.).

VIII. Cómputos, declaraciones de validez y entrega de constancias

El Código Electoral del Estado de Michoacán define en forma genérica como cómputo de una elección al procedimiento por el cual los consejos distritales o municipales electorales determinan, mediante la suma de los resultados anotados en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas, el

resultado de la votación en un distrito electoral o un municipio (artículo 193 CEEMich.).

En el Estado de Michoacán, se realizan cómputos estatales, distritales y municipales, según la elección de que se trate.

A) Cómputo municipal

La sesión de cómputo en los consejos municipales podrá iniciarse a partir de las 8:00 horas del miércoles siguiente al día de la jornada electoral para la elección de ayuntamientos. Una vez concluido el cómputo y emitida la declaración de validez para la elección del ayuntamiento, el Presidente del Consejo Municipal expedirá la Constancia de Mayoría y Validez a quien hubiese obtenido el triunfo, salvo el caso de que los integrantes de la fórmula fueren inelegibles, y al término de las 72 horas siguientes se extiende la constancia de mayoría a los miembros de la planilla ganadora (artículo 192 CEEMich.).

B) Cómputo distrital

Los consejos distritales electorales sesionarán de la misma forma que los consejos municipales, a partir de las 8:00 horas del miércoles siguiente al día de la jornada electoral para hacer el cómputo de cada una de las elecciones de diputado de mayoría relativa, de diputados por representación proporcional y de la elección de gobernador (artículo 192 CEEMich.).

C) Cómputo estatal y de circunscripción plurinominal

El cómputo estatal es el procedimiento por el cual el Consejo General determina, mediante la suma de los resultados anotados en las actas de cómputo distrital de la elección de Gobernador, la votación obtenida en la elección estatal.

El Consejo General del Instituto Estatal Electoral sesionará en forma ininterrumpida el domingo siguiente al de la jornada electoral para efectuar el cómputo estatal correspondiente a la elección de Gobernador y de la circunscripción plurinominal. Concluida la sesión de cómputo, de la elección de Gobernador, el Presidente deberá expedir la

¹³ Entre las obligaciones en materia electoral se comprenden las de: votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley; desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados; así como desempeñar los cargos concejiles y las funciones electorales del municipio donde resida.

constancia de mayoría al candidato que hubiera obtenido el triunfo y en cuanto al cómputo de circunscripción plurinominal, hará la declaratoria de validez de la elección. Asimismo, declarará qué partidos políticos de acuerdo con sus listas registradas obtuvieron diputados de representación proporcional y expedirá las constancias relativas (artículo 199 CEEMich.).

IX. Contencioso electoral

Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. Estructura orgánica

El Tribunal Electoral del Estado de Michoacán fue creado por decreto 122 de reformas a la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, publicado en el *Periódico Oficial* del Estado el 12 de diciembre de 1991.

Posteriormente, por decreto 138 de 21 de diciembre de 1991 se reformaron los artículos 204 a 217 de la Ley Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo de 6 enero de 1983, en los cuales se reglamenta al Tribunal Estatal en su estructura y otorgándole competencia para conocer únicamente de los recursos de apelación e inconformidad, contando en su estructura con una agencia del Ministerio Público adscrita y contra sus resoluciones no procedía juicio ni recurso alguno, con excepción de las que se dictaran con posterioridad a la jornada electoral, las cuales sólo podían ser revisadas y en su caso modificadas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.¹⁴

Con anterioridad a la creación del Tribunal Electoral Estatal, la Comisión Estatal Electoral era la autoridad competente para conocer y resolver los recursos de revocación, en tanto que al Congreso del Estado o, en sus recesos, a la Diputación Permanente, les competía resolver los recursos de queja (equivalente al actual recurso de inconformidad).¹⁵

El Tribunal Electoral del Estado es el órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral (artículo 13 C).

El Tribunal funciona en Pleno, en Salas Unitarias y Sala de Segunda Instancia.

Integración del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán

El Tribunal Electoral del Estado de Michoacán esta integrado por cuatro Magistrados Numerarios y dos Supernumerarios, nombrados por las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso del Estado, tres a propuesta del Titular del Poder Ejecutivo y tres a propuesta del Supremo Tribunal de Justicia del Estado. En los recesos del Congreso del Estado, la Diputación Permanente hace la designación de los magistrados.

Para la designación de los magistrados se realiza el siguiente procedimiento:

- a) Las propuestas de los candidatos a magistrados formuladas por los titulares del Poder Ejecutivo como del Supremo Tribunal de Justicia del Estado se presentan al Presidente de la Gran Comisión del Congreso del Estado, o en su caso, al Presidente de la Diputación Permanente.
- b) El funcionario receptor la turna a la Comisión correspondiente del Congreso.
- c) La Comisión encargada, dentro del término de quince días deberá presentar su dictamen en que se funde y proponga la designación de los integrantes del Tribunal.
- d) Presentado el dictamen se somete a la consideración de los diputados del Congreso, para que éstos realicen el nombramiento por la votación de las dos terceras partes de los miembros presentes (artículo 201 CEEMich.).

Los magistrados son designados para ejercer sus funciones durante cuatro años, pudiendo ser ratificados.

El Presidente del Tribunal es nombrado por el Pleno de entre los magistrados numerarios, dura en el cargo dos procesos electorales ordinarios sucesivos, pudiendo ser ratificado.

El Pleno se integra con cuatro Magistrados, entre los que estará el Presidente. Las resoluciones serán tomadas por mayoría de votos y en caso de empate, el Presidente tendrá voto de calidad (artículo 205 CEEMich.).

¹⁴ *Compilación de la Legislación Electoral Michoacana, 1824-1996*, p. 438.

¹⁵ *Ídem*, p. 420.

En el año de la elección y cuando el Tribunal funcione en Pleno, las sesiones ordinarias se celebrarán los días miércoles de cada semana. Las sesiones extraordinarias serán convocadas por el Presidente cuando la urgencia del caso lo amerite (artículo 4o. RITEEMich.).

Cada una de las cuatro Salas Unitarias se integrará con un Magistrado.¹⁶ Para la tramitación, integración y substanciación de los asuntos de la competencia del Tribunal cada Sala Unitaria contará con un Secretario de Acuerdos, un Secretario de Estudio y Cuenta, un actuario y el personal administrativo necesario, que serán nombrados por el Pleno del Tribunal, el cual será considerado de confianza (artículos 211 CEEMich. y 6o. RITEEMich.).

Durante el tiempo que transcurre entre procesos electorales, únicamente funcionará una Sala Unitaria del Tribunal, la que estará a cargo del Presidente del mismo (artículo 215 CEEMich.).

Durante el proceso electoral, se integrará una Sala de Segunda Instancia, la cual conocerá y resolverá respecto de los recursos de reconsideración que se interpongan. Se integrará con tres Magistrados del Pleno del Tribunal, será presidida por el Presidente del Tribunal y actuará colegiadamente.

No formará parte de la Sala de Segunda Instancia el Magistrado que haya resuelto el recurso de inconformidad en la Sala Unitaria de Primera Instancia.¹⁷ La Sala de Segunda Instancia se constituirá una vez interpuestos los recursos de reconsideración (artículo 206 CEEMich.).

El Tribunal Electoral del Estado de Michoacán deberá quedar instalado e iniciar sus funciones a más tardar ciento ochenta días antes del día de la elección, esto es, desde el momento en que se inicia el proceso electoral. Se regirá por los principios de

certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad, equidad y profesionalismo (artículo 201 CEEMich.).

Competencia

El Tribunal Electoral del Estado tiene la competencia y atribuciones siguientes:

1. Substanciar y resolver:
- a) Los recursos que se presenten ante el Tribunal durante el proceso electoral, en contra de los actos o resoluciones de los órganos electorales;
- b) Los recursos que se presenten ante el propio órgano en procesos electorales extraordinarios, y
- c) Los recursos que se interpongan durante el tiempo que transcurre entre dos procesos electorales ordinarios, por actos o resoluciones de los órganos electorales.
2. Expedir su reglamento interior;
3. Imponer sanciones en los términos de la legislación electoral;
4. Realizar tareas de capacitación, investigación y difusión en materia de derecho electoral;
5. Celebrar para su mejor desempeño, convenios de colaboración con otros tribunales, instituciones y autoridades;
6. Conocer y aprobar el proyecto de presupuesto del Tribunal, y
7. Las demás que le otorgue el código electoral y otras disposiciones legales (artículo 207 CEEMich.).

Atribuciones de los Magistrados

Numerarios

1. Concurrir, participar y votar en las sesiones públicas y privadas del Pleno del Tribunal;
2. Resolver los recursos que les sean turnados;
3. Exponer en sesión pública sus proyectos de resolución, señalando las consideraciones jurídicas y los preceptos en que se funden cuando integren la Sala de Segunda Instancia;
4. Discutir y votar los proyectos de resolución que sean sometidos a su consideración en las sesiones de la Sala de Segunda Instancia;

¹⁶ De acuerdo con el artículo 5o. del Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Estado, originalmente las Salas Unitarias serán en número de cuatro, pero podrán incrementarse por acuerdo del Presidente del Tribunal, convocando a los supernumerarios, cuando la carga y las necesidades del servicio lo requieran.

Por su parte, el artículo 7o. señala que las Salas Unitarias se numerarán del uno al cuatro, correspondiendo la primera al Presidente del tribunal y las restantes se otorgarán por el orden que decida el Pleno a los magistrados numerarios.

Para el proceso electoral del año de 1995, además de las cuatro Salas Unitarias se constituyeron dos Salas más (Quinta y Sexta Sala supernumeraria), a cargo de cada uno de los Magistrados supernumerarios.

¹⁷ De acuerdo con el artículo 2o. del Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Estado, esta excepción también es aplicable al Presidente del Tribunal como integrante de una Sala, cuando en primera instancia haya sido Magistrado Resolutor de la resolución que se impugna.

5. Formular voto particular en caso de disentir de un proyecto de resolución aprobado por la mayoría y solicitar que su voto se agregue al expediente;

6. Autorizar con su firma las resoluciones que dicten de manera unitaria o en la Sala de Segunda Instancia;

7. Suplir al Presidente en sus ausencias, cuando así lo determine el Pleno del Tribunal;

8. Realizar tareas de docencia e investigación en el Tribunal, y

9. Las demás que señalen el Código Electoral y otras disposiciones legales.

Atribuciones de los Magistrados Supernumerarios

1. Integrar las Salas Unitarias, o el Pleno del Tribunal cuando sean convocados por el mismo;

2. Auxiliar a los Magistrados numerarios en el estudio, análisis y valoración de los asuntos a resolver;

3. Suplir a los Magistrados numerarios en sus ausencias o cuando así lo determine el Pleno, y

4. Las demás que les encomiende el Presidente del Tribunal o el Pleno.

Sistema de Medios de Impugnación

La Ley Estatal establece cuatro recursos, uno de carácter administrativo (revisión) y tres de carácter jurisdiccional (inconformidad, apelación y reconsideración).

Recurso de Revisión

Lo resuelve el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán y lo pueden interponer:

A. Los partidos políticos, para impugnar actos y resoluciones de los Consejos Distritales y Municipales Electorales, emitidos hasta cinco días antes del día de la elección.

B. Los ciudadanos, para impugnar los actos de Registro de Electores, cuando habiendo cumplido

con los requisitos y trámites correspondientes no hubieren obtenido oportunamente su Credencial para Votar, así como su indebida inclusión o exclusión de la lista nominal. Este recurso podrá interponerse hasta tres días después de haber fenecido la fecha de exhibición del padrón electoral preliminar en las oficinas del Registro de Electores. La resolución que dicte el Consejo General podrá ordenar o no la inclusión en el listado nominal definitivo.

Durante el proceso electoral de 1995, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Michoacán resolvió un total de treinta y tres recursos de revisión, interpuestos por los partidos políticos, de los cuales, solamente dos fueron admitidos y resueltos en el sentido de revocar el acto reclamado, en tanto que los treinta y un recursos restantes fueron desechados por diversas causas.¹⁸

Recurso de Apelación

Podrán interponerlo los partidos políticos contra las resoluciones del recurso de revisión y contra actos o resoluciones del Consejo General. Su resolución compete a las Salas Unitarias del Tribunal.

Durante el proceso electoral de 1995, el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán resolvió un total de cuatro recursos de apelación, de los cuales dos se declararon improcedentes por resultar infundados e improcedentes los agravios en un caso y en el otro, por ser éstos insuficientes; otro recurso fue desechado y el último se declaró sin materia. Estos recursos fueron resueltos por cada una de las cuatro Salas Unitarias, ya que las Salas Supernumerarias no resolvieron ningún recurso de apelación.¹⁹

Recurso de Inconformidad

¹⁸ *Memoria del Proceso Electoral de 1995*. Instituto Electoral de Michoacán, 1996, pp. 273 a 276.

¹⁹ *Compilación 1995*, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, 1995.

Realizando un cotejo entre las publicaciones del Tribunal Estatal *Compilación 1995* y el *Informe del proceso electoral 1995*, encontramos contradicciones en la información, ya que en esta última se señala en algunas partes que se resolvieron cinco recursos de apelación y en otras partes se indica que fueron cuatro.

Compete su resolución a las Salas Unitarias del Tribunal Electoral del Estado. Se interpone por los partidos políticos para impugnar:

- a) Por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas, los resultados consignados en las actas de cómputo municipal de la elección de ayuntamiento o distrital de la elección de diputados o Gobernador;
- b) Por las causales de nulidad establecidas en el Código, la declaración de validez de la elección de ayuntamientos o de diputados de mayoría y en consecuencia, el otorgamiento de la constancia de mayoría y validez respectiva;
- c) Por error aritmético los cómputos municipales o distritales de la elección de diputados y de Gobernador, y
- d) Por error aritmético o por inexacta aplicación de la fórmula, el cómputo y expedición de constancia de asignación de diputados de representación proporcional y de regidores por el mismo principio.

Para su admisión se requiere que previamente se haya presentado el escrito de protesta ante la mesa directiva de casilla o ante el Consejo Distrital o Municipal Electoral, según la elección que se pretenda impugnar, antes de la iniciación del cómputo respectivo, toda vez que el escrito de protesta, además de considerarse como un medio para establecer la existencia de presuntas violaciones durante la jornada electoral y en su caso, contra los resultados consignados en el acta de escrutinio y cómputo de las casillas, es requisito de procedibilidad para la interposición del recurso de inconformidad (artículo 223 CEEMich.).

Durante el proceso electoral de 1995, el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán resolvió un total de noventa y seis recursos de inconformidad, de los cuales, únicamente tres fueron procedentes; cincuenta y uno se declararon improcedentes; treinta y cinco fueron desechados; seis fueron sobreseídos, y uno se tuvo por no interpuesto. Estos recursos fueron resueltos además de las cuatro Salas Unitarias, por las dos Salas Supernumerarias.²⁰

²⁰ Ídem.

Realizando un cotejo entre las publicaciones del Tribunal Estatal *Compilación 1995* y el *Informe del proceso electoral 1995*, encontramos contradicciones en la información, ya que en esta última se señala que se resolvieron ciento veintiocho recursos de inconformidad.

Recurso de Reconsideración

Los partidos políticos, por conducto de su representante ante el Consejo General, podrán interponerlo, en contra de las resoluciones de fondo que dicten las Salas Unitarias del Tribunal, al resolver los recursos de inconformidad. Compete su resolución a la Sala de Segunda Instancia del propio Tribunal (artículos 220 y 222, inciso b) CEEMich.).

Para la admisión del recurso de reconsideración se requiere el acreditamiento de determinados presupuestos y que los agravios pueden traer como consecuencia la modificación del resultado de la elección respectiva. En caso de no cumplirse estos requisitos, el recurso será desechado de plano (artículo 242 CEEMich.).

Los presupuestos que deben acreditar son los siguientes:

1. Que la resolución de la Sala Unitaria:
 - a) Haya dejado de tomar en cuenta las causales de nulidad previstas por el Código Electoral que hubiesen sido invocadas y debidamente probadas en tiempo y forma, por las cuales se hubiera podido modificar el resultado de la elección;
 - b) Haya otorgado indebidamente la constancia de mayoría y validez, y
 - c) Haya anulado indebidamente una elección.

Durante el proceso electoral de 1995, la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán resolvió un total de cuarenta y seis recursos de reconsideración, de los cuales, únicamente tres fueron procedentes (uno de ellos parcialmente); uno se declaró improcedente; cuarenta y uno fueron desechados, y uno fue sobreseído.²¹

Calificación de las elecciones

En el Estado de Michoacán se encuentra vigente la calificación política de las elecciones, a través de la calificación de la elección del Gobernador del Estado por un órgano político como lo es el Congreso del Estado.

²¹ Ídem.

Realizando un cotejo entre las publicaciones del Tribunal Estatal *Compilación 1995* y el *Informe del proceso electoral 1995*, encontramos contradicciones en la información, ya que en esta última se señala que se resolvieron cincuenta y un recursos de reconsideración.

Dentro de las facultades que en materia electoral otorga la Constitución Política del Estado de Michoacán al Congreso del Estado, se encuentran las siguientes:

- a) Realizar el escrutinio de los votos emitidos para la elección de Gobernador;
- b) Calificar la validez o nulidad de dicha elección, y
- c) Declarar electo al candidato que haya obtenido la mayoría de la votación en la Entidad²² (artículo 44, fracción XVIII C.).

Por su parte, la legislación secundaria establece que el Congreso del Estado se erigirá en Colegio Electoral para calificar la elección de Gobernador del Estado, declarándola válida o nula y en su caso, declarará electo al ciudadano que obtuvo la mayoría de votos conforme al cómputo de la elección. La calificación de la elección se hace analizando y valorando el expediente que le remita el Consejo General del Instituto Estatal relativo a la elección, así como las resoluciones dictadas por el Tribunal Electoral del Estado, acatándolas, en su caso, respecto de los recursos que se hubieren interpuesto.

El Colegio Electoral, para ejercer sus funciones deberá contar con la presencia de más de la mitad de sus miembros. La calificación de la elección de Gobernador la realizará la Legislatura que inicie sus funciones.

Las resoluciones que emita el Colegio Electoral tendrán el carácter de definitivas e inatacables²³ (artículo 200 CEEMich.).

X. Observación de las elecciones

²² Como podemos observar, la Constitución Política del Estado de Michoacán en ninguna parte prevé que para la calificación de la elección de Gobernador, oficialmente el Congreso del Estado deba erigirse en Colegio Electoral, como en su caso, hasta antes de la reforma de 1966 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecía en su artículo 74 como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión «Erigirse en Colegio Electoral para calificar la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos...»

Igualmente, tanto la Ley Orgánica del Congreso del Estado como su Reglamento son omisos en cuanto a la constitución e instalación de un Colegio Electoral, siendo únicamente el Código Electoral del Estado de Michoacán el que señala la constitución del Colegio Electoral por el Congreso del Estado.

²³ Con mayor razón, esta prohibición también se dirige al Ejecutivo Estatal, ya que según el artículo 43 de la Constitución Política del Estado de Michoacán, éste «... no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso, cuando éste ejerza funciones de Colegio Electoral...»

Atento a lo establecido por la ley electoral estatal, es derecho exclusivo de los michoacanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como en todos los actos que integran la jornada electoral, cuando hayan obtenido su acreditación ante la autoridad electoral.

Para ser observador se requiere:

- a) Obtener su acreditación ante la autoridad electoral, para lo que deberán presentar solicitud, en forma personal o a través de la organización civil a que pertenezcan, ante los Consejos General, Distrital o Municipal,²⁴ en que se señalen los datos de identificación personal y la manifestación expresa de que se conducirán conforme a los principios de imparcialidad, objetividad, certeza y legalidad y sin vínculo a partido u organización política alguna, anexando fotocopia de la credencial para votar y dos fotografías.

El plazo para presentar la solicitud de acreditación se inicia desde quince días después de iniciado el proceso y concluye quince días antes de la jornada electoral;

- b) Ser ciudadano en pleno goce de sus derechos políticos;
- c) No ser, ni haber sido miembro de dirigencias nacionales, estatales o municipales de organización o partido político alguno en los tres años anteriores a la elección, y
- d) No ser, ni haber sido candidato a puesto de elección popular en los últimos tres años anteriores a la elección (artículo 8 CEEMich.).

El Código Electoral establece prohibiciones a los observadores en cuanto al desempeño de sus actividades, por lo que éstos deberán abstenerse de:

- a) Substituir, obstaculizar o interferir a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones;
- b) Hacer proselitismo de cualquier tipo o manifestarse en favor de partido o candidato alguno;
- c) Externar cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia en contra de institucio-

²⁴ Para la elección de 1995 el Instituto Electoral de Michoacán acreditó un total de 1,133 ciudadanos como observadores, de los cuales, 418 acreditaciones se realizaron en los comités distritales y municipales, y 715 se aprobaron por el Pleno del Consejo General.

De los 1,133 ciudadanos que solicitaron acreditación como observadores, 514 pertenecían al Grupo de Observadores Unidos por la Paz «Siervo de la Nación»; 162 a la Unión Ciudadana de Observadores Electorales de Michoacán, A.C.; 30 a «Alianza Cívica de Michoacán» y 9 independientes. *Memoria del Proceso Electoral de 1995*, Instituto Electoral de Michoacán, 1996, pp. 192-193.

nes, autoridades electorales, partidos políticos o candidatos, y

- d) Declarar el triunfo de partido político o candidato alguno.

El incumplimiento a las prohibiciones anteriores es conocido por el Consejo General, el cual, de considerarlo procedente lo comunica al Tribunal Electoral para que, en su caso, aplique la sanción que corresponda, previo procedimiento en que el observador manifieste lo que a su derecho convenga y presente las pruebas pertinentes. El Tribunal para aplicar la sanción, que puede consistir en multa de cincuenta a doscientas veces el salario mínimo vigente en la capital del Estado, deberá tomar en cuenta las circunstancias y gravedad de la falta. La resolución que al efecto emita el Tribunal Electoral tendrá el carácter de definitiva e inatacable (artículos 10 y 274 CEEMich.).

Los observadores pueden realizar sus actividades en cualquier ámbito territorial de la Entidad y solicitar a los organismos electorales la información que requieran para su mejor desarrollo.

Igualmente, esta actividad puede desarrollarse en todas y cada una de las actividades de la jornada electoral, debiendo los observadores portar gafetes y acreditaciones que certifiquen su carácter.

Los observadores pueden presentar, dentro de los quince días siguientes a la elección, su informe de actividades a la autoridad electoral. En ningún caso, dicho informe, así como los juicios, opiniones y conclusiones de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados (artículo 9 CEEMich.).

Como se señala expresamente en la primera parte del artículo 7 del Código Electoral del Estado de Michoacán, la participación como observador en las elecciones locales es derecho exclusivo de los ciudadanos michoacanos, por lo que no están reconocidos los extranjeros como observadores, ni individualmente o como organizaciones civiles.

Conclusiones

Del análisis de la legislación electoral del Estado de Michoacán, podemos concluir que la misma tiene una gran similitud con los ordenamientos electorales federales vigentes para el proceso electoral de mil novecientos noventa y cuatro, con sus particularida-

des propias respecto de las elecciones para los ayuntamientos de la entidad.

Respecto de las reformas al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996 que impone a los Gobiernos de los Estados la obligación de organizarse conforme a la Constitución de cada uno de ellos, sujetándose a las normas que dicho precepto determina, así como de que las constituciones y leyes de los Estados se garanticen las condiciones que se señalan en el precepto constitucional, encontramos que algunos de los mandamientos ya se encuentran comprendidos en la Constitución y en las leyes locales; sin embargo, existen aún algunos que no se cumplen cabalmente, pues si bien con fecha 10 de abril de 1997 se publicó en el *Periódico Oficial* del Estado el Decreto número 65, por el que se adiciona y reforma el artículo 13 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo y en el mismo se pretende cumplimentar lo ordenado en la Constitución Federal, sin embargo la constitución estatal únicamente establece que será la ley electoral la vía para dar cumplimiento a lo establecido por el artículo 116 Constitucional, sin que hasta la fecha se haya llevado a cabo la reforma legal correspondiente.

A continuación analizaremos en qué casos la Constitución y legislación electoral estatal han dado cumplimiento a lo ordenado en el Pacto Federal.

A) Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años. La elección de éstos y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas. Los gobernadores de los Estados, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Se da cumplimiento en los artículos 51 y 52 de la Constitución estatal.

B) El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno, sin que puedan ser reelectos para el período inmediato, con la salvedad de que los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

Se da cumplimiento en los artículos 20 y 22 de la Constitución estatal y 14, 69 y 70 del Código Electoral del Estado de Michoacán.

C) Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

Se da cumplimiento en los artículos 20 de la Constitución estatal y 70 del Código Electoral del Estado de Michoacán.

D) Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral deben garantizar que:

a) Las elecciones de los gobernadores de los Estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo;

Se da cumplimiento en los artículos 20, 48 y 112 de la Constitución estatal y 3 del Código Electoral del Estado de Michoacán.

b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;

Se da cumplimiento en los artículos 13 de la Constitución estatal y 10. y 101 del Código Electoral del Estado de Michoacán.

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;

Se da cumplimiento en los artículos 13 de la Constitución estatal y 101 del Código Electoral del Estado de Michoacán.

d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad;

Se da cumplimiento en los artículos 13 de la Constitución estatal y 10. y libro Octavo del Código Electoral del Estado de Michoacán.

e) Se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales;

Aún no se da cumplimiento, no obstante que en los artículos 253 del Código Electoral del Estado de Michoacán se hace una regulación de los plazos para resolver los medios de impugnación, pero sin tomar en consideración las reformas constitucionales de agosto de 1996.

En ninguno de los ordenamientos del Estado (Constitución Política, Código Electoral, Ley Orgánica del Congreso y su Reglamento) se indica el plazo que tiene el Colegio Electoral para resolver sobre la calificación de la elección de Gobernador.

En cuanto a las resoluciones de la Sala de Segunda Instancia recaídas al recurso de reconsideración, según el artículo 253 debe resolver a más tardar tres días antes de la toma de posesión de diputados y miembros de los ayuntamientos y para elección de Gobernador, a más tardar tres días antes de la constitución del Colegio Electoral.

En caso de que se promueva un juicio de revisión constitucional electoral ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, si la Sala de Segunda Instancia del Tribunal estatal resuelve el último día que tiene de plazo, por ser un lapso tan breve, es casi imposible que el Tribunal Federal pueda entrar al fondo del asunto, ya que entre otras condiciones se requiere para la procedencia de dicho medio de impugnación que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y que la reparación solicitada sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o toma de posesión de los funcionarios electos.

En el mismo caso se encuentra la impugnación que por esta vía se hiciera respecto de la resolución del Colegio Electoral sobre la calificación de la elección de Gobernador, pues inclusive, tanto la Constitución como el Código Electoral del Estado no determinan el plazo para que emita su resolución.

f) De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal;

Se da parcialmente cumplimiento en los artículos 13 de la Constitución estatal y 46 a 48 del Código Electoral del Estado de Michoacán.

Con fecha 10 de abril de 1997 se publicó en el *Periódico Oficial* del Estado el Decreto No. 65, por el que se reformó la Constitución del Estado para incluir el derecho de los partidos políticos para recibir el financiamiento público, en los siguientes términos:

«La ley garantizará que, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público

para su sostenimiento y que cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal.»

No obstante que en la Constitución estatal, con anterioridad a la reforma citada, no se señalaba el derecho de los partidos políticos para recibir financiamiento público; sin embargo el Código Electoral Estatal vigente sí hace una regulación al respecto, señalando que dicho financiamiento es «en complemento» de los ingresos que cada partido genere por sí mismo o que perciba por aportaciones de los militantes y que el monto total del financiamiento público se distribuirá el 50% en partes iguales entre todos los partidos y el 50% restante en proporción al número de votos logrados en la elección inmediata anterior de diputados de mayoría relativa.

Como se puede observar, el mandato de la Constitución Federal aún no se cumple cabalmente, pues si bien es cierto que en la citada reforma a la Constitución estatal se hace un pronunciamiento respecto de la distribución equitativa del financiamiento público entre los partidos políticos, tanto para su sostenimiento como para su apoyo para la obtención del voto en los procesos electorales, sin embargo a la fecha aún no se realiza la reforma legal que regule plenamente la encomienda de la Constitución estatal de que sea precisamente la ley la que garantice la distribución equitativa del financiamiento público a los partidos políticos.

g) Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;

Se da cumplimiento en los artículos 13 de la Constitución estatal y 39 a 43 del Código Electoral del Estado de Michoacán.

Igualmente, este derecho se establece en la reforma constitucional antes mencionada.

Cabe señalar que este derecho de los partidos políticos ya se encontraba contemplado en el propio artículo 13 de la Constitución estatal, aunque no se mencionaba expresamente que el mismo debía ser en forma equitativa, en tanto que la ley electoral sí hace alusión a la equidad para tal efecto.

h) Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniaras de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos

políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias, e

Se da parcial cumplimiento en los artículos 13 de la Constitución estatal y 46, 48 y 49 del Código Electoral del Estado de Michoacán.

Igualmente, este derecho se establece en la reforma a la constitución local antes mencionada.

Este mandamiento aún no se cumple pues si bien la reforma a la Constitución del Estado sí se pronuncia al respecto, sin embargo se remite a la ley para que sea ésta quien regule tal ordenamiento; sin embargo, hasta la fecha aún no se realiza la reforma a la ley electoral que refleje el cumplimiento a la disposición constitucional de mérito, pues no obstante que como se observa en los artículos 46, 47 y 48 del Código Electoral del Estado de Michoacán, éstos hacen referencia a las percepciones de los partidos por aportaciones de sus militantes y de quienes no pueden realizar aportaciones, sin embargo, no establece un monto máximo para las aportaciones de quienes no estén impedidos para ello. Igualmente, si bien se indica que los partidos políticos tienen la obligación de justificar ante el Consejo General la aplicación del financiamiento y que en caso de no emplearlo en los fines para los que les fue otorgado serán sancionados, no se establece un procedimiento para el control y vigilancia del origen y uso de los recursos de los partidos políticos.

i) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse;

Se da cumplimiento en los artículos 339 a 346 del Código Penal del Estado de Michoacán (Título Vigésimo).

Sección de ***bibliohemerografía***

- I. Reseñas bibliohemerográficas*
- II. Bibliografía temática
sobre calificación de elecciones*

LUJAMBIO, Alonso
 colaboración de VIVES SEGL, Horacio
El poder compartido
 Colección Con una cierta mirada
 Editorial Océano de México, S.A. de C.V.
 México, 2000, 191 pp.

Al término del milenio muchas personas suelen hacer un análisis retrospectivo respecto al desarrollo de diferentes aspectos de la vida humana. Uno de estos campos es la democracia, forma de gobierno y sistema político que tiene raíces en la Grecia clásica; pero que a las naciones contemporáneas de América ha ido llegando de manera paulatina y a veces sumamente accidental, con tiempos de avance y de retroceso.

En esta perspectiva analítica la obra de Alonso Lujambio resulta muy oportuna, porque reflexiona en torno al caso mexicano contemplándolo desde la década de los años sesenta hasta nuestros días, a fin de destacar y comprender las causas y consecuencias de la democratización cada vez más acelerada del país, según el autor.

La obra en cuestión implica un largo periodo de preparación y maduración, seguramente con añadiduras y cambios frecuentes durante su elaboración. Esto se dice porque de hecho la investigación, en su parte esencial, abarcó de 1993 a 1996, época en la que Lujambio fungió como Director de Ciencias Políticas en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), pero además actualizándose con los hechos posteriores a la Reforma Política Democrática de 1996. El material, que ahora se publica por la Editorial Océano, forma parte de la tesis de doctorado de la Universidad de Yale que aún prepara el autor. Lo que demuestra que difícil es en una investigación poner el punto final, y más aún cuando se trata, como en este caso, de un tema cambiante de momento a momento, en el que las cifras y estadísticas más recientes pueden ser ya superadas por la realidad actuante de manera vertiginosa.

Se observa también la participación de varios especialistas, entre los que destaca Horacio Vives Segl, quien aportó en gran medida el material

bibliográfico y los datos estadísticos que contiene el libro, de aquí que merezca compartir el crédito de manera tan específica.

Aunque no están enumerados, pero sí paginados, la obra está compuesta de siete capítulos, con introducción, conclusiones, anexos, notas por capítulo, índice de gráficas y tablas, y bibliografía, esta última, por cierto muy abundante, con consulta de autores nacionales y extranjeros del mejor nivel.

Lujambio parte de la tesis de que el concepto «transición democrática», hoy tan utilizado para referirse a los recientes cambios en la vida democrático-electoral de México, es insuficiente para abarcar su origen, causalidad y desarrollo. Por el contrario, el cambio democrático se inició seguramente desde la segunda mitad del presente siglo y se fue desarrollando paso a paso, sin que se tuviera cabal conciencia de él. Por eso resulta curioso que en la última parte del libro, en donde se anotan los datos «reglamentarios» respecto a la impresión y encuadernación, aparezca sin entrecomillado y sin responsable de la misma, una frase que bien podría estar en el comienzo de la obra, cuando dice: «*El poder compartido* escrito por Alonso Lujambio, demuestra que México se transforma antes de que sus habitantes nos demos cuenta».

Así las cosas, hay que retroceder hasta los años 1962-1963 cuando se dio la posibilidad de apertura de la Cámara de Diputados al crear, por reforma constitucional, los llamados «diputados de partido», lo que permitía que partidos políticos que no habían logrado obtener curules por el principio de mayoría relativa, lograran algunas con el previo requisito de haber obtenido un porcentaje establecido de la elección general; este sistema sería el inicio de la representación proporcional de nuestros días.

De todas maneras se notó el cambio inmediatamente, dado que en 1961 la Cámara se integró con 178 diputados, todos provenientes de otros tantos

distritos electorales de mayoría relativa en que se dividía políticamente el país. De los cuales 172 eran curules ganadas por el Partido Revolucionario Institucional; 5 en cambio eran del Partido Acción Nacional, y 1 del Partido Popular Socialista. Pero ya con la reforma, en la legislatura cuyo periodo abarcó de 1964 a 1967, incluso en otro régimen presidencial (el del licenciado Gustavo Díaz Ordaz), 32 diputados lo eran de diferentes partidos de oposición (18 del PAN, 9 del PPS y 5 del PARM), además que de los 178 diputados de mayoría relativa, 175 eran del PRI, 2 del PAN y 1 del PPS. Como puede verse, el ejercicio electoral de cuatro partidos políticos implicaba ahora que la voz de cada uno de ellos podía hacerse oír en la alta tribuna que representa la diputación federal.

Ahora bien, esta «apertura democrática», lograda en el régimen lopezmateísta, no fue resultado de una concesión graciosa del mismo, ni de un afán meramente propagandístico a favor del llamado «partido oficial», sino que Lujambio lo analiza a la luz de tres puntos vitales, que dice llevaron a esa reforma constitucional, a saber:

- 1) La necesidad de mantener la unidad partidista en el PRI, dentro de una gran diversidad de corrientes que lo conformaban, evitando una crisis de ruptura interna a raíz de la prueba sexenal que debería afrontarse para lanzar un candidato a la Presidencia de la República.
- 2) Lograr una oposición razonada que legitimara, con su participación, el proceso electoral, sin que cupiera la posibilidad de reprimirse al grado de no participar, anulando con este hecho toda la imagen democrática de México, evidenciando así la existencia de una dictadura como tantas otras de carácter militar que se hicieron patentes por esas fechas en varios lugares del continente. Este asunto hizo crisis cuando en 1976 se presentó el caso insólito de un solo candidato a la Presidencia de la República. Todo ello porque los partidos opositores, especialmente Acción Nacional, consideraban inútil participar en un proceso que no garantizaba igualdad ni limpieza y cuyos resultados eran fácilmente pronosticables.
- 3) El tercer punto era la necesidad de que las fuerzas políticas opositoras fueran encausadas y no desestabilizaran el régimen, ni alcanzaran un poder peligroso para la hegemonía del partido en el gobierno. En este aspecto se corría el riesgo, como después lo demostró la realidad, de que las propias corrientes disidentes del PRI encontraran en estas opciones un camino más atractivo y relativamente

fácil para alcanzar importantes puestos de elección popular.¹

A partir de esta base, Lujambio se da a la tarea de demostrar cómo paso a paso se ha ido dando la verdadera democratización del país hasta alcanzar los niveles de apertura y alternancia que hoy pueden atribuírsele.

La planeación de la obra, si tomamos en cuenta la premisa de evolución que marca el trabajo del autor, resulta muy acertada y convincente.

El primer capítulo se denomina «Del autoritarismo a la democracia consensual», y en él se hace un análisis panorámico que va desde la formación de los diputados de partido hasta nuestros días. Destaca el gran esfuerzo de los partidos minoritarios por alcanzar triunfos en elecciones locales y federales, especialmente en los municipios, y lograr que esos triunfos electorales fueran reconocidos y respetados por las autoridades establecidas, todas ellas en general de filiación priísta. Se señalan también algunos casos de supuestos fraudes electorales ocurridos en los casos concretos de Chihuahua, Nuevo León y Yucatán, los que atrajeron la atención no sólo nacional, sino también internacional y de alguna manera aceleraron el paso de la democratización mexicana.

En ese mismo capítulo el autor nos ofrece dos esquemas o modelos de conformación política que ofrece la doctrina moderna, es decir, el sistema consensual y el sistema mayoritario. Entre ellos se encuentran los modelos específicos de diferentes países, como Suiza o Nueva Zelanda según el esquema y puntos de vista del politólogo holandés Arend Lijphart.²

Este esquema comparativo es muy importante para apoyar la teoría de Lujambio respecto a que la transición democrática de México «no supone la sustitución en el poder de un partido por otro (como si sólo existiera un centro de poder constitucional), sino la creciente distribución del poder entre partidos».³

De esta forma, la llamada transición democrática ha sido resultado de un cambio paulatino que se ha generado por necesidad, más que por convicción, de aquí el título del capítulo, porque indica el paso del autoritarismo mayoritario, es decir, el acaparamiento del PRI en los aproximadamente 20,500 cargos de elección popular (a raíz de 1994), por medio del principio de

¹ Lujambio, Alonso, *op. cit.*, pp. 27 y 28.

² Lijphart, Arend, citado por Lujambio, Alonso, *op. cit.*, pp. 27 y 28.

³ Lujambio, Alonso, *op. cit.*, p. 27.

mayoría relativa, a la democracia consensual surgida de la representación proporcional, que equilibra la composición especialmente de los cuerpos colegiados, caso de los congresos federal y locales y desde luego de los ayuntamientos, lo que obliga a obtener consensos entre fracciones partidistas para llevar a cabo cualquier reforma constitucional o legal y la aprobación de diversos actos de gobierno, por eso se habla de una democracia consensual.

El segundo capítulo se denomina «El Congreso de la Unión: La Cámara de Diputados», en el que destaca precisamente a la diputación federal como motor de la transformación democrática de México, porque fue el primer espacio ganado por las minorías a través de las diputaciones de partido, pero además porque al convivir las distintas tendencias políticas en cada legislatura se convirtió esta Cámara en el punto de encuentro y discusión fundamental de los asuntos más destacados de la vida nacional, a lo que hay que añadir que, por razones evidentes, fue allí donde se inició la tarea negociadora y de alianzas y pactos para lograr sacar adelante reformas y programas de gobierno. Esta actividad negociadora sirvió de aprendizaje para todos, pero también para que los pequeños partidos vieran fortalecidas sus posiciones y lograran nuevas y más ambiciosas metas de reforma democrática-electoral, al grado de que ya se hace relativamente innecesaria la llamada «cláusula de gobernabilidad», específicamente a partir de la reforma de 1996 que llegó a un punto de equilibrio en lo tocante a la representatividad camaral.

Por otra parte cabe destacar que, una vez abiertas las puertas de acceso a la diputación, se hizo necesario presentar a los ciudadanos un desempeño efectivo y congruente con las plataformas políticas. La labor cotidiana del representante popular en la tribuna está a la vista y sujeta a la calificación del ciudadano común, de suerte que en otras elecciones se apoyará de nuevo al partido político del caso o se terminará por darle la espalda de manera drástica. Por eso el autor se manifiesta partidario de la reelección inmediata de los diputados a fin de que se vea de inmediato la respuesta positiva o negativa que merecen para la ciudadanía, sus errores o aciertos en su desempeño, así como también para formar cuadros especializados cuya labor se vea continuada, con los beneficios que esto implica.

Por otra parte, Lujambio reconoce un verdadero problema la aprobación del presupuesto anual, dado el tiempo tan breve que se tiene para conocerlo, discutirlo y aprobarlo, y las ópticas diferenciales que

se dan de un partido a otro en lo que toca a ingresos y egresos por ejercicio.

Las gráficas que acompañan este capítulo ilustran ampliamente el avance casi inexorable de la oposición en la composición camaral y nos permiten tener un panorama muy concreto de esa evolución democrática que constituye el núcleo de la tesis de este libro.

En el tercer capítulo «La pluralidad en los congresos locales», Lujambio señala que hacia 1965, en la primera legislatura con diputados de partido, Acción Nacional planteó la posibilidad de establecer algo similar en los congresos locales, pero fue hasta 1977 cuando se reformó la Constitución para dar paso a la apertura en el poder legislativo de los 31 Estados de la República. Los primeros casos observados fueron el de Sinaloa y el del Estado de México, ambos en 1974; en el segundo caso, en la exposición de motivos relativa, se dice que se da la apertura para dar a las minorías la posibilidad de concurrir al Congreso estatal, pero no para decidir, pues esto «es privilegio exclusivo del pueblo en ejercicio de su soberanía y responsabilidad de quien lo representa en forma mayoritaria»;⁴ esto demuestra lo difícil que resultaba aceptar que los partidos minoritarios alcanzaran las tribunas locales a través de la representación proporcional.

Naturalmente, cada Estado fue modificando su respectiva Constitución con ciertas variables, lo que permite tener un amplio espectro de posibilidades; esto lo ilustra el autor en un cuadro por demás significativo que se ofrece entre las páginas 48 a 52.

También la apertura se dio en el Distrito Federal, a partir de 1987 en la Asamblea, primero de Representantes y luego la Legislativa, con una participación que paulatinamente ha rebasado el monopolio del PRI.

Esto ha traído como consecuencia el que, a pesar de contar con una Constitución supuestamente rígida, se lograban reformas constitucionales de manera fácil, porque se tenía el apoyo de las mayorías partidistas, tanto en el Congreso de la Unión, como en los congresos locales, pero eso ya no se dará más, puesto que ahora sólo mediante negociaciones podrá llevarse a cabo cualquier reforma constitucional.

El cuarto capítulo se intitula «El Congreso de la Unión: La Cámara de Senadores», en este caso se está en presencia del último de los cuerpos colegiados de elección popular que abrió sus puertas a la representación proporcional. Para llegar a este punto es

⁴ Lujambio, Alonso, *op. cit.* p. 46.

necesario recordar que en 1993 se añadió un senador de primera minoría a los dos de mayoría relativa que podían elegir las entidades federativas.

Actualmente, con la reforma de 1996 surge el senador de representación proporcional en una sola circunscripción plurinominal nacional, lo que si bien rompe el equilibrio de representación por entidad, también resulta evidente que permite una participación más activa de los partidos políticos en ese órgano legislativo.

En la página 75 se presenta una gráfica comparativa de la composición senatorial entre 1992 y 1997, que permite observar claramente la penetración, cada vez más fuerte, de los partidos políticos al interior del Senado de la República.

El quinto capítulo, llamado «La pluralidad política en el ámbito municipal», es muy amplio porque precisamente ha sido el ayuntamiento el órgano en donde se fue abriendo paso la participación pluripartidista. Ahora resulta dramático verificar que en 1959, solamente el PAN contaba con un municipio, el de Ascensión Chihuahua, mientras que los 2,363 restantes, en ese entonces, eran del PRI. Naturalmente que era importante ampliar la participación efectiva de otros partidos al frente de los ayuntamientos.

Para 1979 ciudades tan importantes como Monclova, Durango, San Luis Potosí, Hermosillo, Chihuahua, Ciudad Juárez, Uruapan, Zamora, Tehuacán, Teziutlán, San Martín Texmelucan, San Francisco del Rincón y Ensenada estaban ya en manos de la oposición.

El propio Distrito Federal, tradicionalmente priísta, fue ganado en las elecciones de 1997 por el PRD.

El sexto capítulo, «Los gobernadores de los Estados», hace observar las consecuencias que para los ejecutivos locales representa enfrentarse a congresos con una mayoría contraria a su partido de origen, incluso el autor presenta algunos ejemplos de otros países donde los presidentes han surgido de esa pugna entre el gobierno local y los partidos políticos; lo que demuestra que ejercer bien una gubernatura puede ser muy significativo para aspirar posteriormente a la Presidencia de la República. Nuevamente, pues, la democratización, es decir, *El poder compartido* demuestra sus grandes ventajas para la vida política de un país.

El séptimo y último capítulo, «A la democracia por la ley: Hacia una nueva institucionalidad electoral», resulta ser el lugar donde Lujambio resume una serie de reflexiones muy amplias en torno a la democracia y a la vida electoral, para ello sostiene sus

puntos de vista en varios autores de la ciencia política.

También se hace un estudio breve sobre la calificación de las elecciones y el origen y desarrollo del Tribunal Electoral, a través de sus tres grandes épocas: primero como Contencioso Electoral, luego como Federal Electoral, y actualmente incorporado al Poder Judicial de la Federación.

Al respecto destaca las facultades cada vez más importantes del actual Tribunal, y se manifiesta confiado en el ejercicio institucional de las mismas, que garantizan el respeto de los derechos político-electorales de los partidos y de los ciudadanos.

También analiza brevemente el campo de los delitos electorales y la autonomía de los órganos electorales. Finaliza vinculando los principios que norman la vida electoral del país, con su teoría de evolución institucional electoral y democrática.

Independientemente de que temas como este dan pie a puntos de vista controversiales y de que se podrían sugerir al autor algunos subtemas y señalar algunas imprecisiones, desde luego no fundamentales, lo cierto es que estamos en presencia de una obra digna de estudio y reflexión, especialmente en estos momentos en que el país atraviesa por momentos culminantes de su democratización.

Es alentador observar trabajos como el que ahora nos ocupa, los que de una manera sencilla, objetiva, ampliamente ilustrada con gráficas y tablas permiten divulgar al público en general temas que en muchas ocasiones son del exclusivo conocimiento de personas muy especializadas.

*Marco Antonio Pérez De los Reyes**

* Coordinador Académico del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

FLORES GIMÉNEZ, Fernando

La democracia interna de los partidos políticos

Ed. Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, 343 pp.

Albert Camus afirma: «Se podría formar el partido de los que están seguros de tener la razón. Sería el mío».

Es una de las frases citada a manera de reflexión por Fernando Flores Giménez al inicio de su obra. Con ella pone de manifiesto muchas de las actitudes políticas de los partidos políticos en las democracias modernas. Más aún por los distintos ámbitos de participación política a los que como organizaciones políticas ejercen desde el desempeño de sus funciones sociales e institucionales. Estas funciones dependen sin duda, de una estructura interna, como la democracia interna partidista.

El funcionamiento de los partidos políticos está sujeto a varios aspectos, sin embargo, el principal es la democracia. Comprender qué es la democracia no es cosa sencilla, según nos dice nuestro autor: «No es posible entender la democracia si la percibimos como algo simple o fácil. La democracia le da al pueblo la posibilidad de gobernarse por sí mismo; sin embargo, cada individuo y cada grupo tienen unos intereses particulares, e incluso una percepción diferente de lo que es el interés general».

Si bien es cierto que los partidos políticos para su funcionamiento necesariamente requieren de la democracia, también es cierto que ese funcionamiento democrático tiene que darse de acuerdo con las reglas de los sistemas constitucionales democráticos, por el simple hecho que los partidos transmiten conductas a la sociedad y porque son fundamentales para la democracia.

¿Pero quién es Fernando Flores Giménez? Nació en Valencia, España en 1968, es profesor ayudante de derecho constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Valencia. Su obra «La democracia interna de los partidos», aquí reseñada, es el resultado de su tesis doctoral, que una vez aprobada y defendida para obtener el grado de doctor en Derecho, fue publicada por el Congreso de los Diputados de España en 1998.

El estudio de nuestro autor se clasifica en los siguientes nueve capítulos relacionados con el funcionamiento democrático interno partidista en las democracias modernas de Europa:

El capítulo primero a manera de introducción está dividido en tres temas: El primero destaca los aspectos más importantes del contenido de la obra refiriéndose a los partidos políticos como elementos imprescindibles del sistema democrático, por su misma estructura interna democrática.

El segundo es la aplicación de la *conceptualización* de la democracia interna; término empleado regularmente en distintas disciplinas sociales que permite elaborar conceptos durante el proceso de la investigación. Así, la *conceptualización* ayuda a la identificación de la definición de los conceptos.

En este sentido, es importante mencionar que las distintas concepciones de la democracia han quedado expuestas en las teorías que se invocan para acceder al conocimiento de la misma y sobre todo la de los partidos.

El tercer tema es la determinación del enfoque exclusivamente jurídico de la investigación.

Los ocho capítulos subsecuentes, para una mejor comprensión de la obra, los agrupamos en tres partes.

La primera es la democracia interna partidista, y sus elementos: capítulo segundo «La exigencia de democracia interna dentro de los partidos»; capítulo tercero «La ley, los estatutos y los programas de los partidos», y capítulo cuarto «La organización de los partidos».

La segunda son los derechos fundamentales y deberes de los afiliados, y disciplina y garantías partidistas: capítulo quinto «Afiliación y democracia interna en los partidos»; capítulo sexto «Los derechos fundamentales de los afiliados», y capítulo séptimo «Los deberes de los afiliados, la potestad disciplinaria de los partidos y sus garantías».

La tercera determina cuáles son los controles administrativos y jurídicos existentes para el funcionamiento democrático partidista: capítulo octavo «El control administrativo, jurisdiccional y constitucional de la democracia interna de los partidos».

La cuarta parte nos indica la democracia interna y relaciones de los grupos parlamentarios entre diputado-partido, grupo parlamentario: capítulo noveno «La democracia interna de los grupos parlamentarios: las relaciones diputado-partido, grupo parlamentario».

Por lo anterior, podemos mencionar en un primer plano que la investigación del profesor Flores, es la

democracia interna de los partidos políticos para establecer que por la misma existencia e importancia partidista en los sistemas democráticos es posible que estas organizaciones políticas puedan caer en el abuso de sus funciones, y en perjuicio de la democracia. Para evitar este problema, según nos indica el autor, existen controles de distinta naturaleza administrativa y jurídica.

En definitiva, la democracia interna es un principio que necesariamente los partidos deben reconocer para darle cumplimiento cabal a su funcionamiento.

Para el autor no es suficiente ese reconocimiento, pues se requiere de una continua y permanente práctica partidista, que, además, no solamente se observe en la vida interna de los partidos, sino también en los grupos parlamentarios, entre ellos con los diputados y el partido que representan.

Además, la democracia interna partidista abarca otros espacios de participación política, donde los partidos políticos tienen representación. De tal forma, en el pleno convencimiento de que los partidos son imprescindibles para la democracia, también se manifiesta porque la democracia interna de los partidos se observe desde dos entidades: en la institución política como partido y en el grupo parlamentario como partido.

Por otra parte, es relevante destacar los principios enunciados por Luis López Guerra en el prólogo de la obra reseñada, para luego mencionar principalmente, cuál es la justificación de la investigación que lleva a cabo nuestro autor.

El interés por resaltar este punto obedece principalmente a los sistemas que utilizó el doctor Flores Giménez para indagar en la vida interna de los partidos. Pero, además, obedece al rigor científico llevado a cabo que requiere una obra de esta naturaleza.

En el prólogo a «La democracia interna de los partidos» Luis López destaca, que por la misma importancia que tienen los partidos políticos en los sistemas democráticos constitucionales actuales, lo fundamental es abordar el estudio de los diversos aspectos de la estructura y funcionamiento partidista. Además, dicho estudio no solamente alude a esa parte funcional, pues está vinculado con la actividad de los poderes estatales y sociales; por la misma relevancia de la práctica que efectúan, cuya finalidad es evitar que los partidos políticos se conviertan en organizaciones políticas fuera del contexto jurídico y político, disminuyendo así el ejercicio de la democracia.

Luis López expresa que la obra tiene como marco de complejidad el fenómeno partidista, dispone de una estructura cualitativa conformada por cinco etapas:

1ª El fenómeno partidista se inicia como partido electorado; 2ª Para continuar como partido de la militancia; 3ª Luego se expresa como partido en el parlamento; 4ª De manera tal que encuentra su cúspide como órgano ejecutivo de partido; 5ª Por lo tanto, estas tendencias se reafirman con la personalización de la política en la figura carismática del líder, ya sea en lo político, gubernamental y parlamentario.

Ciertamente, los partidos políticos son esenciales para la democracia, pero cuando actúan fuera de su marco funcional institucional y social, corren el riesgo de establecer periodos de inestabilidad política en su estructura interna y en el sistema político donde participan. El resultado de sus actitudes son las crisis políticas.

En este sentido, la consecuencia de la deformación de la democracia interna, ocasiona, no la desaparición del partido, más bien la disociación entre la dirección del partido (como la base fundamental para acceder y obtener los cargos en el poder) y, la militancia como fuente de legitimación.

Luis López puntualiza que la democracia interna de los partidos es un principio fundamental en la vida partidista, pero también existen riesgos con la democratización de los partidos. Entre ellos, considera la disgregación interna, provocada por las mismas confrontaciones que resultan entre los candidatos y personalidades, para ocupar la dirección del partido o cargos públicos.

La actividad democrática interna de los partidos durante su ejercicio en las democracias actuales, se enfrenta con riesgos de distinto ámbito que pueden darse bajo dos vertientes: la excesiva intervención del Estado en la vida interna y el abandono de la misma actividad democrática, sobre todo como organizaciones de la representación y participación popular.

Para la regulación del fenómeno partidista, y para evitar los riesgos que pueden darse, nos dice Luis López que la existencia de las técnicas jurídicas formadas en la sede constituyente o parlamentaria son los instrumentos imprescindibles que proceden de las decisiones políticas.

Entonces, ¿cuáles son las técnicas jurídicas? La redacción de los estatutos; el papel de los miembros del partido en la selección de su dirigente; la libertad de acción de los parlamentarios de partido; vías para asegurar la disciplina interna, y garantías de la actuación de la dirección del partido que se ajustarán a los mandatos legales y respeto de los derechos de los militantes.

En la parte final del prólogo, Luis López apunta que Fernando Flores examina el estudio de la democracia interna y sus elementos bajo las técnicas

jurídicas utilizadas en el derecho de asociaciones, derecho parlamentario, derecho procesal, derechos fundamentales y derecho constitucional.

Ahora bien, ¿cuál es la justificación y sistemas del método científico que estableció y empleó el autor para realizar la investigación?

En el rubro de la introducción, bajo el tema «Los partidos, principales actores del sistema democrático», nuestro autor sustenta el problema central de la obra reseñada, mediante dos aspectos que provocan cierto sentido conflictivo: «De una parte, existe una obligación jurídico-constitucional para los partidos de estructurarse y funcionar democráticamente; sin embargo, de otra, las dificultades para su cumplimiento son muchas y complicadas de solventar».

Los motivos que considera Flores Giménez al momento de sustentar el problema son básicamente cuatro:

El primero por la posición predominante de los partidos en el sistema y ordenamiento constitucional.

El segundo por el mandato constitucional de que los partidos se estructuren y funcionen democráticamente, dicho precepto constitucional no es eficazmente aplicado.

El tercero por la aplicación del principio democrático, en las relaciones intrapartidistas, a través de los criterios jurídicos.

El último motivo, es por la solución al problema de la legitimidad y efectividad del sistema democrático

Estas consideraciones previas a las cuales el tratadista destaca como problemas y motivos son la justificación del trabajo de investigación. Pero también implican la determinación de otros factores que giran en torno a la actividad democrática partidista.

Después de expresar varias concepciones sobre la democracia, nos dice el autor que ellas han quedado expuestas en las teorías que se invocan para acceder al conocimiento de las mismas, donde se presentan grados de complejidad respecto a la idea de la democracia; sin embargo, a pesar del estudio realizado en distintos países, se presenta aún el problema no muy claro del concepto de la genuina sustancia del verdadero sentido de la democracia.

Así, para Fernando Flores es determinante enunciar la conceptualización de la democracia, pues para indagar el tema de la obra reseñada es necesario primero aclarar las bases del mismo. En lo particular, con indicar la idea aproximada del modelo de la democracia a través del enfoque de la relación entre gobernantes y gobernados, y la idea de la democracia dentro de los partidos. De tal modo se contribuye a

aclarar la perspectiva del contexto democrático donde los partidos participan.

El autor asegura que para comprender el principio de la democracia interna de un partido es trascendental, además, el estudio de las normas constitucionales, legales y estatutarias. Del mismo modo la observación de otros aspectos, tales como: la práctica de la designación de sus dirigentes y candidatos; la toma de decisiones, y la protección de los derechos fundamentales, entre otros.

Dentro de la misma temática, el autor sustenta como núcleo central de la investigación el visto por Ignacio de Otto; los partidos políticos al constituirse como tal, adquieren la calidad de soberano del sistema democrático, y por su misma virtud es imprescindible que estén organizados y adopten sus decisiones conforme a las reglas democráticas emanadas de la organización del Estado, ya que al momento de ejercer el derecho del ciudadano de participar libremente en la cosa pública (*res publica*) no se desvirtúa al integrarse en los partidos.

De este núcleo (como el autor le llama) se desprende la justificación del trabajo de investigación, y el del marco prescriptivo, jurídico de la democracia interna. De tal forma la estructura y funcionamiento partidista tiene la consideración de formar «los valores y mecanismos con que la Constitución dota al país para hacer de él un Estado democrático y debe asumir las consecuencias jurídicas que tiene la atribución constitucional de la soberanía al pueblo».

Asimismo, dentro de la perspectiva jurídica el autor considera otros puntos fundamentales que sirven de sustento para su estudio: «el principio constitucional de que la participación del pueblo, la consideración a su voluntad en un Estado democrático, es necesaria para que éste mantenga su adjetivo; de otra, que el análisis del principio democrático en los partidos debe tener en cuenta la realidad y la norma como elementos dinámicos y flexibles».

No obstante lo anterior, conviene advertir que la obra reseñada tiene un enfoque esencialmente jurídico para el objeto de su investigación. ¿Cuál es el objeto de la investigación? Es mostrar la vocación del precepto constitucional del artículo 6° español, pues en ocasiones no es posible cumplir de forma total con su estructura y funcionamiento, y aunque sea mínimo debe ser exigido.

De esta manera el objeto se complementa cuando el doctor Flores propone que en el artículo 6° constitucional español sea insertado el contenido del precepto exigente de democracia interna y la integración en la interpretación de la norma al supuesto concreto para su aplicación, ya que solamente indica, dicho

precepto, que la estructura interna y funcionamiento de los partidos deben ser democráticos.

Por consiguiente, cualquier otro enfoque o elemento central de la investigación, como pudiera ser lo político y sociológico quedan absolutamente descartados por el autor.

Es importante resaltar que el autor tiene un especial interés en el caso español, como ya vimos, por tanto, es posible que el lector se pregunte, ¿cuáles son las circunstancias de los tribunales respecto a la democracia interna de los partidos? En este sentido descarta el análisis de la intromisión, de los tribunales, ya que en el contexto europeo no hay mayor número de resoluciones que se hayan proclamado respecto a la democracia interna, como ha sucedido en los Estados Unidos con la legislación y resoluciones emitidas por los órganos jurisdiccionales.

Sin embargo, se destacan en el capítulo octavo del libro, algunas resoluciones y sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional Español y el Tribunal Supremo, respectivamente.

El profesor Fernando Flores Giménez razona, según hemos apreciado, los principios democráticos de los partidos políticos en las democracias modernas bajo el sentido únicamente jurídico y en el contexto de Europa, no sin antes resaltar los elementos que permiten la funcionalidad de la democracia. De tal funcionalidad se hace posible el estudio de la exigencia de la democracia interna interpartidista en el ámbito comparado con la República Federal Alemana, Italia, Francia y Gran Bretaña, como modelos que han fijado este tipo de elemento, cuyo interés para Fernando es principalmente comprender las estructuras que utilizan estos países, aportando así similitudes y diferencias para el caso de España. De la misma manera acomete con Estados Unidos.

Otro de los elementos que examina el autor es la Ley de partidos y los estatutos partidistas. Él formula a manera de reflexión: sí es importante una legislación de partidos, sobre todo en España, y las materias que deben detentar los estatutos. En ellos también destaca el reconocimiento de los derechos fundamentales de los afiliados.

De lo anterior se aprecian algunos de los principales elementos que constituyen la obra del profesor Fernando Flores Giménez, en un medio político donde se proclama la instauración, permanencia y sostenimiento de los principios democráticos, para atender y cumplir con varios aspectos de las instituciones, en lo específico con los partidos políticos en las democracias contemporáneas.

Así pues, los partidos políticos deben confinar los principios democráticos de forma interna elaborando en ese sentido la estructura y funcionamiento partidista, para que sean transmitidos al exterior, es decir, en el sistema constitucional democrático contemporáneo que bien representan los partidos a través de la configuración del sistema de partidos.

La referencia a la democracia interna de los partidos, es del todo evidente, pero nosotros diríamos que muchas de las situaciones que afectan a los partidos políticos hoy día también están en este libro.

Tal vez por eso, el autor examina cuidadosamente otros elementos de participación democrática que mantienen vínculos con la misma democracia de los partidos, por ello no es suficiente referirse exclusivamente al interior de los partidos, sino también a la democracia interna de otras instituciones, como son los grupos parlamentarios.

No es posible olvidar la democracia interna de los partidos, sobre todo cuando los mismos ordenamientos constitucionales en Europa, después del segundo conflicto bélico mundial, reconocen e incorporan a sus textos a los partidos políticos, y por ende, los ordenamientos conceden los principios democráticos, teniendo la responsabilidad los partidos de propagarlos.

Con su libro el profesor Fernando Flores Giménez construyó una obra de trascendental importancia para el estudio de los partidos políticos, centrada bajo la perspectiva jurídica en la descripción de la democracia interna, y con especial interés para el ámbito español. Paralelamente a esta línea de investigación se discurre a países distintos al europeo.

No obstante, a los acondicionamientos sociales, culturales, económicos o políticos de distintos países, la democracia interna de los partidos políticos no puede marcar diferencias preponderantes para argumentar que no se pueden importar a otras naciones como modelo.

De tal forma el profesor Fernando Flores Giménez contribuye con la literatura de los partidos políticos. Un libro comprometido, que capta nuestra atención con los elementos de su democracia interna y en especial con el análisis de la exigencia constitucional de la estructura y funcionamiento democrático partidista. Por tal motivo es fundamental su lectura para todo estudioso de la materia.

*Bernardino Esparza Martínez**

* Profesor Investigador del Centro de Capacitación Judicial Electoral.

Bibliografía temática sobre Calificación de elecciones

- AGUAYO SILVA, Javier. «Contencioso y calificación electoral en la República de Argentina», pp. 5-19, en *Justicia Electoral: Revista del Tribunal Federal Electoral*, v. 2, n° 3. México: el tribunal, 1993, 240 pp.
- AGUILAR LEÓN, Norma Inés. Tribunal Federal Electoral: garante de legalidad. México: TFE. Centro de Capacitación Judicial Electoral. Coordinación Académica de Derecho Procesal, 1995, 42 pp.
- ALANÍS FIGUEROA, María del Carmen. Origen y Evolución del Tribunal Federal Electoral. México: Tribunal Federal Electoral, 1990, 40 pp.
- ALCOCER VILLANUEVA, Jorge. «Las recientes reformas electorales en México: perspectivas para una democracia pluripartidista real», pp. 85-106, en *El desafío de la reforma institucional en México*. México: Siglo XXI, 1996, 238 pp. Sociología y política.
- ALVARADO MENDOZA, Arturo. «Las elecciones para gobernador de Sinaloa en 1992», pp. 278-306, en *La disputa del reino: elecciones para gobernador en México*, 1992. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales: Juan Pablos editor: UNAM, 1997, 436 pp.
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. «El sistema representativo mexicano», pp. 9-26, en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios* [v.1 no. 2]. México: Cámara de Diputados, 1991.
- ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de. «El sistema representativo», pp. 119-144, en *La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano*. México: Porrúa, 1987, 259 pp.
- ARTEAGA NAVA, Elisur. «El Poder Legislativo y los procesos electorales», pp. 9-30, en *Elecciones para la democracia en Guerrero: un reporte*. Chilpancingo, Gro.: Consejo Estatal Electoral, 1993, 215 pp.
- AZIZ NASSIF, Alberto. «El Colegio Electoral en 1991», pp. 211-223, en *Las Elecciones de Salinas: un balance crítico a 1991*. México: FLACSO: Plaza y Valdés, 1992, 239 pp.
- BAROJAS SÁNCHEZ, Eloy Roberto. *El Poder Judicial y la jurisprudencia en materia electoral*. Xalapa, Ver.: el autor, 1993, 182 pp.
- BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel. «La calificación de elecciones en México», pp. 43-51, en *Las reformas de 1994 a la Constitución y legislación en materia electoral*. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas: Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1994, 73 pp. Cuadernos constitucionales México-Centroamérica; 14.
- «Reflexiones en torno a una reforma: la legislación electoral federal», pp. 465-480, en *Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral: tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas: Cámara de Diputados: Tribunal Federal Electoral: Instituto Federal Electoral, 1993, 892 pp. Serie B: Estudios comparativos B) Estudios especiales; 25.
- BARRAZA, Eduardo. «Parlar sin parlamentar: el Colegio Electoral de 1994», pp. 365-383, en *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*. México: Miguel Ángel Porrúa: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1995, 453 pp. Colección las Ciencias Sociales.
- BECERRA CHÁVEZ, Pablo Javier. «La reforma del COFIPE», pp. 233-241, en *Elecciones y partidos políticos en México*, 1993. México: Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Iztapalapa. Centro de Estadística y Documentación Electoral, 1994, 263 pp.

- Cámara de Senadores [México]. *Colegio Electoral: Memoria*. México: Senado de la República, 1991, 576 pp.
- CARRANCÁ Y RIVAS, Raúl. La protección jurisdiccional de los derechos políticos. [s.l.]: [s.n.], 69 pp.
- CASTAÑEDA GONZÁLEZ, Jorge A. Calificación y proclamación de candidatos electos en España y elementos que pueden ser asimilados al sistema electoral mexicano. México: [Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal], 1989, 5 pp.
- «Calificación y proclamación de candidatos electos en España y su impugnación», pp. 67-68, en *Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal*, v. 1, t. 1. México: Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, 1989, 1 vol. en 2 tomos.
- Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. *Los derechos políticos como derechos humanos*. México: La Jornada: UNAM, 1994, 153 pp. La Democracia en México.
- Comisión Federal Electoral [México]. Informe que la Comisión Especial para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral y la concertación entre los partidos políticos nacionales rinde a la Comisión Federal Electoral. México: la comisión, 1989, 27 pp.
- CORTÉS MACÍAS, Daniel. «Contencioso y calificación electoral en la República de Chile», pp. 45-57, en *Justicia Electoral: Revista del Tribunal Federal Electoral*, v. 2, n° 3. México: el tribunal, 1993, 240 pp.
- CRESPO, José Antonio. «Votar en los estados: análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México». México: Miguel Ángel Porrúa: Fundación Friedrich Naumann: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1996, 309 pp.
- DÍAZ MONTES, Fausto; YESCAS MARTÍNEZ, Isidoro. «Oaxaca», pp. 347-371, en *Elecciones 1991: la recuperación oficial*. México: La Jornada: García y Valdez, 1993, 534 pp. Disidencias.
- DÍAZ ORTIZ, Ángel Rafael. Los colegios electorales de las Cámaras de Diputados y Senadores y de la Asamblea de Representantes. México: Tribunal Federal Electoral, 1993, 32 pp.
- «El fortalecimiento de la democracia mexicana entre 1977 y 1997», pp. 113-148, en *Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral: democracia y representación en el umbral del siglo XXI*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: Instituto Federal Electoral: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas: Universidad de Quintana Roo: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1999, 4 v. Serie doctrina jurídica; 12.
- ELÍAS MUSI, Edmundo; GALVÁN RIVERA, Flavio. «Justicia Electoral», pp. 9-16, en *Participación: expresión electoral de Guerrero* n° 2. Chilpancingo, Gro.: Consejo Estatal Electoral.
- ELÍAS MUSI, Edmundo. «Instancias en la calificación de las elecciones», pp. 14-16, en *Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal*, v. 1, t. 1. México: Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, 1989, 1 vol. en 2 tomos.
- ESTRADA SÁMANO, Rafael. *La calificación de las elecciones en el sistema electoral mexicano: estudio jurídico-político*. México: el autor, 1972, 167 pp.
- La trayectoria del sistema mexicano para la calificación de elecciones y el Tribunal de lo Contencioso Electoral. México: s/e, s/a, 42 pp.
- FAVOREU, Louis; PHILIP, Loic. *Le conseil constitutionnel*. París, Francia: Presses universitaires de France, 1988, 128 pp. Que sais-je?; 1724.
- Federal Election Commission. Federal election law 96: a summary of federal laws pertaining to registration, voting, and public employee participation. Washington, D.C., EUA, 1996, 43 pp.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. «La candidatura electoral: plazos, calificación, recursos, proclamación», pp. 339-383, en *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos: Universidad de Heidelberg: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: Instituto Federal Electoral, 1998, 856 pp. Sección de obras de política y derecho.

- FRANCO GONZÁLEZ SALAS, José Fernando. «La calificación de elecciones», pp. 231-249, en *Derecho y legislación electoral: problemas y proyectos*. México: UNAM. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades: Miguel Ángel Porrúa, 1993, 282 pp. La democracia en México: actualidad y perspectivas.
- FRANCO, Beatriz. «El escrutinio: mecanismo y control», pp. 589-630, en *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos: Universidad de Heidelberg: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: Instituto Federal Electoral, 1998, 856 pp. Sección de obras de política y derecho.
- Fundación Miguel Estrada Iturbe. *Partido Acción Nacional*, 1999, 349 pp. Colección PAN en el Poder Legislativo. Colegio Electoral. México.
- GALVÁN RIVERA, Flavio; AGUILAR LEÓN, Norma Inés. Calificación electoral: 1812-1988 y Tribunal de lo Contencioso Electoral: un análisis retrospectivo. México: TFE. Centro de Capacitación Judicial Electoral. Coordinación Académica de Derecho Procesal, 1995, 46 pp.
- GALVÁN RIVERA, Gregorio; GALVÁN RIVERA, Flavio. La calificación de elecciones en el derecho comparado. México: Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, 1989, 5 pp.
- GALVÁN RIVERA, Gregorio. Régimen jurídico para la elección de senadores. México: Tribunal Federal Electoral, 1992, 11 pp.
- GARAY MORALES, Leonor. Antecedentes del sistema electoral mexicano: primera etapa: el derecho electoral regulado en el sistema constitucional [1812-1856]. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Unidad Regional Distrito Federal, 1998, 62 pp.
- GÓMEZ LARA, Cipriano; ORTIZ MARTÍNEZ, Carlos. «Una acción de clase en materia electoral federal en México». México: Tribunal Federal Electoral, 1992, 14 pp.
- «Una acción de clase en materia electoral federal en México», pp. 733-740, en *Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral: tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas: Cámara de Diputados: Tribunal Federal Electoral: Instituto Federal Electoral, 1993, 892 pp. Serie B: Estudios comparativos. B) Estudios especiales; 25.
- GÓMEZ LARA, Cipriano. «Los medios de impugnación electoral y la calificación de elecciones en la República Federal de Alemania», pp. 5-11, en *Justicia Electoral: Revista del Tribunal Federal Electoral*, v. 2, n° 2. México: el tribunal, 1993, 181 pp.
- GÓMEZ MARTÍNEZ, Juan Carlos. «Reflexiones sobre la consolidación del sistema de Justicia Electoral», pp. 14-17, en *Memoria del Foro para discutir la Agenda de la Reforma Político Electoral*. México: Instituto Federal Electoral, 1995, 155 pp.
- GÓMEZ TAGLE, Silvia. «La calificación de las elecciones», pp. 83-121, en México: *El 6 de julio de 1988: segundo informe sobre la democracia*. México: Siglo XXI, 1990. Biblioteca México: actualidad y perspectiva.
- «La ruptura en las elecciones mexicanas: 6 de julio de 1988», pp. 195-223, en *El nuevo estado mexicano*, tomo II: Estado y política. Guadalajara, Jal.: Universidad de Guadalajara; Nueva Imagen, 1992.
- GONZÁLEZ HORNEDO, Roberto. *El sistema de calificación electoral en el derecho mexicano*. México: el autor, 1989, 146 pp.
- GONZÁLEZ LABRADA, Luisa María. *La calificación de elecciones en el sistema electoral mexicano*. México: el autor, 1994. 372 pp.
- «Los sistemas de calificación electoral», pp. 18-23, en *El elector*. México: Foro de política constructiva, 1993, 72 pp.
- GUILLÉN LARA, Matías. «La calificación de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, deberá emanar del organismo electoral», pp. 93-95, en *Memoria del Foro para discutir la Agenda de la Reforma Político Electoral*. México: Instituto Federal Electoral, 1995, 141 pp.

- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral [Costa Rica]. Dossier informativo sobre las elecciones parlamentarias, Chile, 11 de diciembre de 1997: Misión de observación nacional. San José, C.R.: el instituto, [1997], 41 pp.
- JUÁREZ ADAME, Roberto. «El Tribunal Federal Electoral», pp. 126-128, en *Memoria del Foro para discutir la Agenda de la Reforma político electoral*. México: Instituto Federal Electoral, 1995, 149 pp.
- KIMBERLING, William C. «El colegio electoral de los Estados Unidos de América», pp. 35-50, en *Justicia Electoral: Revista del Tribunal Federal Electoral*, v. 2, n° 2. México: el tribunal, 1993, 181 pp.
- KRIEGER VÁZQUEZ, Emilio. «Derecho electoral en julio de 1988», pp. 14-50, en México: *El 6 de julio de 1988: segundo informe sobre la democracia*. México: Siglo XXI, 1990. Biblioteca México: actualidad y perspectiva.
- «La problemática del derecho electoral mexicano», pp. 81-108, en *Derecho y legislación electoral: problemas y proyectos*. México.: UNAM. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades: Miguel Ángel Porrúa, 1993, 282 pp. La democracia en México: actualidad y perspectivas.
- LAUGA, Martín. «Publicación de los resultados electorales, proclamación de los candidatos electos», pp. 689-697, en *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos: Universidad de Heidelberg: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: Instituto Federal Electoral, 1998, 856 pp. Sección de obras de política y derecho.
- Legislación electoral mexicana: génesis e integración. México: Porrúa, 1991, 1017 pp.
- LÓPEZ MORENO, Javier. *¿Qué es la reforma política?: la prueba electoral del 79*. México: UNAM. Coordinación de Humanidades, 1980, 209 pp. Biblioteca del estudiante universitario; 112.
- LÓPEZ S., Sergio Arturo. Calificación de las elecciones México: Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, [1989?], 4 pp.
- MEDINA PEÑA, Luis. La autocalificación y la división de poderes, pp. 191-210, en *Las elecciones de Salinas: un balance crítico a 1991*. México: FLACSO: Plaza y Valdés, 1992, 239 pp.
- México. Cámara de Senadores. *LIV Legislatura Colegio Electoral: Memoria*. México: Senado de la República, 1988, 319 pp.
- México. Cámara de Diputados. *LV Legislatura Crónica del Colegio Electoral*. México: Cámara de Diputados, 1991, 219 pp.
- México. Cámara de Diputados. *LV Legislatura. Crónica del Colegio Electoral*. México: Instituto de Investigaciones legislativas: Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, 1991, 219 pp.
- MONTANO RUBIO, Álvaro. *La calificación de las elecciones en el derecho mexicano*. México: el autor, 1990, 115 pp.
- NAAR, M.D. *The law of suffrage and elections*. Littleton, Colo.: Fred B. Rothman and Co., 1985, 317 pp.
- NARANJO GASCÓN, Francisco Javier. Calificación de las elecciones. México: Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, 1989, 12 pp.
- NOHLEN, Dieter. «La calificación electoral en Alemania Federal», pp. 13-17, en *Justicia Electoral: Revista del Tribunal Federal Electoral*, v. 2, n° 2. México: el tribunal, 1993, 181 pp.
- Notas generales sobre el sistema electoral francés con especial referencia a organización de las elecciones, contencioso electoral y calificación. [México]: [s.n.], [199-?], 8 pp.
- NÚÑEZ JIMÉNEZ, Arturo. *El nuevo sistema electoral mexicano*. México: Fondo de Cultura Económica, 1991, 345 pp. Colección popular; 451.
- OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO, José Fernando. Los colegios electorales de las Cámaras de Diputados y Senadores y Asamblea de Representantes del Distrito Federal. México: Tribunal Federal Electoral, 1993, 28 pp.

- OROZCO GÓMEZ, Javier. *El derecho electoral mexicano*. México: Porrúa, 1993, 271 pp.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús. «Contencioso electoral y calificación de las elecciones en los Estados Unidos de América», pp. 25-33, en *Justicia Electoral: Revista del Tribunal Federal Electoral*, v. 2, n° 2. México: el tribunal, 1993, 181 pp.
- «Legislación electoral en México», pp. 245-287, en *Legislación Electoral comparada: Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centroamérica*. San José, Costa Rica: CAPEL-IIDH, 1986, 411 pp.
- «El contencioso electoral: la calificación electoral», pp. 708-807, en *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos: Universidad de Heidelberg: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: Instituto Federal Electoral, 1998, 856 pp. Sección de obras de política y derecho.
- ORTIZ MARTÍNEZ, Carlos; SUÁREZ GONZÁLEZ, Gerardo R. Los medios de impugnación electoral y la calificación de elecciones en la República Federal de Alemania. México: Tribunal Federal Electoral, 1992.
- PATÍÑO CAMARENA, Javier. Calificación de elecciones. México: *El Nacional*, 1991.
- Calificación de las elecciones. México: Tribunal Federal Electoral, 1992, 21 pp.
- *Derecho electoral mexicano*. México: Editorial Constitucionalista, 1996, 556 pp.
- *Derecho electoral mexicano*. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994. 576 pp. Serie G: Estudios doctrinales; 164.
- El Tribunal Federal Electoral y el Estado de derecho. México: Tribunal Federal Electoral, 1991, 27 pp.
- «El Estado de derecho y la calificación de las elecciones», pp. 841-857, en *Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral: tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas: Cámara de Diputados: Tribunal Federal Electoral: Instituto Federal Electoral, 1993, 892 pp. Serie B: Estudios comparativos B) Estudios especiales; 25.
- «Los principios de autocalificación y legalidad en el proceso de calificación de las elecciones en México», pp. 95-104, en *Justicia Electoral: Revista del Tribunal Federal Electoral*, v. 2, n° 3. México: el tribunal, 1993, 240 pp.
- PERALTA BURELO, Francisco. *Estudios jurídicos en torno a las elecciones de 1988*. México: Miguel Ángel Porrúa, 1989, 92 pp. Colección las ciencias sociales.
- PÉREZ JÁCOME, Dionisio. «La calificación de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos», pp. 57-61, en *Memoria del Foro para discutir la Agenda de la Reforma Política Electoral*. México: Instituto Federal Electoral, 1995, 137 pp.
- PEZA MUÑOZ CANO, José Luis de la. «Contencioso electoral y calificación de elecciones en España», pp. 19-24, en *Justicia Electoral: Revista del Tribunal Federal Electoral*, v. 2, n° 2. México: el tribunal, 1993, 181 pp.
- «Evolución de la Justicia Electoral en México 1968-1998», pp. 329-355, en *Derecho y legislación electoral: 30 años después de 1968*. México: UNAM. Coordinación de Humanidades: Miguel Ángel Porrúa, 1999, 378 pp.
- PHILIP, Loic. «Le Conseil Constitutionnel juge electoral», pp. 67-86, en *Pouvoirs* n° 13. París, Fra.: Le Conseil Constitutionnel.
- RAMÍREZ BERNAL, David; CULEBRO BAHENA, Rocío. «El colegio electoral», pp. 523-534, en *Elecciones 1991: la recuperación oficial*. México: La Jornada: García y Valdez, 1993, 534 pp. Disidencias.
- REYES HERÓLES, Federico. 1988: «La crisis constitucional, el clima político de la transición», pp. 122-137, en *México: el 6 de julio de 1988: Segundo informe sobre la democracia*. México: Siglo XXI, 1990. Biblioteca México: actualidad y perspectiva.
- REYNOSO, Víctor Manuel. Sonora, pp. 423-466, en *Elecciones 1991: la recuperación oficial*. México: La

- Jornada*: García y Valdez, 1993, 534 pp. Disidencias.
- RUIZ MASSIEU, Mario. «Sistemas electorales en los países nórdicos: el caso Dinamarca», pp. 405-434, en *Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral: tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*. México: UNAM. Instituto de investigaciones jurídicas: Cámara de Diputados: Tribunal Federal Electoral: Instituto Federal Electoral, 1993, 892 pp. Serie B: Estudios comparativos B) Estudios especiales; 25.
- SALAS BARRADAS, José Ángel; VELÁZQUEZ RAMÍREZ, Gilberto; ARIAS SOUZA, Alfredo. Curso de conocimientos generales del sistema político electoral mexicano. Xalapa, Ver.: Tribunal Federal Electoral. Sala Regional Xalapa, 1994, 55 pp.
- SALDAÑA HARLOW, Adalberto. *La crisis del cambio: los resultados electorales de 1994*. México: [s.n.], 1994, 293 pp.
- SÁNCHEZ GUTIERREZ, Arturo. «Procedimientos electorales más eficientes: casillas, resultados y calificación», pp. 53-55, en *Memoria del Foro para discutir la Agenda de la Reforma Político Electoral*. México: Instituto Federal Electoral, 1995, 141 pp.
- Sistema Integral de Información y Documentación. Sistemas de calificación electoral. México: Cámara de Diputados. Comité de biblioteca, 1993, 173 pp. Cuadernos de apoyo; 18.
- SOBERANIS NOGUEDA, Israel; BARRETO SEDEÑO, Miguel. «Elecciones para la democracia en Guerrero: un reporte», pp. 45-88, en *Elecciones para la democracia en Guerrero: un reporte*. Chilpancingo, Gro.: Consejo Estatal Electoral, 1993, 215 pp.
- SORDO RAMÍREZ, María del Carmen. «El proceso electoral», pp. 51-90, en *Memoria del primer curso de actualización en derecho electoral sobre medios de impugnación local y del juicio de revisión constitucional electoral*. Guanajuato, Gto.: Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Centro de Capacitación Judicial Electoral, 1999, 229 pp.
- TERRAZAS SALGADO, Rodolfo. *El control jurisdiccional de la función estatal electoral en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Tribunal Federal Electoral, 1992, 92 pp.
- «La reforma constitucional en materia político-electoral de 1989-1990». México: [s.n.], [1990?], 27 pp.
- «El contencioso electoral y la calificación de las elecciones federales de 1994», pp. 347-364, en *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*. México: Miguel Ángel Porrúa: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1995, 453 pp. Colección las ciencias sociales.
- Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. «Antecedentes sobre la calificación electoral del proceso federal correspondiente a la elección de diputados de 1985», pp. 341-353, en *Informe de actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal: Proceso Electoral 1987-1988*. México, 1988, 449 pp.
- «Disposiciones constitucionales y legales relevantes sobre los medios de impugnación electoral y la calificación de elecciones en Alemania Federal», pp. 157-169, en *Justicia Electoral: Revista del Tribunal Federal Electoral*, v. 2, n° 2. México, 1993, 181 pp.
- Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. «Estudio comparativo entre el Código Electoral del Estado de Campeche y el Código Federal Electoral», pp. 228-263, en *Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal*, v. 1, t. 1. México, 1989, 1 vol. en 2 tomos.
- «Estudio comparativo entre el Código Electoral del Estado de Chiapas y el Código Federal Electoral», pp. 265-292, en *Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal*, v. 1, t. 1. México, 1989, 1 vol. en 2 tomos.
- «Estudio comparativo entre el Código Electoral para el Estado de Guanajuato y el Código Federal Electoral», pp. 449-481, en *Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal*, v. 1, t. 1. México, 1989, 1 vol. en 2 tomos.

- «Estudio comparativo entre la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de Coahuila y el Código Federal Electoral», pp. 317-342, en *Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal*, v. 1, t. 1. México, 1989, 1 vol. en 2 tomos.
 - «Estudio comparativo entre la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de México y el Código Federal Electoral», pp. 417-448, en *Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal*, v. 1, t. 1. México, 1989, 1 vol. en 2 tomos.
 - «Estudio comparativo entre la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur y el Código Federal Electoral», pp. 192-226, en *Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal*, v. 1, t. 1. México, 1989. 1 vol. en 2 tomos.
 - «Estudio comparativo entre la Ley Electoral del Estado de Baja California y el Código Federal Electoral», pp. 169-191, en *Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal*, v. 1, t. 1. México, 1989. 1 vol. en 2 tomos.
 - «Estudio comparativo entre la Ley Electoral del Estado de Guerrero y el Código Federal Electoral», pp. 481-506, en *Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal*, v. 1, t. 1. México, 1989. 1 vol. en 2 tomos.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Unidad Regional Toluca [México]. Instructivo de medios de impugnación en el Código Electoral de Michoacán. Toluca, Edomex.: el tribunal, 1998, 31 pp.
- Tribunal Federal Electoral. «Contencioso y calificación electoral en el derecho comparado». México: TFE. Centro de Capacitación Judicial Electoral, 1995, 47 pp.
- «Contencioso y calificación electoral en el derecho comparado», pp. 41-72, en *Justicia Electoral: Revista del Tribunal Federal Electoral*. México: TFE, Centro de Capacitación Judicial Electoral. 1996, 250 pp. v. 5, n° 7.
 - «Disposiciones constitucionales y legales relevantes sobre el contencioso electoral y calificación de elecciones en España», pp. 170-181, en *Justicia Electoral: Revista del Tribunal Federal Electoral*, v. 2, n° 2. México, 1993, 181 pp.
- VALADÉS, Diego. *Constitución y política*. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, 334 pp. Serie G: Estudios doctrinales; 109.
- «La calificación electoral en América Latina», pp. 251-273, en *Derecho y legislación electoral: problemas y proyectos*. México: UNAM. Centro de investigaciones interdisciplinarias en humanidades: Miguel Ángel Porrúa, 1993. 282 pp., La democracia en México: actualidad y perspectivas.
- VALDÉS ZURITA, Leonardo. «Elementos para el análisis político del nuevo código electoral», pp. 65-82, en *Polis 90: Anuario de Sociología*. México: UAM-Iztapalapa, 1990, 415 pp.
- VALENCIA GARCÍA, Guadalupe. «Guanajuato», pp. 189-218, en *Elecciones de 1991: la recuperación oficial*. México: *La Jornada*: García y Valdez, 1993. 534 pp., Disidencias.
- ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo F. «La propuesta priísta de reforma política», pp. 8-10, en *Examen: una publicación por la democracia*. México: PRI, 1993, 40 pp.; 51.

Sección
documental

Evolución legislativa mexicana en materia de nacionalidad

En relación con el tema presente consideramos de especial importancia precisar que desde su origen hasta el año 1997, el sistema constitucional y legal mexicano mantuvo una tradición de respeto y reconocimiento al principio de la esencia social y política que identifica a los mexicanos, esto es a su nacionalidad, mismo que por diversas razones, especialmente económicas y de influencia extranjera, se modificó en el año 1998, según se podrá comprobar con el breve análisis histórico que haremos de nuestras constituciones y legislaciones reguladoras de la nacionalidad vigentes en nuestro país, a través de su historia, en los términos que se mencionan a continuación.

1. EDICTO DE DON MIGUEL HIDALGO Y COSTILLA, dado en la Ciudad de Guadalajara el 6 de diciembre de 1810.

Para algunos historiadores y tratadistas del Derecho Constitucional Mexicano el presente Edicto contiene diversas manifestaciones en las que don Miguel Hidalgo y Costilla se refirió a: «los pobladores de la América Mexicana», para distinguirlos de otros habitantes de origen continental europeo; expresiones como las siguientes:

«El pueblo de la nueva nación debía formarse por los nacidos en el territorio que se trata de sustraer al dominio de España»;

«Unámonos, pues, todos los que hemos nacido en este dichoso suelo, veamos desde hoy como extranjeros y enemigos de nuestras prerrogativas a todos los que no son americanos»;

«Cuando yo vuelvo la vista por todas las naciones del universo y veo que las naciones cultas como los franceses, que quieren gobernarse por franceses, los ingleses por ingleses, los italianos por italianos, los alemanes por alemanes... cuando veo, vuelvo a decir, esto sucede en todas las naciones del Universo, me llena de admiración y asombro al considerar que solo a los americanos se les niegue esta prerrogativa»;

Y por último también expuso la frase siguiente: «¡Há, América! ¡Querida Patria mía! ¡Há, Americanos mis compatriotas, Europeos, mis progenitores!».¹

2. ELEMENTOS CONSTITUCIONALES DE 1811, ELABORADOS POR DON IGNACIO LÓPEZ RAYÓN.

Punto 20: «Todo extranjero que quiera disfrutar los privilegios de ciudadano americano, deberá impetrar carta de naturaleza a la Suprema Junta, que se considerará con acuerdo del Ayuntamiento respectivo disensión del Protector Nacional; más solo los patricios obtendrán los empleos, sin que en esta parte pueda obtener privilegio alguno o carta de naturaleza».

Asimismo se estableció en el punto 27: «toda persona que haya sido perjura a la nación, sin perjuicio de la pena que se le aplique, se declara infame y sus bienes pertenecientes a la nación».

3. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA, PROMULGADA EN CÁDIZ EL 19 DE MARZO DE 1812:

«Son españoles:

Primero. Todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las españas y los hijos de estos.

Segundo. Los extranjeros que hayan obtenido de las Cortes carta de naturaleza.

Tercero. Los que sin ella lleven diez años de vecindad, ganado según la ley en cualquier pueblo de la monarquía.

Cuarto. Los libertos desde que adquieran la libertad en las españas.»

Asimismo la presente Constitución de Cádiz dispuso en su artículo 24 fracción I, que: «La calidad de ciudadano se pierde»: Primero. «Por adquirir naturaleza en un país extranjero».

Es importante que se tenga presente al respecto que los habitantes de la Nueva España en dicha época colonial, eran considerados «españoles ultramarinos».

4. SENTIMIENTOS DE LA NACIÓN, O 23 PUNTOS PARA LA CONSTITUCIÓN, DADOS POR DON JOSÉ MA. MORELOS, EN CHIL-

¹ Higuera, Ernesto. *Hidalgo*, Editorial Colección Medallones Mexicanos; México, 1955, pp. 157-161 y 181.

PANCINGO, EL 14 DE SEPTIEMBRE DE 1813, MISMO QUE ESTABLECIERON SU:

Artículo 10.- «Que no se admitan extranjeros, sino son artesanos capaces de instruir y libres de toda sospecha».

5. PLAN DE IGUALA, DE 24 DE FEBRERO DE 1821. (PROCLAMA DE AGUSTÍN DE ITURBIDE)

El exordio de dicho Plan de Iguala dijo:

«Americanos: Bajo cuyo nombre comprendo no solo a los nacidos en América, sino a los europeos, africanos y asiáticos, que en ella residen: tened la bondad de oírme». Enseguida en su Base Décimo Segunda establece: «Todos los habitantes de él (Imperio Mexicano) sin otra distinción que su mérito y virtudes, son ciudadanos idóneos para optar por cualquier empleo».

6. TRATADOS DE CÓRDOBA, SUSCRITOS EL 24 DE AGOSTO DE 1821, por medio de los cuales se dio fin a la guerra y se consumó la Independencia.

Para los efectos de la nacionalidad mexicana tiene un especial interés el contenido de su:

Artículo 15: «Toda persona que pertenece a una sociedad, alterado el sistema de gobierno, o pasando el país a poder de otro príncipe, queda en estado de libertad natural para trasladarse con su familia a donde le convenga... en este caso están los europeos avecindados en Nueva España y los americanos residentes en la Península; por consiguiente, serán árbitros a permanecer, adoptando esta o aquella patria y a pedir su pasaporte, que no podrá negárseles, para salir

del Reino en el tiempo que se prefije...».

La grandilocuencia del Plan de Iguala se vio atemperada por el precepto anterior, en el que con claridad se sugiere la idea de la pertenencia a una patria, esto es, a la obtención de una nacionalidad.

7. DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA, SANCIONADO EN APATZINGÁN EL 22 DE OCTUBRE DE 1814; el cual dispuso lo siguiente:

«Artículo 13. Se reputan ciudadanos de esta América, todos los nacidos en ella.

Artículo 14. Los extranjeros radicados en este suelo, que profesaren la religión Católica, Apostólica, Romana y no se opongan a la libertad de la Nación, se reputarán también ciudadanos de ella, en virtud de carta de naturaleza que se les otorgará y gozarán los beneficios de la Ley.»

Asimismo el presente Decreto dispuso lo siguiente:

«Artículo 15. La calidad de ciudadano se pierde por crimen de herejía, apostasía y lesa nación». Lo cual significaba que se consideraba apostatar el abandono de la nacionalidad mexicana para adoptar una nacionalidad distinta.»

8. REGLAMENTO PROVISIONAL POLÍTICO DEL IMPERIO MEXICANO, SUSCRITO EN LA CIUDAD DE MÉXICO, EL 18 DE DICIEMBRE DE 1822 ordenó lo siguiente:

«Artículo 7º. Son Mexicanos sin distinción de origen, todos los habitantes del Imperio, que en consecuencia del glorioso grito de

Iguala han reconocido la Independencia y los extranjeros que vinieren en lo sucesivo, desde que con conocimiento y aprobación del Gobierno se presenten al Ayuntamiento del Pueblo que elijan para su residencia y juren fidelidad al Emperador y a las Leyes.»

Artículo 8º «Los extranjeros que hagan, o hayan hecho servicios importantes al Imperio; los que puedan serle útiles por sus talentos, invensiones o industria y los que formen grandes establecimientos, o adquieran propiedad territorial para la que paguen contribución al Estado, podrán ser admitidos al derecho del sufragio. El Emperador concede este derecho, informando del Ayuntamiento respectivo, del Ministro de Relaciones y oyendo al Consejo de Estados.»

9. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE 4 DE OCTUBRE DE 1824

En opinión de importantes tratadistas la presente Constitución Federal de 1824 se abstuvo de precisar una definición de nacionales y extranjeros. Al respecto el maestro Alberto G. Arce afirma: «Aunque desde el 16 de mayo de 1823 se autorizó al Ejecutivo para expedir cartas de naturalización a favor de los que las solicitaran, el 7 de octubre del mismo año el Congreso autorizó a los extranjeros para poder adquirir negociaciones mineras, lo que estaba prohibido por la Legislación Española».²

La anterior expresión permite suponer que se había dejado reservada a las Leyes Secundarias la reglamentación de la nacionalidad mexicana; lo cual se confirma por el

² Arce, Alberto, *Derecho Internacional Privado*, Ed. Imprenta Universitaria, Cuarta Edición, Guadalajara, 1964, p. 77.

hecho de que la proclama que antecede a la citada Constitución de 4 de octubre de 1824, se inicia con el vocativo «Mexicanos», esto es, que la calidad de mexicano se daba por establecida.

Además, de acuerdo con los artículos 19 y 20 de dicha Constitución de 1824, se disponía que para ser diputado se requería, entre otras cosas: tener por lo menos dos años cumplidos de vecindad en el Estado que lo elige, o haber nacido en el; En el caso de que se tratara de personas no nacidas en el territorio de la nación mexicana, podían ser diputados, si habían conservado ocho años de vecindad en el Estado relativo, ocho mil pesos de bienes raíces en cualquier parte de la República, o bien, una industria que les produjera mil pesos al año. Finalmente, su artículo 76 disponía que para ser presidente o vicepresidente, se requería ser ciudadano mexicano por nacimiento, de 35 años cumplidos al tiempo de la elección y residente en el país. Como se ve, se utilizó la expresión «ciudadano por nacimiento», la cual, a la luz de la doctrina actual podría ser considerada incorrecta, pero al mismo tiempo, confirma la existencia de ciudadanos por nacimiento, como equivalente a nacionales de nuestro país.

También dispuso la presente Constitución:

Artículo 50. Las facultades exclusivas del Congreso General, son las siguientes:

«Fracción XXVI. Establecer una regla general de naturalización.»

10. LEY SOBRE LA NATURALIZACIÓN DEL EXTRANJERO, DE 14 DE ABRIL DE 1828

En relación con la nacionalidad mexicana estableció lo siguiente:

«Artículo 1º Todo extranjero que haya residido dentro de los límites de los Estados Unidos Mexicanos por el espacio de dos años continuos, podrá pedir carta de naturaleza, con arreglo a lo que se prescribe en esta ley.

Artículo 2º Para conseguir la carta de naturaleza, deberá producir ante el Juez de Distrito, o de Circuito, más cercanos al lugar de su residencia, con citación y audiencia del promotor fiscal en los juzgados de Circuito y del Síndico del Ayuntamiento en los de Distrito, información legal:

Primero: De que es católico, apostólico, romano, o la fe de bautismo que lo acredite.

Segundo: Que tiene giro, industria útil, o renta de que mantenerse, debiendo expresar los testigos cual es el giro, industria o renta.

Tercero: Que tiene buena conducta.

Artículo 3º Deberá asimismo todo el que intente naturalizarse, presentarse por escrito un año antes ante el Ayuntamiento del lugar en que reside, haciendo manifestación del designio que tiene de establecerse en el país. Al testimonio de esa manifestación deberá acompañar a los documentos de que habla el artículo anterior.

Artículo 4º Con estos documentos se presentará ante el Gobernador del Estado o Jefe Principal Político del Distrito Federal o Territorio de la Federación, pidiendo carta de naturaleza.

La presente Ley sobre la Naturalización del Extranjero regulaba en sus 17 artículos el procedimiento y los requisitos para que los extranjeros obtuvieran

su Carta de Naturalización Mexicana.»

11. SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPÚBLICA MEXICANA, SUSCRITAS EN LA CIUDAD DE MÉXICO EL 29 DE DICIEMBRE DE 1836

La primera de las presentes Leyes Constitucionales, dispuso en su:

«Artículo 1º Son Mexicanos:

I. Los nacidos en el territorio de la República, de padre mexicano por nacimiento o por naturalización.

II. Los nacidos en país extranjero de padre mexicano, si al entrar en el derecho de disponer de sí, estuvieran ya radicados en la República o avisaren que resuelven hacerlo y lo verificaren dentro del año después de haber dado el aviso.

III. Los nacidos en territorio extranjero de padre mexicano por naturalización, que no hayan perdido esta calidad, si practican lo prevenido en el párrafo anterior.

IV. Los nacidos en territorio de la República de padre extranjero, que hayan permanecido en él hasta la época de disponer de sí y dado al entrar en ella el referido aviso.

V. Los nacidos en él, que estaban fijados en la República cuando ésta declaró su independencia, jurando el Acta de ella y han continuado residiendo aquí.

VI. Los nacidos en territorio extranjero, que introducidos legalmente después de la Independencia, hallan obtenido carta de naturalización con los requisitos que prescriben las leyes.»

Artículo 13. El extranjero no puede adquirir de la República propiedad raíz, si no se ha naturalizado en ella, casarse con mexicana y se arreglare a lo demás que

prescriba la ley relativa a estas adquisiciones. Tampoco podrá trasladar a otro país su propiedad mobiliaria, sino con los requisitos y pagando la cuota que establezcan las leyes.

Las adquisiciones de colonizadores se sujetarán a las reglas especiales de colonización.

Asimismo el artículo 11 de la presente primera de las siete leyes constitucionales en cuestión, previó que los derechos de ciudadano se pierden totalmente:

«I. En los casos en que se pierde la cualidad de mexicano.»

Sólo que se debe aclarar que dicha legislación no previó cuales eran las causas para la pérdida de «la cualidad de mexicano».

12. PROYECTO DE REFORMAS A LAS LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836, FECHADO EN LA CIUDAD DE MÉXICO, EL 30 DE JUNIO DE 1840, indicó lo siguiente:

«Artículo 7º Son mexicanos por nacimiento:

I. Los nacidos en el territorio de la república de padre mexicano.

II. Los nacidos en el territorio de la Nación, que estaban avecindados en ella en 1821, prestaron servicios a su independencia y han continuado residiendo aquí.

III. Los que habiendo nacido en territorio que fue parte de la Nación Mexicana, desde entonces han permanecido en ella.

IV. Los nacidos fuera del territorio de la República de padre mexicano por nacimiento que se halle ausente en servicio de la

Nación, o de paso y sin acercarse en el extranjero.

Artículo 8º Son mexicanos por naturalización:

I. Los nacidos en el territorio de la República de padre extranjero, que habiendo permanecido en él hasta la época de disponer de sí, avisaren ser su ánimo continuar aquí su residencia.

II. Los no nacidos en la República, que se habían fijado en ella, cuando declaró su independencia, juraron la acta de esta, y continuaron residiendo aquí.

III. Los nacidos en territorio extranjero, que introducidos legalmente en la República, después de que se hizo independiente, hayan obtenido u obtengan carta de naturalización, con los requisitos prescritos en las Leyes.

IV. Los nacidos fuera del territorio de la República, de padre mexicano por naturalización, que no haya perdido esta cualidad, si al entrar en el derecho de disponer de sí, ya estuvieren aquí radicados, o avisaren que se resuelven a hacerlo y lo verificaren dentro de un año después de haber dado el aviso.

Artículo 21. Los extranjeros introducidos legalmente en la República, gozarán:

Fracción IV. De la libertad de adquirir en la República propiedades raíces, con tal de que primero se naturalicen en ella, casen con mexicana y se arreglen a lo demás que prescriba la ley relativa a estas adquisiciones.

Las de Colonizadores se sujetarán a las reglas especiales de este ramo.»

Es importante precisar que el artículo 12 del presente Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la

Ciudad de México el 30 de junio de 1840, ordenó lo siguiente:

«Artículo 12. La cualidad de Mexicano se pierde:

I. Por ausentarse del Territorio de la República más de dos años sin ocurrir durante ellos por el pasaporte del Gobierno.

II. Por permanecer en un país extranjero más de dos años, después de fenecido el término de la licencia, sin haber ocurrido por la prórroga.

III. Por alistarse en banderas extranjeras...»

13. PRIMER PROYECTO DE CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA FECHADO EN LA CIUDAD DE MÉXICO EL 25 DE AGOSTO DE 1842; señaló lo siguiente:

«Artículo 14. Son mexicanos:

I. Los nacidos en el Territorio de la República, o fuera de ella, de padre o madre que sean mexicanos por nacimiento, o de padre por naturalización.

II. Los no nacidos en el territorio de la nación estaban avecindados en él en 1821 y que no han perdido la vecindad.

III. Los que habiendo nacido en territorio que fue parte de la nación, han continuado en esta su vecindad.

IV. Los nacidos en el territorio de la Nación de padre extranjero, si durante el primer año de su nacimiento no manifestare el padre que quiere que su hijo sea considerado como extranjero.

V. Los extranjeros que adquieren legítimamente bienes raíces en la República, o que se casen con mexicana y los que, aunque no tengan estas cualidades, adquieran

carta de naturaleza por las circunstancias que determinen las leyes.»

14. VOTO PARTICULAR DE LA MINORÍA DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE DE 1842, FECHADO EN LA CIUDAD DE MÉXICO EL 26 DE AGOSTO DE 1842; dispuso lo siguiente:

«Artículo 1º Son mexicanos:

I. Todos los nacidos en el Territorio de la Nación.

II. Los nacidos fuera de él, de padre o madre mexicanos.

III. Los extranjeros que adquieran legalmente bienes raíces en la República y los que hubieren adquirido o adquieran la naturalización, conforme a las leyes.»

Además, el presente Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1842, señaló:

«Artículo 17. Es motivo de pérdida de la calidad de Mexicano:

Fracción I. Por naturalización en el país extranjero.»

15. SEGUNDO PROYECTO DE CONSTITUCIÓN POLÍTICA A LA REPÚBLICA MEXICANA, FECHADO EN LA CIUDAD DE MÉXICO EL 2 DE NOVIEMBRE DE 1842; señaló:

«Artículo 4º Son mexicanos:

I. Los nacidos en el Territorio de la Nación.

II. Los nacidos fuera de él, de padre o madre mexicanos.

III. Los no nacidos en el territorio de la Nación que estaban avecindados en él, en 1821 y que no han perdido la avecindad.

IV. Los que habiendo nacido en el territorio que fue parte de la nación, han continuado en ésta su vecindad.

V. Los extranjeros que obtengan la naturalización conforme a las leyes.»

Igualmente el segundo proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1842 indicó lo siguiente:

«Artículo 2º La Calidad de Mexicano se pierde por naturalización en un país extranjero y por servir al Gobierno de otra Nación o admitir de él alguna condecoración o pensión.»

Procede aclarar que dicha normatividad constituye el antecedente mediano de lo que sería el artículo 37 del texto original de la Constitución de 1917, abrogado por las reformas constitucionales de 1988.»

16. BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA, acordadas por la H. Junta Legislativa establecida conforme a los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos, el día 12 de junio de 1843 y publicadas por bando nacional el día 14 del mismo mes y año; mismo que ordenó:

«Artículo 11 Son mexicanos:

I. Todos los nacidos en cualquier punto del Territorio de la República y los que nacieron fuera de ella de padre mexicano.

II. Los que sin haber nacido en la República, se hallaban avecindados en ella en 1821 y no hubieren renunciado a su calidad de Mexicanos: Los que siendo naturales de Centroamérica cuando perteneció a la Nación Mexicana se hallaban en

el territorio de ésta y desde entonces han continuado residiendo en él.

III. Los extranjeros que hayan obtenido u obtuvieren carta de naturaleza conforme a las leyes.

Artículo 12. Los nacidos en el Territorio de la República de padre extranjero, y fuera de ella, de padre mexicano que no estuviere en servicio de la República, para gozar de los derechos de mexicano, han de manifestar que así lo quieren. La ley designará el modo de verificar esta manifestación y la edad en que deba hacerse.

Artículo 13. A los extranjeros casados o que se casaren con mexicana, o que fueren empleados en servicio y utilidad de la República, o en los establecimientos industriales de ella, o que adquieren bienes raíces en la misma, se les dará carta de naturaleza sin otro requisito, si lo pidieren.»

También disponían las presentes Bases Orgánicas, que la naturalización en un país extranjero era razón suficiente para perder la nacionalidad mexicana, según el texto de su

«Artículo 16. Se pierde la calidad de mexicano:

Fracción I. Por naturalización en país extranjero.»

17. ACTA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 18 DE MAYO DE 1847; dispuso:

«Artículo 1º Todo mexicano por nacimiento o por naturalización, que haya llegado a la edad de 20 años, que tenga modo honesto de vivir y que no haya sido condenado en proceso legal a alguna pena infamante, es ciudadano de los Estados Unidos Mexicanos.»

Aquí también conviene resaltar que este precepto constituye el antecedente mediato del vigente artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

18. DECRETO DEL GOBIERNO SOBRE EXTRANJERÍA Y NACIONALIDAD DE 30 DE ENERO DE 1854.

En relación con el presente decreto, el mencionado maestro Alberto G. Arce, señala:

«El movimiento anterior a la Constitución de 1857, culminó con la Ley de Extranjería y Nacionalidad de 30 de enero de 1854, fue la primera que en esta materia nuestra legislación puso en vigor, contiene disposiciones sistemáticas, siendo de notar que esa ley estuvo vigente legalmente por poco tiempo pues la Revolución de Ayutla derogó todas las leyes expedidas en la Administración del General Santa Anna. A pesar de esa derogación, esa ley se tuvo en cuenta por algún tiempo sin que se citara expresamente, pero si aplicándola como se puede ver en la circular de 20 de febrero de 1861 expedida por la Secretaría del Estado y del Despacho de Justicia y en la declaración que el Ministerio de Relaciones Exteriores, Señor Lerdo de Tejada hizo al contestar el 8 de noviembre de 1870 a la consulta del Gobernador de Veracruz, respecto al régimen de extranjeros.»³

Además la presente Ley de Extranjería y Nacionalidad de 30 de enero de 1834 dispuso lo siguiente:

«Artículo 7º El extranjero se tendrá por naturalizado:

Fracción II. Si se casare con mexicana y manifestare querer residir en el país gozando de la calidad de mexicano. Esta declaración la verificará dentro de un mes de celebrado el matrimonio, cuando este se haga en el territorio de la República y dentro de un año si se hubiere contraído fuera».

«Artículo 14. Son mexicanos para el goce de los mismos derechos civiles:

I. Los nacidos en el mismo territorio de la República, de padre mexicano por nacimiento o por naturalización.

II. Los nacidos en el mismo territorio nacional, de madre mexicana y cuyo padre no sea legalmente conocido según las Leyes de la República.

III. Los nacidos fuera de la República de padre mexicano que estuviere al servicio de ella, o por causa de estudio, o de transeúnte, pero sin perder la calidad de mexicanos, según los artículos correspondientes de esta ley.

IV. Los nacidos fuera de la República de madre mexicana, sea soltera o viuda, que no habiendo cumplido los 25 años de edad avise la madre querer gozar de la calidad mexicana.

V. Los mismos hijos de madre mexicana soltera o viuda, que llegados a la mayor edad, reclamen dentro de 1 año la calidad de mexicanos.

VI. Los mexicanos que habiendo perdido esta calidad según las prevenciones de esta Ley, la recobren por los mismos medios y con las formalidades establecidas respecto de los demás extranjeros.

VII. Los mexicanos que habiéndoseles juzgado por la falta del Párrafo XI del Artículo 3º, o de haber tomado parte contra la

Nación con el enemigo extranjero, fueren absueltos por los tribunales de la República.

VIII. Los nacidos fuera de la República, pero que establecidos en ella en 1821, juraron la Acta de independencia, han continuado su residencia en el territorio de la Nación y no han cambiado su nacionalidad.

IX. Los extranjeros naturalizados.»

19. ESTATUTO ORGÁNICO PROVISIONAL DE LA REPÚBLICA MEXICANA, DADO EN EL PALACIO NACIONAL DE MÉXICO, EL 15 DE MAYO DE 1856; estableció:

«Artículo 10. Son mexicanos los nacidos en el territorio de la Nación; los nacidos fuera de él, de padre o madre mexicanos; los nacidos fuera de la República, pero que, establecidos en ella en 1821, juraron el Acta de Independencia y no han abandonado la nacionalidad mexicana los extranjeros naturalizados conforme a las leyes.

Artículo 11. Los nacidos en el territorio de la República de padre extranjero y fuera de él, de madre mexicana; para gozar de los derechos mexicanos han de manifestar que así lo quieren. Esta manifestación se hará ante la primera autoridad política del lugar, si el interesado reside en México, o ante el ministro o cónsul respectivo, si reside fuera del país.

Artículo 12. La mexicana que casare con extranjero, seguirá la condición de su marido; pero si enviuda, podrá recobrar su nacionalidad en la forma prevenida en el artículo anterior.

³ Arce, Alberto G., *opus cit.*, pp. 77-78.

Artículo 13. A los extranjeros casados o que casaren con mexicana, o que fueren empleados en alguna comisión científica, o en los establecimientos industriales de la República, o que adquieran bienes raíces en ella conforme a la ley, se les dará carta de naturaleza, sin otro requisito, si la pidieren.

Artículo 14. El extranjero que quiera naturalizarse, deberá acreditar previamente, en forma legal, que ejerce alguna profesión o industria útil para vivir honradamente.

Artículo 15. El extranjero se tendrá por naturalizado, si aceptare algún cargo público de la nación o perteneciente al ejército o armada, a excepción del caso prevenido en el artículo 7º.

Artículo 16. No se concederán cartas de naturaleza a los súbditos de otra Nación que se halle en guerra con la República.

Artículo 17. Tampoco se concederán a los habidos, reputados y declarados judicialmente en otro país por piratas, traficantes de esclavos, incendiarios, monederos falsos o falsificadores de billetes de banco u otros papeles que hagan veces de moneda, así como a los parricidas y envenenadores.»

Igualmente se debe precisar que el presente Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, de 15 de mayo de 1856 dispuso:

«Artículo 19. La calidad de mexicano se pierde:

Fracción I. Por naturalización legalmente en país extranjero.»

20. DICTAMEN Y PROYECTO DE CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA

MEXICANA, FECHADOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO, EL 16 DE JUNIO DE 1856; estableció:

«Trigésimo octavo párrafo del Dictamen. En los artículos que tienen por objeto la condición de los mexicanos y de los ciudadanos de la República, sus derechos, prerrogativas y obligaciones, no se encontrará más que la repetición de los principios comunes del derecho público y las prevenciones que nuestros Códigos y Leyes han admitido. Se dice en uno de esos artículos que para todos los empleos y comisiones en que no sea indispensable la calidad de ciudadanos, los mexicanos por nacimiento o por naturalización serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias: que nuestras leyes futuras procurarán mejor la condición de los mexicanos laboriosos, premiando a los que se distingan, fundando colegios y escuelas prácticas, estableciendo bancos populares y agrícolas y concediendo a los mexicanos otras exenciones y prerrogativas».

Artículo 35 del proyecto. «Son mexicanos todos los nacidos en el territorio de la República los nacidos fuera de él de padres mexicanos, los extranjeros que adquieran bienes raíces en la República o tengan hijos mexicanos, siempre que no manifiesten expresamente la resolución de conservar su nacionalidad y los que se naturalicen conforme a las Leyes de la Federación».

Además, el presente dictamen y proyecto de Constitución Política de la República Mexicana dispuso en su

«Artículo 43. La calidad de ciudadano mexicano se pierde:

1º Por naturalización en país extranjero.»

21. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA, SANCIONADA POR EL CONGRESO GENERAL CONSTITUYENTE, EL 5 DE FEBRERO DE 1857; se indica:

«Artículo 30. Son mexicanos:

I. Todos los nacidos dentro o fuera del territorio de la República de padres mexicanos.

II. Los extranjeros que se naturalicen conforme a las Leyes de la Federación.

III. Los extranjeros que adquieran bienes raíces en la República o tengan hijos mexicanos, siempre que no manifiesten la resolución de conservar su nacionalidad.»

Asimismo la presente Constitución Política de la República Mexicana de 1857, ordenó lo siguiente:

«Artículo 37. La calidad de ciudadano se pierde:

Fracción I. Por naturalización en país extranjero.»

22. ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO MEXICANO, DADO EN EL PALACIO DE CHAPULTEPEC, EL 10 DE ABRIL DE 1865 indicaba:

«Artículo 53. Son mexicanos:

Los hijos legítimos de padre mexicano dentro o fuera del territorio del Imperio;

Los hijos ilegítimos nacidos de madre mexicana dentro o fuera del territorio del Imperio;

Los extranjeros naturalizados conforme a las leyes;

Los hijos nacidos en México de padres extranjeros que al llegar a la edad de 21 años, no declaren que

quieren adoptar la nacionalidad extranjera;

Los nacidos fuera del territorio del imperio, pero que, establecidos en él antes de 1821, juraron el Acta de Independencia;

Los extranjeros que adquirieran en el Imperio propiedad territorial de cualquier género, por el solo hecho de adquirirla.»

Igualmente el presente Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865 dispuso:

«Artículo 57. Se suspenden o pierden los derechos de mexicano o ciudadano y se obtiene la rehabilitación en los casos y forma que dispone la Ley.»

23. DECRETO DE 28 DE MAYO DE 1886 PUBLICADO BAJO EL NÚMERO 9542 DE 28 DE MAYO DE 1886 POR EL QUE SE PROMULGA LA LEY DE EXTRANJERÍA Y NATURALIZACIÓN.

La presente Ley es conocida por el nombre de su autor, el insigne jurista mexicano don Ignacio Luis Vallarta, a quien le fue encomendada la reglamentación del artículo 30 de la Constitución Política de 1857 que determinó la nacionalidad mexicana, en los términos expuestos en el punto 21 del presente apartado.

Consideramos que es necesario subrayar que la presente Ley ha sido considerada como la más importante norma mexicana reguladora de la nacionalidad mexicana, tanto por el bien merecido prestigio de su autor, como por la regulación precisa que hace de las circunstancias históricas de nuestro país en las que fue elaborada y que se incluyeron en su

contenido, aparte de su profunda hermenéutica jurídica, de la cual solo podremos señalar algunas de sus principales características, en la forma siguiente:

En su capítulo I, «De los mexicanos y extranjeros», dispone:

Artículo 1º «Son mexicanos» los que señala en las doce fracciones que integran el presente artículo, en las cuales se invoca tanto el *Ius Sanguinis*, como el *Ius Soli*, así como formas legales de naturalización, llegando inclusive a regular situaciones que las tres fracciones que comprende el artículo 30 de la Constitución Política de la República Mexicana de 5 de febrero de 1857 no contempló.

En su artículo 2º se ocupa de los extranjeros y los casos y circunstancias en los que los mismos se distinguen de los nacionales mexicanos, llegando al adelanto técnico jurídico de reconocer nacionalidad a las personas o entidades morales jurídicas, mismas que indica se regularán por la Ley que autoriza su formación, esto es, clasificó la nacionalidad de las personas morales, en mexicanas y extranjeras.

Igualmente en su capítulo III ordenó minuciosamente, la adquisición por parte de los extranjeros de la nacionalidad mexicana, al establecer que se puede naturalizar en la República Mexicana todo extranjero que cumpla con los requisitos establecidos en esta Ley, fijando asimismo los requisitos y procedimientos aplicables.

Igualmente en su capítulo IV la presente Ley Vallarta normó los derechos y obligaciones de los extranjeros, disponiendo expresa-

mente en su artículo 30 que: «Los extranjeros gozan en la República de los derechos civiles que competen a los mexicanos y de las garantías otorgadas en la Sección 1ª del Título I de la Constitución, salva a la facultad que el Gobierno tiene para expeler al extranjero pernicioso».

Asimismo determinó en su artículo 36:

«Los extranjeros no gozan de los derechos políticos que competen a los ciudadanos mexicanos: por tanto, no pueden votar ni ser votados para cargo de elección popular, ni nombrados para cualquier otro empleo o comisión propios de las carreras del Estado, ni pertenecer al ejército, marina o guardia nacional, ni asociarse para tratar los asuntos políticos del país, ni ejercer el derecho de petición en esta clase de negocios. Esto se entiende sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 1º Fracción XII y 19 de esta Ley.»

24. MENSAJE Y PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DE VENUSTIANO CARRANZA, FECHADOS EN LA CIUDAD DE QUERÉTARO, EL 1º DE DICIEMBRE DE 1916, QUE EXPONE:

Quincuagésimo Párrafo del Mensaje «En la reforma al artículo 30 de la Constitución de 1857, se ha creído necesario definir con toda precisión y claridad, quienes son los mexicanos por nacimiento y quienes tiene esa calidad por naturalización para dar término a la larga disputa que en épocas no remotas se estuvo sosteniendo sobre si el hijo de un extranjero nacido en el país, que al llegar a la mayoría de edad opta por

la ciudadanía mexicana, debía de tenerse o no, mexicano por nacimiento.

Artículo 30 del proyecto. «Los mexicanos lo serán por nacimiento o por naturalización:

I. Son mexicanos por nacimiento, los hijos de padres mexicanos que nacieren dentro o fuera de la República;

II. Son mexicanos por naturalización:

a) Los que nacieren de padres extranjeros dentro de la República, si al mes siguiente a su mayor edad no manifiesten ante la Secretaría de Relaciones Exteriores su propósito de conservar la nacionalidad de su origen.

b) 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.

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

En los casos de esta Fracción y de la anterior, la Ley determinará la manera de comprobar los requisitos que en ella se exigen.»

Igualmente se menciona en el presente proyecto de Constitución de Venustiano Carranza de 1º de diciembre de 1916, lo siguiente:

«Artículo 37. La calidad de ciudadano mexicano se pierde:

I. Por naturalización en país extranjero.»

En la 57ª Sesión Ordinaria del Constituyente de Querétaro, celebrada el 23 de enero de 1917 se leyó el dictamen sobre el artículo 37

del Proyecto de Constitución, en los términos siguientes:

«Ciudadanos Diputados: El artículo 37 del Proyecto de Constitución es idéntico al de la Constitución de 1857, con ligeras enmiendas.»

Además se propuso a la Honorable Asamblea la aprobación del artículo 37, que estableció:

«Artículo 37. La calidad de ciudadano mexicano se pierde:

I. Por naturalización en país extranjero».

Se debe precisar que en la 63ª Sesión Ordinaria, del Constituyente de Querétaro celebrada el 26 de enero de 1917, se puso a votación el artículo 37 del Proyecto, que sin discusión, fue aprobado por unanimidad de 168 votos.

25. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE 5 DE FEBRERO DE 1917.

La presente Constitución estableció en su texto original la regulación de la nacionalidad, en su capítulo II, «De los Mexicanos»:

«Artículo 30. 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 mayoría de edad manifiestan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, que optan por nacionalidad mexicana y comprueban ante aquella que han residido

en el país los últimos seis años anteriores a dicha manifestación.

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 avencinen 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 exigen.»

Posteriormente el presente artículo 30 fue reformado en los términos publicados en el *Diario Oficial de la Federación* de 18 de enero de 1934, en la forma siguiente:

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

a) Son mexicanos por nacimiento:

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

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

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 carta de naturalización.

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

Tiempo después el presente artículo 30 se reformó en los términos contenidos en el *Diario Oficial* de 26 de diciembre de 1969, en la forma siguiente:

«Artículo 30. ...

a) ...

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

Posteriormente dicho artículo 30 tuvo otra reforma que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1964, para quedar como sigue:

«Artículo 30. ...

b) ...

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

También se reformó el presente artículo 30 constitucional que regula la nacionalidad mexicana en los términos del Decreto de 7 de marzo de 1997, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 20 de los mismos mes y año, en los términos siguientes:

«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, 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) ...

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.»

Por lo que corresponde al artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, su texto original era el siguiente:

«Artículo 32. Los mexicanos serán 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 indispensable la calidad de ciudadano. En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el ejército, ni en las fuerzas de policía o de seguridad pública.

Para pertenecer a la marina nacional de guerra y desempeñar cualquier cargo o comisión en ella, se requiere ser mexicano por nacimiento. Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patronos y primeros maquinistas de los buques mercantes mexicanos, debiendo tenerla además, los que compongan las dos terceras partes de la tripulación.»

El artículo 32 constitucional fue reformado en los términos

publicados en el *Diario Oficial de la Federación* de 15 de diciembre de 1934, de 10 de febrero de 1944 y el de 20 de marzo de 1997, siendo su texto actual el siguiente:

«Artículo 32. La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerán 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 será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

En tiempos 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 tiempos 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, Patronos, Maquinistas, Mecánicos y de manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que 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 practica y comandante de aeródromo.

Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los em-

pleos, cargos o comisiones de Gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano.»

Igualmente consideramos necesario transcribir el texto original del artículo 37 de la Constitución de 1917, por la importancia histórica que su contenido representó para los mexicanos en su momento, mismo que estableció:

«Artículo 37. La calidad de ciudadano mexicano se pierde:

I. Por naturalización en país extranjero;

II. Por servir oficialmente al Gobierno de otros países o admitir de él condecoraciones, títulos o funciones, sin previa licencia del Congreso General, exceptuando los títulos literarios, científicos y humanitarios, que pueden aceptarse libremente.

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

El presente artículo 37 se reformó en los términos del Decreto que se publicó en el *Diario Oficial* de 18 de enero de 1934, posteriormente se modificó en los términos del Decreto de 7 de marzo de 1997, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 20 del mismo mes y año, para quedar actualmente en los términos siguientes:

«Artículo 37.

A) NINGÚN MEXICANO POR NACIMIENTO PODRÁ SER PRIVADO DE SU NACIONALIDAD.

B) La Nacionalidad Mexicana por Naturalización se perderá en los siguientes casos:

I. «Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier

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

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

C) La ciudadanía mexicana se pierde:

I. Por aceptar o usar títulos nobiliarios de Gobiernos Extranjeros;

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

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

IV. Por admitir del Gobierno de otro País títulos o funciones sin previa licencia del Congreso General o de su Comisión Permanente, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente;

V. Por ayudar, en contra de la Nación, a un extranjero, o a un Gobierno extranjero en cualquier reclamación diplomática o ante un Tribunal Internacional, y

VI. En los demás casos que fijan las leyes.

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

26. LEY DE NACIONALIDAD Y NATURALIZACIÓN PROMULGADA EL 5 DE ENERO

DE 1934 Y PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN* DE 20 DE ENERO DE 1934.

La presente Ley se promulgó para reglamentar los artículos 30, 32, 33 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la misma en su artículo 1º transitorio, derogó expresamente la Ley de Extranjería y Naturalización de 28 de mayo de 1886, llamada Ley Vallarta; se expidió en virtud de las facultades extraordinarias que el H. Congreso de la Unión concedió al Ejecutivo Federal para legislar sobre Nacionalidad y Naturalización.

La presente Ley de Nacionalidad y Naturalización de 1934 transcribió en su artículo 1º el inciso A del artículo 30 constitucional citado, sujetándose justificadamente a ese precepto que es la base de la Ley Reglamentaria, evitó el error que tenía la Ley de Extranjería de 1886, misma que en su artículo 1º enmendó, sin tener facultades, al Artículo 30 de la Constitución Federal de 1857.

El artículo 2º copia a la letra el inciso B del citado artículo 30 que se refiere a la nacionalidad mexicana por naturalización, declarando que son mexicanos por este concepto los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Carta de Naturalización y la mujer extranjera que contraiga matrimonio con mexicano y tenga o establezca su domicilio dentro del territorio nacional.

La definición de la calidad de extranjeros la hace en su artículo 6º, siguiendo el mandato del artículo 33 constitucional que determina por exclusión esa calidad, al declarar que son extranjeros los que

no tienen la calidad de mexicanos conforme a las Leyes Mexicanas.

También regula a la naturalización como la concesión que hace el Estado mexicano a los extranjeros para que, previa su solicitud puedan obtener la nacionalidad mexicana, por lo que en nuestro país la naturalización es facultativa y no obligatoria, porque aunque se cumplan con todos los requisitos exigidos por la Ley, México la otorga conforme a sus facultades soberanas, pero también puede no concederla sin que tenga que expresar los motivos en que funda su negativa, sin embargo se distingue entre la naturalización que se obtiene a solicitud del extranjero interesado, de la que se obtiene por beneficio de la Ley, por lo que llama a «la naturalización propiamente dicha, como ordinaria» y aquella que se obtiene por otros medios, «naturalización privilegiada».

Asimismo regula los procedimientos para la tramitación de la naturalización tanto ordinaria como la llamada privilegiada y además establece los derechos y obligaciones de los extranjeros y ciertas disposiciones penales para quienes intenten obtener una carta de naturalización sin tener derecho a ella, con violación a las prevenciones de esta Ley.

Enseguida vamos a referirnos a dos preceptos trascendentes para la nacionalidad mexicana que se incluían en la Ley de Nacionalidad y Naturalización de 1934 y que son las siguientes:

«Artículo 50. Solo la Ley Federal puede modificar y restringir los derechos civiles de que gozan los extranjeros; en consecuencia, esta ley y las disposiciones de los Códigos Civil y de Procedimientos

Civiles del Distrito Federal sobre esta materia tienen el carácter de federales y serán obligatorias en toda la Unión».

«Artículo 52. Al individuo a quien las legislaciones extranjeras atribuyan dos o más nacionalidades distintas de la mexicana, se le considerará para todos los efectos que deben tener lugar dentro de la República, como de una sola nacionalidad, que será la del país en donde tenga su principal residencia habitual, y si no reside en ninguno de los países cuya nacionalidad ostenta, se estimará como de la nacionalidad de aquel al que según las circunstancias, aparezca más íntimamente vinculado.»

Dichos artículos dieron lugar a numerosas discusiones jurídicas y políticas, que cesaron al abrogarse la referida Ley.

Por último, en relación con dicha Ley de Nacionalidad de 1934, que la misma dispuso:

«Artículo 55. Se presume, mientras no haya prueba en contrario, que el niño expósito hallado en territorio mexicano, ha nacido en éste.»

27. LEY DE NACIONALIDAD DE 1993.

Por decreto expedido por el Poder Ejecutivo el 18 de junio de 1993, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 21 de los mismos mes y año se promulgó la Ley de Nacionalidad de 1993, misma que contenía los elementos siguientes:

En su capítulo II, «De la Nacionalidad», estableció:

«Artículo 6° La nacionalidad mexicana deberá ser única.

Son mexicanos por nacimiento:

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

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

III. Los nacidos a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

Artículo 7° Son mexicanos por naturalización:

I. Los extranjeros a quienes de acuerdo con la presente ley, la Secretaría otorgue carta de naturalización, y

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

Artículo 8° Se presume, salvo prueba en contrario, que el niño expósito hallado en territorio nacional, ha nacido en éste. Con lo que se reprodujo el contenido del Artículo 55 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización de 1934.

Artículo 9° Son personas morales de nacionalidad mexicana las que se constituyan conforme a las leyes de la República y tengan en ella su domicilio legal.

Las personas físicas y morales extranjeras deberán cumplir con lo señalado por el artículo 27 constitucional.»

Por otra parte, y debido a su importancia y por sus antecedentes históricos, se debe resaltar el contenido de su artículo 22 que dispuso:

«La Nacionalidad Mexicana se pierde por:

I. Adquirir voluntariamente una nacionalidad extranjera, entendiéndose por tal, la obtención de

un documento oficial expedido por un Estado extranjero que lo acredite como su nacional.

No se considerará adquisición voluntaria la naturalización que hubiere operado por virtud de la ley, simple residencia o ser condición indispensable para adquirir trabajo, o conservar el adquirido.

(La presente fracción tiene como antecedente el contenido del artículo 3° de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 20 de enero de 1934, precepto que a su vez fue reformado por un Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de enero de 1941, con un contenido semejante.)

II. Aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero.

III. Residir, siendo mexicano por naturalización, durante cinco años continuos en el país de origen, y

IV. Hacerse pasar en cualquier instrumento público, siendo mexicano por naturalización como extranjero, o por obtener y usar un pasaporte extranjero.

Artículo 23. El mexicano que al mismo tiempo tenga derecho a una nacionalidad extranjera, podrá renunciar a la mexicana ante la Secretaría, siempre y cuando lo haga por escrito y llene los requisitos que señale el reglamento.

Artículo 24. La pérdida de la nacionalidad mexicana solo afecta a la persona que la ha perdido.

El patrimonio en territorio nacional de los mexicanos por nacimiento que pierdan la nacionalidad mexicana, no deberá sufrir menoscabo por este hecho.»

28. REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 30, 32 Y 37 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 20 DE MARZO DE 1997.

El decreto que establece las presentes reformas se expidió en la residencia del Poder Ejecutivo Federal en la Ciudad de México, Distrito Federal a los siete días del mes de marzo de 1997; mismo que dispone lo siguiente:

«Artículo único. Se reforma la fracción II, la fracción III se recorre y pasa a ser IV y se adiciona una nueva fracción III, del apartado A) del artículo 30; se reforma la fracción II del apartado B) del artículo 30; se reforma el artículo 32 y se reforma el apartado A), el apartado B) se recorre y pasa a ser el 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, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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; 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) ...

I. ...

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

Artículo 32. 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 tiempos 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 se ampare con la bandera o insignia mercante mexicano. Será también necesaria para desempeñar los

cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practica 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.»

También es indispensable resaltar la reforma constitucional contenida en el «Artículo 37.

A) NINGÚN MEXICANO POR NACIMIENTO PODRÁ SER PRIVADO DE SU NACIONALIDAD.

B) La Nacionalidad Mexicana por Naturalización se perderá en los siguientes casos.

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

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

C) La ciudadanía mexicana se pierde:

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

II. Por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero, sin permiso del Congreso General o de su Comisión Permanente;

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

IV. Por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin

previa licencia del Congreso Federal o de su Comisión Permanente, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente;

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

VI. En los demás casos que fijan las leyes.

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

Conviene señalar que el primer artículo transitorio del presente Decreto ordena que el mismo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, esto es, el día 21 de marzo de 1998, razón por la cual tiene a la fecha plena obligatoriedad.

29. LEY DE NACIONALIDAD DE 23 DE ENERO DE 1998.

Por decreto expedido por el C. doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 30 de diciembre de 1997 publicado en el *Diario Oficial* de 23 de enero de 1998, se promulgó la presente Ley de Nacionalidad, misma que con base en lo dispuesto en su primer artículo transitorio, entró en vigor el 20 de marzo de 1998 y abrogó la Ley de Nacionalidad, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de junio de 1993, derogando todas las

disposiciones que se opusieran a la misma.

En su Capítulo I, Disposiciones Generales, se establece:

Artículo 1º La presente Ley es reglamentaria de los artículos 30, 32 y 37, apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus disposiciones son de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional, su aplicación corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En su Capítulo II, «de la nacionalidad mexicana por nacimiento», se establece lo siguiente:

«Artículo 12. Los mexicanos por nacimiento que salgan del territorio nacional o ingresen a él, deberán hacerlo sin excepción, ostentándose como nacionales, aun cuando posean o hayan adquirido otra nacionalidad.

Artículo 13. Se entenderá que los mexicanos por nacimiento que posean o adquieran otra nacionalidad, actúan como nacionales respecto a:

I. Los actos jurídicos que celebren en territorio nacional y en las zonas en las que el Estado Mexicano ejerza su jurisdicción de acuerdo con el derecho internacional, y

II. Los actos jurídicos que celebren fuera de los límites de la jurisdicción nacional, mediante los cuales:

a) Participen en cualquier proporción en el capital de cualquier persona moral mexicana o entidad constituida u organizada conforme al derecho mexicano, o bien ejerzan el control sobre dichas personas o entidades;

b) Otorguen créditos a una persona o entidad referida en el inciso anterior, y

c) Detenten la titularidad de bienes inmuebles ubicados en territorio nacional u otros derechos cuyo ejercicio se circunscriba al territorio nacional.

Artículo 14. Tratándose de los actos jurídicos a que se refiere el artículo anterior, no se podrá invocar la protección de un gobierno extranjero. Quien lo haga, perderá en beneficio de la Nación los bienes o cualquier otro derecho sobre los cuales haya invocado dicha protección.

Artículo 15. En los términos del Párrafo Segundo del artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el ejercicio de algún cargo o función se reserve a quien tenga la calidad de mexicano por nacimiento y no haya adquirido otra nacionalidad, será necesario que la disposición aplicable así lo señale expresamente.

Artículo 16. Los mexicanos por nacimiento a los que otro Estado considere como sus nacionales, deberán presentar el certificado de nacionalidad mexicana, cuando pretendan acceder al ejercicio de algún cargo o función para el que se requiera ser mexicano por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad. Al efecto, las autoridades correspondientes deberán exigir a los interesados la presentación de dicho certificado.

En el caso de que durante el desempeño del cargo o función adquieran otra nacionalidad, cesarán inmediatamente en sus funciones.

Artículo 17. Los mexicanos por nacimiento a los que otro estado

considere como sus nacionales, podrán solicitar a la Secretaría un Certificado de Nacionalidad Mexicana, únicamente para los efectos del artículo anterior.

Para ello, formularán renuncia expresa a la nacionalidad que les sea atribuida; a toda sumisión, obediencia y fidelidad a cualquier Estado extranjero, especialmente de aquel que le atribuya la otra nacionalidad, a toda protección extraña a las leyes y autoridades mexicanas y a todo derecho que los tratados o convenciones internacionales concedan a los extranjeros. Asimismo, protestarán adhesión, obediencia y sumisión a las leyes y autoridades mexicanas y se abstendrán de realizar cualquier conducta que implique sumisión a un Estado extranjero.

El Certificado de Nacionalidad Mexicana se expedirá una vez que el interesado haya cumplido con los requisitos de esta Ley y su reglamento.»

La presente ley regula en su Capítulo III, la Nacionalidad Mexicana por Naturalización, estableciendo en sus artículos 19 al 26, el procedimiento respectivo.

Asimismo en su Capítulo IV norma el procedimiento para los casos de Pérdida de la Nacionalidad Mexicana por Naturalización, en sus artículos 27 al 32.

Por último, dicha Ley de Nacionalidad determina cuáles son los documentos probatorios de la nacionalidad mexicana, en su:

«Artículo 3º Son documentos probatorios de la nacionalidad mexicana, cualquiera de los siguientes:

I. El acta de nacimiento expedida conforme a lo establecido en las disposiciones aplicables;

II. El Certificado de Nacionalidad Mexicana, el cual se expedirá a petición de parte, exclusivamente para los efectos de los artículos 16 y 17 de esta ley;

IV. El Pasaporte;

V. La Cédula de Identidad Ciudadana;

VI. A falta de los documentos probatorios en la oficinas anteriores, se podrá acreditar la nacionalidad (mexicana) mediante cualquier elemento que, de conformidad con la ley, lleve a la autoridad a la convicción de que se cumplieron los supuestos de atribución de la nacionalidad mexicana.»

La nacionalidad en el Derecho comparado

Las legislaciones internas de los Estados regulan la nacionalidad conforme a las condiciones y necesidades propias, las cuales reflejan las características que las distinguen entre sí, por ello haremos una somera referencia solo a algunas de las más conocidas, en los términos siguientes:

1. Argentina. Son nacionales argentinos los nacidos en el territorio de la República, cualquiera que sea la nacionalidad de los padres. Se exceptúan los nacidos en sedes de embajadas o legaciones, excepción que no hace sino confirmar la regla general, bien porque se acepta la ficción de la extraterritorialidad, bien porque se admite en general que los funcionarios diplomáticos no quedan sometidos a la ley local.

Dentro del mismo orden de ideas, se consideran como argentinos los nacidos en legaciones, embajadas o buques de guerra argentinos, o en buques mercantes que se encuentren en alta mar bajo el pabellón argentino.

2. Alemania y Suiza. Sus legislaciones distinguen entre el hijo legítimo y el natural; el primero sigue la nacionalidad del padre y el segundo el de la madre y en lo relativo al hijo de padres desconocidos, no tienen norma aplicable.

3. Bélgica. Conforme a una ley que promulgó desde 1922, adopta como sistema general el del *Ius Sanguini* y de manera secundaria aplica el *Ius Soli* y también regula la nacionalidad por naturalización.

4. Bolivia. Son nacionales: 1) los nacidos en el territorio; 2) los nacidos en el extranjero, de padre o

madre bolivianos, por el solo hecho de domiciliarse en el territorio nacional.

Además los que obtengan carta de naturaleza y los comprendidos en tratados, como los celebrados con Italia y Bélgica, según los cuales los hijos de nacionales de esos países, tienen derecho a verificar una declaración de voluntad al llegar a la mayoría de edad de ser bolivianos.

Artículo 37. Son bolivianos por naturalización:

1º Los españoles latinoamericanos que adquieran la nacionalidad boliviana sin hacer renuncia a la de su origen, cuando existan, artículos de reciprocidad en convenios de nacionalidad plural con sus gobiernos respectivos.

2º Los extranjeros que habiendo residido dos años en la República, declaren su voluntad de adquirir la nacionalidad boliviana y obtengan carta de naturalización conforme a la ley.

Artículo 41 constitucional, «la nacionalidad boliviana se pierde por adquirir nacionalidad extranjera; bastándose para recobrarla, domiciliarse en Bolivia».

5. Brasil. El artículo 129 de la Constitución de 1946, dispone que son brasileños: 1) los nacidos en el Brasil aun de padres extranjeros, no residiendo estos en el Brasil al servicio de su país; 2) los hijos de padre o madre brasileños, nacidos en el extranjero, si los padres estuvieron al servicio del Brasil, o no estándolo, si vinieron a residir en el país. En este caso, llegados a la mayor edad, deberán, para conservar la nacionalidad brasileña, optar por ella, dentro de los cuatro años siguientes; 3) los que hubieren

adquirido la nacionalidad brasileña de conformidad con la Constitución de 1891; 4) los naturalizados en la forma que establezca la ley, no pudiendo exigirse a los portugueses sino residencia ininterrumpida por un año en el territorio nacional, idoneidad moral y sanidad física.

6. Costa Rica. Los costarricenses son naturales o naturalizados. Son naturales: 1) los nacidos en el territorio de la República, excepto aquellos que, hijos de padre o madre extranjeros, debieren seguir esa condición conforme a la ley; 2) los hijos de padre o madre costarricenses nacidos fuera del territorio de la República y cuyos nombres se inscriban en el Registro Cívico, por voluntad de sus padres, mientras sean menores de 21 años, o por la suya propia desde que lleguen a la mayor edad; 3) los hijos de padre o madre extranjero, nacidos en el territorio de la República, que después de cumplir 21 años se inscriban por su propia voluntad en el Registro Cívico, o por la de sus padres antes de dicha edad; 4) los habitantes de la Provincia de Guanacaste que se hubieren establecido en ella desde su incorporación a Costa Rica, hasta el tratado con Nicaragua de 1854.

7. Chile. Son nacionales: 1) los nacidos en el territorio, con excepción de los hijos de extranjeros que se encuentren en Chile al servicio de su gobierno y de los hijos de extranjeros transeúntes; 2) los hijos de padre y madre chilenos nacidos en el extranjero que se domiciliaren en Chile; 3) los hijos de chilenos nacidos en el extranjero cuando el padre o la madre se hallaren al servicio de la República; 4)

los hijos de extranjeros transeúntes, nacidos en Chile, que al cumplir la mayor edad hagan una declaración expresa a favor de la nacionalidad respectiva.

8. Cuba. Su Constitución de 1940 indica: Son cubanos de nacimiento: a) todos los nacidos en el territorio de la República, con excepción de los hijos de extranjeros que estén al servicio de su Gobierno; b) los nacidos en territorio extranjero, de padre o madre cubanos, por el solo hecho de avecindarse aquellos en Cuba; c) los que habiendo nacido fuera del territorio de la República, de padre o madre natural de Cuba que hubiese perdido esa nacionalidad, reclamen la ciudadanía cubana en la forma y con sujeción a las condiciones que determine la ley; d) los extranjeros que por un año o más hubieren prestado servicios en el Ejército Libertador, permaneciendo en éste hasta la terminación de la guerra de la independencia.

Son ciudadanos por naturalización: a) los extranjeros que obtengan carta de ciudadanía con arreglo a la ley; b) el extranjero que contraiga matrimonio con cubana y la extranjera que lo contraiga con cubano, cuando llenaren los requisitos fijados en la Constitución.

9. República Dominicana. Son dominicanos: todas las personas que nacieren en el territorio de la República, con excepción de los hijos legítimos de los extranjeros y residentes en la República en representación diplomática o que estén de tránsito en ella; 2) todas las personas nacidas en el extranjero de padre o madre dominicanos, siempre que, de acuerdo con las leyes del país de su nacionalidad, no hubieren adquirido una nacionalidad extraña o que en caso de haberla adquirido, manifestaren ante autoridad competente, después de alcanzar la mayor edad política y a más tardar

dentro del año de haber llegado a la mayor edad civil, fijadas en la legislación dominicana, su propósito de tener la nacionalidad dominicana; 3) los naturalizados según la ley; 4) las personas que al expedirse la Constitución de 1942 gozaban de la calidad de nacionales en virtud de constituciones y leyes anteriores.

10. Ecuador. Son nacionales ecuatorianos por nacimiento: a) los nacidos en el territorio, de padre o madre ecuatorianos o de padres extranjeros domiciliados allí, o de padres desconocidos; b) los nacidos en el extranjero, de padre o madre ecuatorianos, si el hijo reside en el Ecuador y se inscribe antes de los 18 años en el Registro de Nacimientos, o si después de esa edad no manifiesta una intención en contrario; c) los hijos de extranjeros no domiciliados en el Ecuador que al llegar a la edad de 18 años declaren su intención de ser ecuatorianos; d) las personas nacidas en el extranjero e incluidas en los casos siguientes: 1) si el padre, la madre o ambos son ecuatorianos al servicio del Ecuador; 2) si el padre, la madre o ambos son ecuatorianos exiliados o temporalmente ausentes del país en la fecha del nacimiento; 3) si el padre, la madre o ambos son ecuatorianos o extranjeros domiciliados en el Ecuador y el hijo, después de los 18 años, no manifiesta intención contraria a la adquisición de la nacionalidad.

Son ecuatorianos por naturalización: los extranjeros que obtengan carta de naturalización; los que la obtengan del Congreso o por haber prestado servicios relevantes a la Nación; los hijos de extranjeros naturalizados mientras permanezcan bajo la patria potestad y después, cuando llegados a la mayor edad, no renuncien expresamente a la naturalización; la mujer extranjera viuda de extranjero naturalizado, mientras no manifieste voluntad contraria.

11. El Salvador. La Constitución Política vigente en la República de El Salvador establece que los salvadoreños lo son por nacimiento o por naturalización; en el primer caso aplica el *Ius Soli* y el *Ius Sanguinis* en el segundo, establece un procedimiento y los requisitos correspondientes para obtener carta de naturalización salvadoreña.

Artículo 91. «Los salvadoreños por nacimiento tienen derecho a gozar de la doble o múltiple nacionalidad.

La calidad del salvadoreño por nacimiento, solo se pierde por renuncia expresa ante la autoridad competente y se recupera por solicitud ante la misma.

12. España. Conforme a su Constitución de 31 de octubre de 1978, se dispone:

Artículo 11. La nacionalidad española se adquiere, se conserva y se pierde, de acuerdo con lo establecido por la ley.

Ningún español de origen podrá ser privado de su nacionalidad.

El Estado podrá concertar tratados de doble nacionalidad con los países Iberoamericanos o con aquellos que hayan tenido o tengan una particular vinculación con España. En estos mismos países, aun cuando no reconozcan a sus ciudadanos un derecho recíproco, podrán naturalizarse los españoles, sin perder su nacionalidad de origen.

La Constitución Española también dispone lo siguiente:

La doble nacionalidad opera a través de la concertación de tratados internacionales.

Dichos tratados no se conservan con cualesquiera clase de países. Se especializan con los países latinoamericanos con los que hay lazos sociológicos importantes de raza, de idioma, de religión, de tradición histórica, de identificación de culturas. Asimismo, respecto de países con una particular participación con España.

En cuanto a la hipótesis de españoles que se naturalicen en esos mismos países, sin reconocimiento de un derecho recíproco y que conserven la nacionalidad española.

13. Francia. Originalmente la nacionalidad la reguló en su Código Civil y por reformas de 1927 y 1945 se promulgó un llamado «Código de la Nacionalidad» que abarca todas las disposiciones relativas tanto en lo sustantivo como en lo procedimental con base en el *Ius Sanguinis* y en el *Ius Soli*, haciendo una excepción en este último caso, del que sea hijo de un agente diplomático consular extranjero nacido en Francia. Asimismo se debe señalar que la legislación francesa regula la pérdida de nacionalidad tanto por la adquisición voluntaria de otra nacionalidad, como por la voluntad del gobierno para evitar situaciones de doble nacionalidad.

14. Guatemala. Con base en lo dispuesto en su Constitución de 1º de marzo de 1956 la nacionalidad de los guatemaltecos se determina por el *Ius Soli*, el *Ius Sanguini* y por un sistema legal de naturalización.

La Ley Suprema de Guatemala dispone en el capítulo relativo a la nacionalidad, lo siguiente:

Artículo 145. Nacionalidad de Centroamericanos. También se consideran guatemaltecos de origen, a los nacionales por nacimiento de las Repúblicas que constituyeron la Federación de Centro América, si adquieren domicilio en Guatemala y manifestaren ante autoridad competente, su deseo de ser guatemaltecos.

En este caso podrán conservar su nacionalidad de origen, sin perjuicio de lo que se establezca en los tratados o convenios Centro Americanos.

15. Haití. Su sistema constitucional establece como forma de adquirir la nacionalidad en primer lugar el *Ius Sanguini*, enseguida el *Ius Soli* y también por Naturalización.

16. Honduras. Su Constitución dispone que los hondureños son naturales o naturalizados, los primeros están sujetos al *Ius Sanguinis* y al *Ius Soli* y los segundos, deben seguir un procedimiento de naturalización.

17. Inglaterra. Con base en una denominada «The British Nationality Act», que fue promulgada en 1948, la nacionalidad se regula en Inglaterra y en los países que integran la Comunidad Británica de Naciones, por los sistemas del *Ius Sanguinis* y del *Ius Soli*, también por naturalización y por un sistema específico llamado «de registro» que se aplica en el caso de los hijos de ingleses nacidos fuera de la soberanía inglesa que se inscriben o se registran en las embajadas y consulados británicos dentro del año siguiente al del nacimiento o después, con autorización de la Secretaría de Estado; la legislación inglesa también contempla la pérdida de la nacionalidad.

18. Italia. Su régimen legal adopta los sistemas tradicionales del *Ius Sanguini* y del *Ius Soli* y también regula la pérdida de la nacionalidad.

19. Nicaragua. Su Constitución dispone que los nicaragüenses son naturales y nacionalizados; los primeros están sujetos al *Ius Soli* y al *Ius Sanguini* y los segundos siguen un proceso legal de Naturalización.

20. Panamá. Conforme a su Constitución de 1946, hay panameños nacionales por nacimiento y por naturalización. Los primeros se regulan por el *Ius Soli* aunque también se establece el reconocimiento al *Ius Sanguinis* y los segundo, son aquellos que se naturalizan panameños durante un proceso legal aplicable.

21. Paraguay. También su Ley Suprema dispone para determinar la nacionalidad de los paraguayos, que éstos están sujetos al *Ius Soli*, al *Ius Sanguini* y los que se sujetan a un proceso de naturalización.

En lo relativo a la nacionalidad y ciudadanía su Constitución ordena lo siguiente:

Artículo 28. La doble nacionalidad podrá ser admitida mediante tratado, convenio o acuerdo internacional. Ella no confiere los derechos privativos de los paraguayos naturales a los de la otra nacionalidad, ni hace perder los propios, a los paraguayos.

22. Perú. Igual que los demás países latinoamericanos, su Constitución dispone que son peruanos los nacidos en el territorio de la República, esto es el *Ius Soli*, y que lo son también los hijos de padre o madre peruanos cualquiera que haya sido el lugar de su nacimiento, esto es el *Ius Sanguinis* y asimismo reconoce que son peruanos naturalizados los que obtienen carta de naturaleza.

23. Suecia y Noruega. Sus legislaciones adoptan el mismo sistema que Alemania, pero sí regulan lo referente al hijo de padres desconocidos, con base en el *Ius Soli*, permitiendo que el mismo, al cumplir la mayoría de edad a los 18 años, pueda optar por la nacionalidad que le convenga.

24. En la desaparecida Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, cuando existían como sujeto del Orden Internacional, establecieron una sola especie de derecho federativo en la que se equiparaba la nacionalidad y la ciudadanía, lo cual permitía que el ciudadano de cualquiera de esas repúblicas federadas fuera ciudadano en toda la Unión, con todos los derechos y deberes inclusive políticos contenidos en las leyes supremas de cada una de esas repúblicas, mismas que también contemplaban el *Ius Soli* y el *Ius Sanguini*; disponían que el matrimonio no influía en la nacionalidad, y así mismo regulaban la posibilidad de perder la nacionalidad en los casos siguientes: a) Los que abandonaban el territorio con o sin autorización y no regresaban al mismo

a pesar de orden expresa del gobierno. b) Los que abandonaban el derecho a a nacionalidad prescrito por la ley. c) Los deportados en virtud de sentencia judicial. d) Los que optaran por otra nacionalidad como consecuencia de las disposiciones de un tratado.

25. Uruguay. Su Constitución distingue entre nacionalidad y ciudadanía; la primera tiene una calidad que pertenece al Estado, la segunda es la facultad de ejercer los derechos políticos, por ello una persona puede ser titular de la ciudadanía y por lo mismo puede ejercer los derechos políticos sin ser nacional del país. Asimismo reconoce a los ciudadanos naturales que vienen a ser los nacionales, los cuales están sujetos tanto al régimen del *Ius Soli* como al de *Ius Sanguinis* y los ciudadanos legales son aquellos que obtienen Carta de Naturalización.

La nacionalidad no se pierde ni aun con la adquisición de otra nacionalidad o con domicilio en país extranjero, de tal forma que el nacional uruguayo naturalizado en el extranjero solo tiene suspendidos sus derechos de ciudadanía legal, la cual puede perderse o suspenderse.

También dispone la constitución de la República Oriental de Uruguay en su capítulo V de la sección III, titulada «De la Ciudadanía y del Sufragio», lo siguiente:

Artículo 81. La nacionalidad no se pierde ni aun por naturalizarse en otro país, bastando simplemente para recuperar el ejercicio de los derechos de la ciudadanía, el avecindarse en la República e inscribirse en el Registro Cívico.

26. Venezuela. También sigue el sistema de la mayoría de los países latinoamericanos al establecer su nacionalidad, mediante los sistemas del *Ius Soli*, del *Ius Sanguinis* y el de la naturalización.

Por último, es necesario aclarar que difieren de los criterios anteriores, por razones específicas, el Canadá y los Estados Unidos de Norteamérica, sobre todo en lo relativo a su reglamentación, porque en lo referente a su derecho sustantivo, también aceptan los criterios tradicionales que en materia de nacionalidad son reconocidos y aplicados en todo el mundo.

Esta obra se terminó de imprimir en el mes
de febrero de 2000, en Gama Sucesores, S.A. de C.V.,
Ingenieros Civiles 94, Colonia Nueva Rosita,
Delegación Iztapalapa, México, D.F., C.P. 09420, tels. 56-
49-89-61, 56-49-89-67 y 56-49-89-87.

Su tiraje consta de 2,000 ejemplares.