

**EL EJERCICIO DEL SUFRAGIO EN MÉXICO COMO EXCEPCIÓN EN LA  
UNIVERSALIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. LA NACIONALIDAD  
COMO FACTOR DE EXCLUSIÓN**

**THE EXERCISE OF VOTING IN MEXICO AS THE UNIVERSAL EXCEPTION OF  
HUMAN RIGHTS. NATIONALITY AS A FACTOR OF EXCLUSION**



Marco Antonio Rodríguez Escobedo \*

---

**SUMARIO:** 1. Introducción 2. La reforma constitucional en materia de derechos humanos 3. Los Derechos Políticos y su fundamento. 4. Soberanía Democrática. 5. Reflexiones Finales. Fecha de recepción 18/04/2014. Fecha de aceptación 30/05/2014.

---

---

\* Licenciado y Maestro en Derecho Constitucional por la Universidad Autónoma de Tamaulipas, México, Maestro en Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos por el Instituto de Derecho Parlamentario de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, España, Diplomado en Poder Legislativo por la Universidad Nacional Autónoma de México, Candidato a Doctor por el Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, México y Miembro del Instituto de Investigaciones Parlamentarias del Congreso del Estado de Tamaulipas, México. Contacto: [marcko\\_rdz\\_84@hotmail.com](mailto:marcko_rdz_84@hotmail.com), [marcoaro@ucm.es](mailto:marcoaro@ucm.es)

## **Resumen**

Los artículos primero y 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tienen una evidente contradicción que traducimos en desigualdad y/o exclusión en el ejercicio de los derechos de participación política para las personas extranjeras. El primero de ellos alude a una inclusión de todas las personas en el goce de los derechos humanos, sin embargo el segundo excluye en el ejercicio de los derechos políticos a las personas extranjeras, al excluirlos de participar en los asuntos políticos del país. El presente ensayo pretende evidenciar dicha discriminación, ya que la Constitución establece como titulares de dichos derechos solo a los ciudadanos mexicanos, situación anterior que representa claramente la nula universalidad de los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano.

## **Abstract**

Articles first and 33 of the Political Constitution of the Mexican United States have an obvious contradiction that we translate into inequality and / or exclusion in the exercise of political participation rights for foreigners. The first refers to an inclusion of all people in the enjoyment of human rights, however the second rule in the exercise of political rights for foreign people, by excluding them from participating in the political affairs of the country. This paper aims to show that discrimination, since the Constitution states as holders of such rights only to Mexican citizens, the previous situation that clearly represents the null universality of human rights in the Mexican constitutionalism.

**Palabras clave:** Desigualdad, sufragio, extranjeros, universalidad, derechos humanos.

**Keywords:** Inequality, suffrage, foreigners, universality, human rights.

I. Introducción

La reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuyo decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 junio de 2011, trajo consigo la incorporación al constitucionalismo mexicano el reconocimiento y la protección de los derechos humanos. La nueva redacción constitucional representa una nueva forma de concebir las relaciones entre el Estado y las personas, relación que implica la ampliación de la protección de los derechos y libertades fundamentales, lo anterior al incluir en el artículo primero, la universalidad propia de los derechos humanos.

Sin embargo, el ejercicio de los derechos políticos representa una excepción en dicha universalidad, toda vez que el ejercicio de los mismos está reservado para los ciudadanos mexicanos.

En virtud de lo anterior presenciamos una evidente exclusión de determinado grupo de personas por cuestiones de nacionalidad, en ese sentido, en el presente documento mantendremos firmes las ideas de Javier García Roca y Pablo Santolaya en lo relativo a la ciudadanía como centro de imputación de los derechos políticos y no la nacionalidad, lo cual a nuestra consideración constituye la universalidad de los derechos y la igualdad entre los destinatarios de la norma.

Nuestro punto de partida será la situación de contraste que existe entre los artículos primero y 33 ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Nos referimos a la desigualdad en el ejercicio del sufragio en sus dos modalidades –activo y pasivo- entre los mexicanos y los extranjeros. Es decir, el artículo primero otorga el pleno reconocimiento y protección de los derechos humanos a todas las personas, pero el 33 excluye a los que no son nacionales en los asuntos políticos del país. La idea de añadirle el factor *nacionalidad* al ejercicio de los derechos políticos resulta ser un elemento de total exclusión frente a la progresiva universalidad de los derechos humanos.

Consideramos que México debe dar paso a esa disociación, la cual representaría primeramente la libertad e igualdad democrática y además una condición de inclusión, ya que “todos los ciudadanos pasivos, sometidos al ordenamiento,

también deben ser ciudadanos activos, o sea, deben contar con el derecho de contribuir a la formación del propio ordenamiento”.<sup>1</sup>

Frente a esta situación de desigualdad, exclusión o discriminación es posible cuestionarnos si en México en sentido estricto ¿Tenemos una verdadera base democrática? ¿El derecho de sufragio constituye una excepción en la universalidad de los derechos humanos? ¿Los extranjeros son ciudadanos de segunda categoría?

Cómo lo hemos advertido, es lamentable responder a tales interrogantes en sentido afirmativo, sobre todo en el momento actual en el que México se proclama como un país democrático. Ante ello, es difícil justificar la exclusión de millones de extranjeros que llevan muchos años residiendo en el país, respetando sus leyes y pagando los impuestos correspondientes, pero sin el derecho-poder de creación de la norma jurídica.

La inclusión del voto extranjero se presenta “en la tradición liberal, que considera jurídicamente relevante la distinción entre <<hombre>> y <<ciudadano>>”<sup>2</sup>, es cierto que en México los extranjeros han conseguido muchos derechos y garantías fundamentales, pero todavía quedan algunos aspectos por tratar para que sea posible hablar de igualdad de derechos; tal es el tema de los derechos políticos.

---

<sup>1</sup> Bovero, Michelangelo, “Prefacio. Nuevas Reflexiones sobre democracia y constitución”, en Salazar Ugarte, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, México, FCE, 2006, p. 33.

<sup>2</sup> Santolaya, Pablo y Díaz Crego, María, *El sufragio de los extranjeros. Un estudio de derecho comparado*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008, p.11.

## 2. La reforma constitucional en materia de derechos humanos

La reforma en mención al igual que la de amparo y la de justicia penal, vistas en conjunto, representan la renovación más intensa de las labores jurisdiccionales que el país haya atestiguado en su historia moderna.<sup>3</sup>

La reforma constitucional en materia de derechos humanos incluye modificaciones a la denominación del Capítulo I del Título Primero y a los artículos primero, tercero, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105, con las cuales se hace un reconocimiento a los derechos humanos como realidades inherentes a la persona y se incorporan constitucionalmente los derechos reconocidos en los tratados internacionales de los que México sea parte. La trascendencia de este hecho radica en el fortalecimiento del texto constitucional como instrumento protector y garante de los derechos humanos.

En ese sentido, en el presente apartado analizaremos el principio de universalidad contenido en el artículo primero constitucional y la contradicción, exclusión, desigualdad o discriminación que existe en el artículo 33 también de la norma suprema.

### 5.1. El principio de universalidad en el artículo primero constitucional

---

<sup>3</sup> Palabras del Señor Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Juan N. Silva Meza, en la Sesión Pública Solemne del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con motivo de la entrada en vigor de la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación, celebrada el martes 4 de octubre de 2011, véase el discurso íntegro en la página web de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en: [http://www.scjn.gob.mx/Presidencia/Ministro\\_Presidente\\_Octubre/21\\_OCT%2004%202011\\_MIN%20SILVA%20EN%20INICIO%20DECIMA%20EPOCA.pdf](http://www.scjn.gob.mx/Presidencia/Ministro_Presidente_Octubre/21_OCT%2004%202011_MIN%20SILVA%20EN%20INICIO%20DECIMA%20EPOCA.pdf)

La modificación del artículo primero de la Constitución mexicana, trae consigo una gran obligación para el Estado en el reconocimiento y protección de los derechos humanos. Este artículo podemos considerarlo como el preámbulo de la norma suprema en México. Nos referimos específicamente al primer párrafo del artículo primero que consagra la *universalidad* de los derechos humanos al señalar:

“en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”.

Como podemos apreciar, es un gran paso el logrado con esta modificación al constitucionalizar los derechos humanos. Si bien es cierto, el artículo 133 constitucional previo a la reforma constitucional de junio de 2011, ya tomaba en cuenta a los derechos humanos contemplados en los tratados internacionales, también lo es que existía un debate no solo doctrinal sino también jurisdiccional sobre la jerarquía de estos en relación con la Constitución lo que traía a colación su interpretación y aplicación. Por lo que con la reforma en cita, se puso fin a dicho debate al precisar el reconocimiento de los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales para todas las personas, con esto se dio paso a la universalidad de los derechos humanos.

Creemos que el universalismo es un elemento que ha sido esencial en la aparición y desarrollo histórico de los derechos humanos. Nos adherimos a lo señalado por Pérez Luño quien alude que: “El gran invento jurídico-político de la modernidad reside, precisamente, en haber ampliado la titularidad de las posiciones jurídicas activas, o sea, de los derechos a todos los hombres, y, en consecuencia, de haber formulado el concepto de los derechos humanos”.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Pérez Luño, Antonio Enrique, *Trayectorias contemporáneas de la Filosofía y Teoría del Derecho*, Lima, Palestra, 4ª ed., 2005, p. 23.

Es imposible negar el rasgo básico que establece en la modernidad el surgimiento de los derechos humanos, nos referimos a su carácter universal, tal y como lo señala el académico Antonio Truyol y Serra: “La conciencia clara y universal de los derechos humanos es propia de los tiempos modernos”<sup>5</sup>, esto no significa que en la antigüedad no existieran derechos humanos, lo que sucede es que el *status* desigual era propio de la época, el ejercicio de los derechos estaba restringido para determinada clase social y en la época moderna el eje rector de los derechos humanos es la dignidad de la persona, por ello se busca en todo momento la universalidad en el goce de los mismos.

La universalidad de los derechos humanos tiene una estrecha relación con la esencia moral, por lo que dichos derechos seguirían vigentes independientemente de su positivización en el orden jurídico estatal. En relación con la universalidad Francisco Laporta nos dice que si la admitimos, lo que hay que hacer primero es despojar a los derechos humanos del ámbito del sistema jurídico positivo.<sup>6</sup> Siguiendo con esta postura Gregorio Peces-Barba establece que “la única posibilidad para mantener la idea de universalidad es abstraer a los derechos humanos de los deberes primarios que cada uno de ellos protege, para llevarla hacia una moralidad genérica que los respalde”.<sup>7</sup> Este camino trazado, sin duda nos lleva a la idea de la dignidad humana, y a los valores de libertad e igualdad.

En ese tenor, Peter Häberle nos presenta un posicionamiento que se apega a la dignidad humana como “*premisa antropológica-cultural*”<sup>8</sup> del Estado Constitucional. De esta postura se desprende, que todo el cumulo de derechos y obligaciones otorgan el pleno reconocimiento del ser humano como persona por lo que al agregarle a dicha dignidad la exigencia de la universalidad tenemos que

---

<sup>5</sup> Truyol y Serra, Antonio, *Los derechos humanos. Declaraciones y convenios internacionales*, 3ª ed., Madrid, Tecnos, 1982, p. 12.

<sup>6</sup> Laporta, Francisco, “Sobre el concepto de derechos humanos”, *Doxa*, Universidad de Alicante, 1987, p.32.

<sup>7</sup> Peces-Barba, Gregorio, “La universalidad de los derechos humanos”, en Nieto, Rafael (ed.), *La Corte y el sistema interamericano de derechos humanos*, San José, Corte-IDH, 1994, p. 410.

<sup>8</sup> Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, (trad. Héctor Fix-Fierro) México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001. p. 169.

dicha conjunción es una condición indispensable en el reconocimiento y garantía de todas las personas como lo señala el artículo primero de la Constitución mexicana, trayendo como consecuencia la exclusión de todo tipo de discriminación o marginación en el ejercicio de los derechos humanos.

Los valores de igualdad y libertad no deben carecer de valor jurídico, “esa práctica propia de las constituciones liberales”<sup>9</sup> ya quedo superada, por lo que la Constitución mexicana debe reconocer esos ideales al ser esta una fuente directa de los derechos fundamentales y eliminar toda desigualdad que exista en su cuerpo jurídico, como la establecida en el último párrafo del artículo 33 y de la cual nos ocuparemos a continuación.

## 5.2. La discriminación de los extranjeros en el artículo 33 Constitucional

Como sabemos, los ordenamientos constitucionales del Estado liberal establecieron la igualdad de todas las personas en relación a los derechos civiles pero negaron el ejercicio de los derechos políticos a gran parte de la población, un ejemplo de ello fue el sistema electoral censitario, el cual adquirió esta denominación en virtud de que solo podían votar aquellos que tuvieran determinadas propiedades y como tal se encontraban inscritos en el censo. La ampliación de los derechos políticos se ha venido realizando en base a grandes cambios políticos como la revolución francesa de 1789 y la europea de 1848. Esa ampliación en México se dio hasta el año de 1953, cuando el 17 de octubre de ese año se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que permitía ejercer el sufragio a las mujeres, por primera vez se concedió la igualdad a las mujeres en el ejercicio de los derechos políticos.

---

<sup>9</sup> Lasalle, Ferdinand, ¿Qué es una constitución?, 2ª ed., trad. Wenceslao Roces, Madrid, Ariel, 2002, p. 52.



Este recordatorio tiene el objeto de resaltar lo difícil que ha sido el reconocimiento de los derechos políticos en los Estados modernos, no para los extranjeros en este caso, sino para los ciudadanos de cada Estado.

La nueva era del constitucionalismo mexicano representa un nuevo paradigma en el ejercicio libre e igualitario de los derechos políticos al ser estos una categoría de los derechos humanos.

Si bien es cierto, el principio de universalidad está presente en el artículo 1º Constitucional, también cierto es, que la universalidad que alude el artículo primero constitucional encuentra una barrera que es viable atender y enfrentar, dicha barrera no es de importancia menor, toda vez que esta se encuentra anclada en la misma Constitución Mexicana, nos referimos al artículo 33, el cual contradice no solo al artículo primero, sino que se contradice consigo mismo. El párrafo primero de dicho precepto constitucional (artículo 33) al igual que el primer artículo de la Ley Fundamental otorga a todas las personas el pleno reconocimiento y garantía de los derechos humanos, solo que el artículo 33 lo hace en especial para las personas extranjeras. Sin embargo el último párrafo de este artículo 33 coloca una muralla enorme que es difícil superar, al establecer que los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país. La desigualdad es evidente, pareciera que en México los extranjeros son ciudadanos de segunda categoría.

El legislador primario no ha modificado dicho precepto quizá para no vulnerar la esencia o el espíritu<sup>10</sup> de aquel cuerpo legislativo que se reunió en 1916 y 1917 para redactar la Constitución –que reformó la de 1857- que ahora rige en el pueblo de México.

Ahora bien, las ideas que hoy son necesarias en las sociedades que se catalogan como democráticas son como lo hemos apuntado: la libertad y la igualdad de las personas. En ese sentido, México se está quedando estancado en el ejercicio libre

---

<sup>10</sup> Es necesario cuestionarnos también si la Constitución mexicana con sus más de 530 reformas en casi 100 años de vigencia cuenta aún con los ideales que el Poder Constituyente de Querétaro en los años de 1916 y 1917 le otorgó al promulgarla el 5 de febrero de 1917.

e igualitario de los derechos políticos, estos al ser una categoría de los derechos humanos deben ser permeados de esa igualdad y libertad.

México ha ido avanzando poco a poco en el reconocimiento y protección de los derechos fundamentales, pero hay que reconocer que así como se han ido ganando espacios en la protección de los derechos y libertades, también hemos cedido a situaciones que no se han atendido por razones históricas.

Por ejemplo, Ignacio Burgoa nos relata lo siguiente en su libro *Derecho Constitucional Mexicano*:

“El pensamiento jurídico-político que inspiró a los ordenamientos y proyectos legislativos que se expidieron y elaboraron desde la iniciación de la Independencia, siempre reveló una tendencia liberal y hasta generosa en favor de la situación de los extranjeros...En casi todos ellos se advierte esa tendencia, así como el espíritu de fraternidad universal que la alienta, pues solo en casos aislados se vio empañado por una fobia contra lo español que se observó durante los primeros lustros de la vida independiente de México. Esta actitud antiespañola se explica por la natural aversión que siente un pueblo contra sus dominadores durante la lucha de emancipación y por su temor frente a nuevos intentos de sojuzgación”.<sup>11</sup>

La fobia aislada que alude el constitucionalista mexicano debemos verla solo como un pasaje más del blindaje utilizado para la conformación de la vida independiente de México. Fobia que tiene más de 200 años de vigencia y que en la actualidad es insostenible. Y es que la madurez y cordialidad de ambos países –España y México- difícilmente pondrían sobre la mesa nuevamente sus intenciones por apoderarse uno de otro como sucedió en la antigüedad.

Es de resaltar la *exclusión* que representa el artículo 33 Constitucional en el sentido de que los extranjeros a pesar de que al residir en la República Mexicana tienen el deber de contribuir al gasto público mediante el pago de impuestos, y además se encuentran sometidos al orden jurídico mexicano, sin embargo no tienen derecho de contribuir a la formación de la legislación que los somete.

---

<sup>11</sup> Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 17ª ed., México, Porrúa, 2005, p. 144.

Los elementos que marcan la pauta en esta situación de desigualdad son los factores de *ciudadanía* y *nacionalidad*. Son un par de elementos que su lenta o nula disociación en el orden jurídico mexicano no permiten eliminar la desigualdad o discriminación aludida.

En relación con los elementos mencionados, en la línea de Kelsen y Bobbio tenemos que “es propiamente democrática la igualdad *entre* todos los destinatarios de las decisiones colectivas (de las decisiones políticas) *en el* derecho poder de contribuir a la formación de estas mismas decisiones”.<sup>12</sup> En la interpretación que le damos al legado de ambos juristas, México no cuenta con esa igualdad democrática, toda vez que la propia Constitución excluye a los extranjeros de contribuir a la formación del orden jurídico que los rige. A su vez, García Roca establece “que de los derechos civiles son titulares todas las personas con independencia de su nacionalidad, mientras los derechos políticos emanan de un centro de imputación de derechos más restrictivo la posición de *ciudadano*”.<sup>13</sup> Por su parte, Santolaya refiere que “para reconocer el derecho de sufragio de los extranjeros, es el que nos propone disociar los conceptos de <<ciudadanía>> y <<nacionalidad>>.”<sup>14</sup>

En sentido estricto, podemos cuestionar la democracia mexicana, apuntando su debilidad que emana de la desigualdad que existe en el ejercicio de los derechos de participación política para los no nacionales.

Esta situación contrasta con lo que acontece en diversos países de Europa y de Latinoamérica<sup>15</sup> en donde existe una progresiva superación de la relación entre

---

<sup>12</sup> Bovero, Michelangelo, *ob. cit.*, nota 1, p. 27

<sup>13</sup> García Roca, Javier, “Los derechos políticos y electorales: un orden público democrático”, en García Roca, Javier. *et al.*, *El Dialogo entre los Sistemas Europeo y Americano de Derechos Humanos*, Pamplona, España, Civitas, 2012, p. 225.

<sup>14</sup> Santolaya, Pablo y Revenga Sánchez, Miguel, *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, p. 27.

<sup>15</sup> Por ejemplo, En las elecciones municipales, pueden votar, los ciudadanos de la Unión Europea residentes en España, así como los de países que otorguen a los ciudadanos españoles el derecho de sufragio pasivo en sus elecciones municipales y se haya firmado un tratado de reciprocidad. Además de con Noruega, que fue el primer país con el que se firmó un Canje de

*ciudadanía y nacionalidad* en el marco del ejercicio de los derechos políticos, ellos han logrado tal superación al considerar que “las ideas de derechos fundamentales y Constitución democrática son hoy inseparables”.<sup>16</sup>

Por ejemplo, en 2009 el Consejo de Ministros de España autorizó la firma del Acuerdo entre el Reino de España y la República Argentina sobre voto en elecciones municipales de los nacionales argentinos en España y los nacionales españoles en Argentina.

El Gobierno había alcanzado previamente acuerdos similares con Colombia y Perú y mantiene abiertas las negociaciones con otros doce países que ya reconocen el derecho de voto a los ciudadanos españoles: Bolivia, Chile, Paraguay, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela, Burkina Faso, Cabo Verde, República de Corea, Islandia y Nueva Zelanda.

Se trata de extender el derecho de voto a los extranjeros residentes en España, respetando el principio de reciprocidad que recoge el artículo 13 de la Constitución y sólo aplicable a las municipales.<sup>17</sup>

En ese sentido, la existencia de un acuerdo de reciprocidad entre España y México es prácticamente imposible, en virtud de esa desigualdad que se ve reflejada en el último párrafo artículo 33 de la Constitución Mexicana, que excluye a los extranjeros de todo tipo de participación política.

Con la ampliación del derecho de sufragio mantendríamos vigentes los derechos que corresponden a un *status activae civitatis* frente al Estado, con ello se corre el riesgo de convertir a los extranjeros en ciudadanos con la plenitud de derechos, pero es un costo que vale la pena correr para que los derechos que consagra el

---

Notas constitutivo de Acuerdo el 6 de febrero de 1990, se habían firmado tratados similares con Países Bajos, Dinamarca y Suecia, antes de su integración en la UE. Desde 2009 se han firmado también con Argentina, Colombia, Perú, República de Trinidad y Tobago, Chile, Ecuador, Cabo Verde, Paraguay, Islandia, Nueva Zelanda, Bolivia y Uruguay.

<sup>16</sup> García Roca, Javier, *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*. Pamplona, Arizandi, 1999, p. 25.

<sup>17</sup> Información consultada el 05 de abril de 2013 en: <http://www.portalelectoral.es/content/view/568/75/>

texto constitucional mexicano sean ejercidos con plenitud por todas las personas, en el caso de los derechos políticos por los ciudadanos.

## 6. Los derechos políticos y su fundamento

Los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos, son las herramientas que tiene el ciudadano para elegir a sus representantes, con su utilización manifiesta su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, los cuales se eligen y renuevan con cierta periodicidad a través de elecciones libres, auténticas y periódicas. En ese sentido, la Constitución mexicana otorga “únicamente” a todos aquellos que posean además del *status* de ciudadano la nacionalidad mexicana, determinados derechos subjetivos de naturaleza política que permiten a los titulares de estos la participación activa o pasiva en el desarrollo democrático del Estado mexicano, esto representa la exclusión a la que hemos venido haciendo referencia. A su vez, los principios de igualdad y libertad, representan el fundamento no solo del ejercicio de los derechos políticos sino de toda la democracia, por lo que su respeto no debe ser susceptible de debate, debe ser una realidad si queremos tener una democracia efectiva.

### 6.1. Concepto

El constitucionalista mexicano Héctor Fix Fierro los define como “derechos fundamentales en un sentido doble: primero, como derechos subjetivos de carácter básico que constituyen el fundamento de otros derechos e instituciones; y segundo, como derechos subjetivos consagrados en las normas fundamentales (la Constitución) del ordenamiento jurídico.”<sup>18</sup>

Por su parte el académico de la Universidad de Cádiz, José Luis García Ruiz, al realizar la clasificación de derechos por su contenido en su texto *Introducción al*

---

<sup>18</sup> Fix-Fierro, Héctor, Los derechos políticos de los mexicanos, 2ª. ed., México, UNAM, 2006, p. 26.

*Derecho Constitucional* los conceptualiza como “aquellos derechos que contemplan a la persona y los grupos en que se integra como actores en la acción política e intervinientes en los procesos del poder”.<sup>19</sup>

En relación a los derechos del ciudadano el Diccionario Jurídico Mexicano refiere que, “son prerrogativas reconocidas exclusivamente a los ciudadanos, que facultan y aseguran su participación en la dirección de los asuntos públicos, incluido el derecho de votar y ser votado. (...) Los derechos políticos son aquellos que, en esencia, según Kelsen conceden a su titular una participación en la formación de la voluntad social. En otros términos, estos derechos permiten la participación de los individuos, a quienes se ha conferido la ciudadanía en la estructura política de la comunidad social de que son miembros y en el establecimiento de las reglas necesarias al mantenimiento del orden social.”<sup>20</sup>

A nuestra consideración, los derechos políticos son el conjunto de libertades contenidas en los instrumentos internacionales, en la Constitución mexicana y en las leyes en materia electoral a quienes tienen el *status* de ciudadano, y como señala Hans Kelsen “los derechos políticos no tienen que estar necesariamente vinculados a la *nacionalidad*”<sup>21</sup> (las cursivas son nuestras), toda vez que si configuramos a los derechos políticos del ciudadano coaligando con la pertenencia de determinada nación, estaríamos excluyendo o restringiendo la titularidad de los derechos políticos- con el objeto de que participen en los asuntos políticos en los cuales “tienen un interés legítimo en los asuntos de su comunidad más inmediata”<sup>22</sup>, ya sea “en la renovación de los poderes de elección popular o mediante el ejercicio cotidiano de éstos frente al Estado”.<sup>23</sup>

En ese tenor, el fundamento jurídico del derecho de participación en asuntos políticos radica única y absolutamente en la *ciudadanía* el cual es un factor de

---

<sup>19</sup> García Ruiz, José Luis, *Introducción al derecho constitucional*, Cádiz, Universidad de Cádiz, 2010, p. 134.

<sup>20</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, México, Porrúa-UNAM, 2005, p. 1265.

<sup>21</sup> Kelsen, Hans, *De la esencia y valor de la democracia*, 2ª. ed., Edición y traducción de Juan Requejo Pagés, Oviedo, KRK Ediciones, 2009, p. 68.

<sup>22</sup> Fix-Fierro, Héctor, *ob. cit.*, nota 18, p. 39.

<sup>23</sup> Izaguirre Treviño, Edy, *Medios de impugnación en materia electoral*, México, Novum, 2012, p. 2.

inclusión, pero si lo contraponemos con la *nacionalidad* resultar este último ser un factor de exclusión “frente a la tendencia del universalismo propia de los derechos fundamentales”,<sup>24</sup> exclusión que actualmente sucede en México y que es equiparable al factor excluyente que fue en la antigüedad la capacidad económica en un contexto de sufragio censitario, así como la privación de derechos políticos a los esclavos y a las mujeres, ante estas privaciones, Kelsen refería que “no podía calificar como democrático un ordenamiento estatal”<sup>25</sup>, y esto lo podemos sostener pues consideramos que “la participación de todos en los beneficios de la libertad es el concepto idealmente perfecto del gobierno libre.”<sup>26</sup>

## 6.2. Naturaleza

Mediante el repaso de las diversas clasificaciones que se han atribuido a los derechos humanos a través de la historia para intentar buscar el núcleo de los derechos políticos, podría llevarnos a la conclusión de que con el término “derechos políticos” suele designarse a aquellos derechos humanos cuya finalidad es proteger la libre participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos políticos y, en consecuencia, dichos derechos estarán ligados íntimamente con el funcionamiento de las instituciones democráticas.

Para nosotros no es ésta una conclusión de mínimo valor, pero a la que se puede llegar “sin analizar los ríos de tinta que han corrido”<sup>27</sup> sobre el desarrollo o evolución de los derechos humanos a lo largo de nuestra historia y a sus diversas clasificaciones, lo anterior a pesar de que “no hay un línea nítida que aparentemente los diferencie de los derechos civiles”.<sup>28</sup> Estos derechos responden

---

<sup>24</sup> Para más abundamiento sobre los titulares del derecho véase García Roca, Javier, *ob. cit.*, nota 13, p. 195.

<sup>25</sup> Kelsen, Hans, *ob. cit.*, nota 21, p. 67.

<sup>26</sup> Bobbio, Norberto, *Liberalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2012, p. 75.

<sup>27</sup> Una frase muy singular empleada por el Doctor Ignacio Torres Muro durante sus particulares ponencias a lo largo del Master en Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos de la Universidad Complutense de Madrid promoción 2012-2013.

<sup>28</sup> García Roca, Javier, *ob. cit.*, nota 13, p. 224.

al hecho de que el concepto de los derechos humanos es un concepto tan antiguo como la historia misma y por lo mismo se han ido construyendo y perfeccionando a lo largo del tiempo y en cada sociedad de acuerdo a sus necesidades como a continuación lo veremos.

Las primeras Declaraciones de Derechos,<sup>29</sup> reconocen esencialmente derechos civiles y políticos, es decir, derechos de los ciudadanos frente al poder del Estado, además de diversas libertades para participar en los asuntos públicos, posteriormente se dio el paso a la proclamación de los denominados “derechos sociales” los cuales se encargaron de dignificar condiciones de vida para todos los ciudadanos, podemos citar como ejemplo el derecho a la educación, a la salud, etcétera. En ese sentido, la Constitución mexicana de 1917 y la Constitución alemana de Weimar de 1919 fueron las que constitucionalizaron esa nueva categoría de derechos. Ante ello, la sociedad se encontró en un nuevo estadio en la nueva clasificación y en la que tuvieron cabida los derechos económicos, sociales y culturales, pasando así del Estado Democrático de Derecho al Estado Social.

A la ampliación que hemos hecho referencia, mencionamos también la caracterización de derechos realizada por Jellinek,<sup>30</sup> los cuales distinguía entre derechos civiles y políticos por su *status*,<sup>31</sup> a lo anterior “debe sumarse la

---

<sup>29</sup> De las cuales podemos mencionar, la Declaración del Buen Pueblo de Virginia de 1776, las 10 primeras Enmiendas de la Constitución Federal norteamericana de 1787, la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, la Constitución de la República Francesa de 1848, la Constitución de Weimar de 1919, así como las tablas de derechos integrados en la Constitución italiana de 1947 y en la Ley Fundamental de Bonn de 1949.

<sup>30</sup> Jellinek, George, *Sistema dei diritti pubblici subbiettivi*, Società Editrice Libreria, Milán, 1912, obra consultada el 25 de marzo de 2012 en su original en la biblioteca digital “Felipe Tena Ramírez” del Instituto de la Judicatura Federal del Poder Judicial de la Federación de México a través de la página web: <http://www.ijf.cjf.gob.mx/Bibliotecadigital/jellinek.asp>

<sup>31</sup> También puede utilizarse la clasificación dominante en Europa durante mucho tiempo y que partió de la doctrina alemana, en concreto de Jellinek, quien diferenció tres status en la posición pública del ciudadano: 1. *Status subjectionis*. No supone el nacimiento de ningún derecho subjetivo, sino que establece la obligación del individuo de soportar las normas establecidas por el poder en virtud de su *imperium*. Se trata de un estatus pasivo; 2. *Status libertatis*. El individuo deja



consideración de otros derechos humanos de tipo social y económico derivados de la democratización del Estado”.<sup>32</sup> Por cuestiones de economía académica nos limitaremos a mencionar únicamente los aspectos relativos a la internacionalización de estos derechos.

Previo a la creación en 1945 de la Organización de las Naciones Unidas, la protección de los derechos humanos y libertades se encontraba en manos de los textos constitucionales de cada Estado. Este monopolio se vio superado con la Carta de las Naciones Unidas, cuando en su artículo primero expresa como propósito, la cooperación internacional “*en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos*”.

Pese a ello, en un principio la Carta de las Naciones Unidas<sup>33</sup> no contenía una enumeración ni definición de cuáles eran los derechos humanos que se debían respetar, por ello, el 10 de diciembre de 1948 la Asamblea General tuvo a bien adoptar y proclamar la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Desde ese entonces, se puso a trabajar la maquinaria de internacionalización de los derechos contemplados en la Declaración. Por lo tanto el respeto como la protección de los derechos humanos dejaron de ser competencia exclusiva de los Estados adoptantes de la Declaración, es decir, si estos no cumplen dichos objetivos la comunidad internacional tiene el derecho y el deber de intervenir, con ello, la soberanía nacional en el marco de los derechos humanos quedo superada.

---

de ser un sujeto pasivo para tener una posición en que se puede mover libremente. Supone la no injerencia del Estado en el ámbito de la autonomía personal, el derecho a pedir al Estado que no intervenga en determinados ámbitos o esferas personales; 3. *Status civitatis*. En este status se encuentran incluidos aquellos derechos que tienen los ciudadanos en cuanto personas que son y por tanto permiten al ciudadano exigir determinadas ayudas o cooperaciones, y 4. *Status activae civitatis*. Se trata del estatus en que el que se integran los derechos del individuo, no como persona, sino como ciudadano en el más clásico sentido del término.

<sup>32</sup> Rebato Peño, María Elena, *Análisis comparado México - España de los derechos político-electorales*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010, p. 13.

<sup>33</sup> Firmada en San Francisco, Estados Unidos, el 26 de junio de 1945 y entrada en vigor el 24 de octubre del mismo año.

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos, podemos observar cómo a partir del artículo 3 y hasta el 21 define los derechos civiles y políticos<sup>34</sup>; inmediatamente después (artículos 22 al 27) los derechos económicos, sociales y culturales. Todo iba bien hasta ahí, sin embargo la Declaración no contemplaba ninguna garantía o algún mecanismo jurídico de control ante alguna instancia internacional, ante dicha situación la protección que aludía la Declaración era insuficiente. Afortunadamente la Organización Nacional de las Naciones Unidas adoptó dos instrumentos, vigentes hasta nuestros días para la protección de los derechos humanos, los cuales contienen el elemento vinculante para los Estados que se acogen al mismo. Nos referimos al Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos y al Pacto Internacional sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales, ambos de 1966. España y México reconocen ambos pactos, sin embargo el segundo país de los antes mencionados, realizó una reserva a lo previsto en el artículo 25 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos.<sup>35</sup>

Para estar en sintonía con la normativa internacional, en Iberoamérica el 18 de julio de 1978 entro en vigor la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocida como Pacto de San José de Costa Rica por el lugar en que fue adoptada, dicho documento es un tratado internacional con la característica vinculante que tiene por objeto el reconocimiento de derechos y libertades que deben ser garantizados y respetados por los Estados que la han ratificado, entre ellos México.

---

<sup>34</sup> Específicamente en el artículo 21, es donde la Declaración contempla el derecho político por excelencia —el derecho de participación política— en los términos siguientes: “1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente electos. 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas de su país. 3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público: esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas, que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad de voto”.

<sup>35</sup> La reserva gira entorno en relación al voto pasivo de los ministros de culto, toda vez que el inciso d), del artículo 130 de la Constitución Mexicana prohíbe esta situación.

En el Pacto de San José observamos a partir del artículo 3 y hasta el 25 el listado de derechos civiles y políticos, pero en lo que aquí nos interesa es en el numeral 23.1 en donde localizamos los derechos de participación política.<sup>36</sup> Como podemos observar la redacción es muy similar a la contenida en la Declaración Universal. De igual forma, la Convención hace un pronunciamiento en el sentido de que la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos serán los órganos competentes para conocer los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados partes de la Convención.

Ahora bien, en la década pasada la Organización de los Estados Americanos aprobó en Septiembre de 2001 un documento de gran valía, nos referimos a la Carta Democrática Interamericana, la cual presenta y ordena de manera integral y coherente, los elementos que definen la organización democrática, los instrumentos hemisféricos que pueden ser usados para su defensa y los lineamientos generales para su perfeccionamiento. El contenido de la misma encapsula “los elementos esenciales de la democracia representativa”.<sup>37</sup> Tal y como alude García Roca, un documento como este no existe en Europa.<sup>38</sup>

Lo que sí existe en el continente Europeo al igual que en el Americano es un documento que tiende a asegurar el reconocimiento y la aplicación universal y efectiva de los derechos humanos enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, nos referimos al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales adoptado el 4 de noviembre de 1950, el cual a pesar de ser un documento base del actuar del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, no contiene en su interior un catalogo detallado como sí lo tiene la Convención Americana de los derechos políticos, quizá es por ello que el

---

<sup>36</sup> El texto es el siguiente: Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a. de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b. de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c. de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

<sup>37</sup> García Roca, Javier, *ob. cit.*, nota 13, p. 228.

<sup>38</sup> *Idem.*

Tribunal Europeo ha creado un gran caudal de jurisprudencia para la interpretación del Convenio, por su parte la Corte Interamericana en materia de derechos políticos podemos resaltar las sentencias de Jorge Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos y la de López Mendoza vs Venezuela. Así mismo, a la par del Convenio existe el Acta Única Europea.<sup>39</sup> Dicha Acta tiene como objetivo promover conjuntamente la democracia, basándose en los derechos fundamentales reconocidos en las Constituciones y leyes de los Estados miembros, en el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, en particular la libertad, la igualdad y la justicia social. Como podemos observar, los documentos que se han adoptado en los Sistemas Americano y Europeo de Derechos Humanos han tenido como fundamento las primeras declaraciones de derechos. De igual forma el contenido de las declaraciones de ambos sistemas tienen grandes similitudes, es por ello que “las motivaciones de las sentencias de la Corte IDH y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos...conozcan y a veces intercambien sus argumentaciones y jurisprudencias”.<sup>40</sup>

### 6.3. La igualdad

El reconocimiento de los derechos humanos debe estar cimentando sobre principios que garanticen su ejercicio para todas las personas, uno de ellos es la igualdad.

Las ideas de libertad e igualdad que se gestaron en la revolución de 1789 son la principal garantía con la que cuentan las personas en un Estado de derecho, toda vez que su sistema jurídico y político va encaminado a la protección de la dignidad humana.

En ese sentido, las sociedades democráticas deben tener ciertas condiciones o reglas del juego que deben ser respetadas para que la democracia no se vea

---

<sup>39</sup> Firmada en Luxemburgo el 17 de septiembre de 1986 y ratificada por España el 9 de diciembre del mismo año.

<sup>40</sup> García Roca, Javier, *ob. cit.*, nota 13, p. 223.

rebasada por su contrario. Reglas del juego que encontramos en la obra de Bobbio *Teoría general de la política*, las cuales denomina “universales procedimentales”.<sup>41</sup> De las seis formulaciones que nos presenta, para el presente apartado tomaremos en cuenta solo las dos primeras. El primer par de reglas se refieren a la igualdad democrática, la primera de ellas nos traslada a una condición de *inclusión* (los ciudadanos pasivos que se encuentren sometidos a la legislación, deben ser también ciudadanos activos, es decir, deben contribuir a la formación de dicha legislación), respetada esta primera regla nos remitimos a la segunda, la cual es una condición de *equivalencia* (el voto de los ciudadanos debe pesar igual). Como podemos apreciar estas condiciones representan uno de los pilares de la democracia moderna. La igualdad de los ciudadanos, independientemente de su nacionalidad debe ser reconocida y protegida por el Estado mexicano, es cierto que no es fácil abrirle la puerta a los extranjeros para que participen en la política nacional, sin embargo existe una disparidad que ponen en duda la efectividad de la democracia, por una parte se encuentran sometidos al orden jurídico ya sea federal, estatal o municipal, pero solo tienen el deber de respetarlo y no de crearlo.

---

<sup>41</sup> Véase en Bobbio, Norberto, *Teoría general de la política*, Madrid, Trotta, 2003, p. 460. Las seis reglas procedimentales son las siguientes: 1) Todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad, sin distinción de raza, de religión, de condición económica o de sexo, deben disfrutar de los derechos políticos, es decir, que cada uno debe disfrutar del derecho a expresar la propia opinión o de elegir a quien la exprese por él; 2) el voto de los ciudadanos debe tener igual peso; 3) todos aquellos que disfrutan de los derechos políticos deben ser libres de poder votar según la propia opinión formada lo más libremente posible, es decir, en una competencia libre entre los grupos políticos organizados en competencia libre entre los grupos políticos organizados en competencia entre ellos; 4) tienen que ser libres también en el sentido que deben encontrarse en condiciones de elegir entre soluciones diversas, es decir, entre partidos que tengan programas distintos y alternativos; 5) tanto para las elecciones como para las decisiones colectivas debe valer la regla de la mayoría numérica, en el sentido de que se considere elegido al candidato o se considere válida la decisión que obtenga el mayor número de votos; 6) ninguna decisión tomada por mayoría debe limitar los derechos de la minoría, particularmente el derecho a convertirse a su vez en mayoría en igualdad de condiciones.

En esta idea aparece el profesor Garzón Valdés, quien manifiesta que “un sistema político posee legitimidad si y solo se respeta el principio de la igualdad esencial de todos sus miembros y procura superar y/o compensar las desigualdades accidentales de los mismos”,<sup>42</sup> ante estas palabras, y siguiendo a Zagrebelsky consideramos que la igualdad en el ejercicio del sufragio es la base de todo sistema político, ya que “cuando el pueblo se expresa, la suya es la última palabra. Se dice que en ello radicaría la esencia de la democracia”.<sup>43</sup>

Citando al filósofo, jurista y economista austriaco F.A. Hayek podemos establecer que “la igualdad ante la ley conduce la exigencia que todos los hombres tengan también la misma participación en la confección de las leyes”.<sup>44</sup> Ante estas palabras podemos decir que la igualdad que recoge el texto constitucional mexicano, no la vemos reflejada en la realidad, es una ficción que se manifiesta cuando una parte de la nación es excluida de la participación de los asuntos públicos, nos referimos a los extranjeros.

#### 6.4. La libertad

La libertad de la democracia nos remite obligatoriamente a “la libertad de gobernarme a mí mismo, de determinar mi propia voluntad, de escoger”.<sup>45</sup>

En ese sentido, el ideal de libertad se refiere “a la relación activa que tiene cada individuo con las normas colectivas a las que se somete y que *contribuye a producir*. Los individuos serán libres en la medida en que participen directamente en la formación de decisiones a las que se someterán por ser miembros del grupo social”.<sup>46</sup>

---

<sup>42</sup> Garzón Valdés, Ernesto, “Consenso, racionalidad y legitimidad”. Accesible en: <http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/view/388/389>

<sup>43</sup> Zagrebelsky, Gustavo, *La crucifixión y la democracia*, Barcelona, Ariel, 1996, p. 113.

<sup>44</sup> Hayek, F.A., *Los fundamentos de la libertad*, 5ª ed., Madrid, Union Editorial, 1991, p. 127.

<sup>45</sup> Salazar Ugarte, Pedro, *La democracia constitucional, Una radiografía teórica*, México, FCE, 2006, p. 127.

<sup>46</sup> Idem, p. 128.

Es por ello que debemos afirmar que la construcción de los gobiernos representativos es imposible si no se fundamentan en la interacción que generan, por un lado, la elección y decisión que definen el ideal de la libertad, y por otro, las “universales procedimentales” que nos presenta Bobbio, las cuales garantizan el ejercicio de la voluntad de la persona con el objeto satisfacer sus necesidad en un marco de respeto hacia sus pares, a nuestra consideración esa asociación constituye el ideal de la libertad democrática.

Como bien sabemos, en las concepciones de las épocas antigua y medieval, la libertad era ejercida por unos pocos, la mayoría se encontraba en una sumisión total ante el poder monárquico, en la actualidad se procura que la libertad sea ejercida por todo el pueblo a través del respeto de la diversidad y la tolerancia social, esto en busca del “bien común”, entendiendo entonces la libertad como un derecho accesible y ejercitable por todas las personas con el afán de tener esa posibilidad de gobernarse bajo el imperio de las leyes. Así, toda persona tiene a misma posibilidad de participar en los asuntos de la república; todos tienen derecho a decidir o elegir.

Lamentablemente, las visiones históricas de libertad aun guardan cierto alcance en nuestra época. Y nos referimos a la exclusión de los extranjeros del ejercicio de esa libertad, tal como sucedió en su época con el voto censitario o la exclusión de las mujeres del ejercicio del sufragio, por ello, el restablecimiento de los derechos humanos debe ser el principal fundamento de la batalla democrática de las minorías en contra de los abusos del poder institucional de la mayoría,

Como podemos apreciar, estos dos ideales –igualdad y libertad- representan sin duda, las reglas básicas o condiciones de la democracia, y a la par tenemos los derechos fundamentales, lo que Michelangelo Bovero ha denominado *precondiciones*, refiriéndose específicamente a las cuatro grandes libertades de los modernos: libertad personal, de personamiento, de reunión, de asociación, estos derechos, “son el presupuesto necesario para el correcto funcionamiento de los mecanismos procedimentales que caracterizan un régimen democrático”.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Bovero, Michelangelo, *ob. cit.*, nota 1, p. 34.

## 7. Soberanía democrática

Por un lado tenemos que el concepto de democracia que recoge el artículo tercero<sup>48</sup> de la Constitución mexicana, es un concepto de uso cotidiano pero muy difícil de definir, Sartori nos dice que “si definir la democracia es explicar lo que significa el vocablo, el problema se resuelve rápidamente; basta con saber un poco de griego. La palabra significa, literalmente, poder (*kratos*) del pueblo (*demos*).<sup>49</sup>

Por otra parte, el artículo 39 constitucional recoge el concepto de soberanía tal y como Rousseau lo contextualizó en el *Contrato social* publicado en 1762<sup>50</sup>, su idea era que “el poder del Estado, está basado en un acuerdo libre de los ciudadanos y que éstos se gobiernen a sí mismos: sólo un poder de estas características es legítimo”.<sup>51</sup> Sin embargo, el artículo 40 también del texto constitucional es el que se ajusta al constitucionalismo moderno, este advierte que el pueblo no puede tomar las decisiones políticas directamente, por lo que debe elegir a sus representantes los cuales se encargaran de tomar las decisiones en beneficio de la colectividad. Así lo reafirma el artículo 41 de la Carta Magna al establecer que “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión y por los de los Estados”. Tena Ramírez alude que “El gobierno directo del pueblo ha desaparecido en la actualidad, excepto en algunos cantones suizos, donde los

---

<sup>48</sup> Dicho precepto constitucional refiere que se debe considerar a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

<sup>49</sup> Sartori, Giovanni, *¿Qué es la Democracia?*, Traducción de Miguel Ángel González Rodríguez, María Cristina Pestellini Laparelli Salomon y Miguel Ángel Ruiz de Azúa, México, Taurus, 2008, p. 17

<sup>50</sup> Rousseau, Jean Jaques, *Del Contrato social*, 3ª ed., Prólogo, traducción y notas de Mauro Armiño. Madrid, Alianza Editorial, 2012.

<sup>51</sup> *Ídem*, libro III, capítulo XV, p. 122.



ciudadanos se reúnen en grandes asambleas para hacer por sí mismos las leyes”.<sup>52</sup>

Al hablar de soberanía, este es el fundamento que utilizan los Estados modernos para excluir a los extranjeros en la participación política, es decir, la salvaguarda de la soberanía de la nación es lo que no permite inmiscuirse a los no residentes en los asuntos de la nación.

Siguiendo a Sieyès, quien hacía referencia que el único soberano es la nación, y la nación es el conjunto de sujetos jurídicamente iguales que viven bajo una ley común y representados por una misma legislatura<sup>53</sup>, seguimos sosteniendo que los pilares de la idea democrática, son la igualdad y la libertad, y en el entendido de que la nación en su conjunto es el soberano, y no una sola una parte de esa nación ¿Por qué una parte de sí mismo está excluido para el ejercicio del sufragio? Entonces, si los extranjeros son excluidos de la soberanía nacional, significa que la soberanía del Estado tiene un requisito que hay que cumplir para formar parte de esa soberanía y ese requisito es la nacionalidad. De lo anterior concluimos que lo que debe imperar es la soberanía democrática cuyo margen de actuación es el respeto por los derechos fundamentales, ya que “la igualdad en el derecho de participación política es el elemento característico del Estado democrático moderno. Por ello es posible afirmar que la democracia sólo existe a partir de que el sufragio universal es efectivamente reconocido y garantizado”.<sup>54</sup>

De ahí que, precisamente porque desde la perspectiva de la legitimidad democrática de ejercicio del poder público “es necesario que los súbditos se conviertan en la mayor medida posible en “soberanos”, la ciudadanía pasa a ser el instituto jurídico imprescindible que recoge las condiciones subjetivas necesarias para esa conversión, así como el haz de derechos en los que se ha de plasmar la

---

<sup>52</sup> Abellán, Joaquín, *Democracia. Conceptos políticos fundamentales*, Madrid, Alianza editorial, 2011, p. 98.

<sup>53</sup> Sieyès, Emmanuel, *¿Qué es el Tercer Estado? Ensayo sobre los privilegios*, 2ª reimp., Madrid, Alianza, 2012, p. 92.

<sup>54</sup> Salazar Ugarte, Pedro, *ob. cit*, nota 43, p. 127.

participación en el ejercicio del poder de una comunidad, consustancial a la soberanía democrática”.<sup>55</sup>

En ese sentido, en beneficio de los derechos humanos debe existir una estrecha relación entre los poderes públicos y los ciudadanos, siguiendo la línea de Pablo Lucas Verdú “la convergencia armónica entre ciudadanos, derechos humanos y sistema institucional favorece la integración libre de los primeros en el segundo en la medida que se respeta siempre el contenido esencial de los derechos humanos”.<sup>56</sup>

#### 7.1. Ciudadanía y nacionalidad: la lenta disociación en México y algunos países de Sudamérica

El concepto de ciudadanía ha recibido diversas acepciones, en México se relaciona con la nacionalidad y en la Grecia antigua, los ciudadanos eran todos aquellos que participaban activamente en los asuntos públicos. Recordemos que el concepto de *citoyen* fue acuñado a partir de la revolución francesa, en contraposición con el término y noción de *súbdito*, correspondiente al antiguo régimen. “Mediante la revolución los súbditos se transformarían en ciudadanos”.<sup>57</sup> En base a tales conceptos surgiría el contraste de ideas entre Rudolf Smend y Hans Kelsen. Smend sostenía la idea que si no existía la distinción entre hombre y ciudadano “los destinatarios de la norma jurídica serían tratados solo como

---

<sup>55</sup> Costa, Pietro, “Ciudadanía y patrones de pertenencia a la comunidad política”, en Costa, Pietro y Aláez Corral, Benito, *Nacionalidad y ciudadanía*, Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2008, pp. 64-65.

<sup>56</sup> Lucas Verdú, Pablo, “El ciudadano y las instituciones: Rasgos generales del sistema español desde la perspectiva comparada”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Diez años de desarrollo constitucional. estudios en homenaje al Profesor Don Luis Sánchez Agesta*, No. 15, Madrid, 1989, p. 635.

<sup>57</sup> *Idem*, p. 622.

“súbditos”.<sup>58</sup> En sentido opuesto Kelsen refería que “El Estado necesita “súbditos”, no necesita “ciudadanos”.<sup>59</sup>

El punto de confrontación encuentra una convergencia al menos a nuestra consideración, positiva, Smend pugnaba por la ciudadanía lo cual representaría un gran paso hacia la igualdad democrática y Kelsen para considerar a una sociedad como democrática era necesario conceder a los no nacionales la titularidad del derecho de participación en la formación de la voluntad estatal.<sup>60</sup>

Ante dichas posturas, tenemos que la igualdad como garantía de la participación en el gobierno del Estado es nula para los extranjeros en México, toda vez que el factor *nacionalidad* los excluye de dicha participación, si se llegasen a fusionar

---

<sup>58</sup> La situación de México en el ejercicio de los derechos políticos solo para sus ciudadanos, se ha realizado en *contrario sensu* a lo que Smend refiere en su conferencia pronunciada con motivo de la celebración de la fundación del Reich en la Universidad Friedrich-Wilhelm de Berlín el 18 de enero de 1933. Smend menciona que al llegar a su fin la época de la burguesía se convirtió a los “súbditos en ciudadanos”, lo cual implica la unión moral del ciudadano con el Estado. En ese sentido pareciera que México aún vive una época burgués, en donde los extranjeros son considerados simples destinatarios de la norma jurídica sin derecho alguno de participar en su creación. Smend, Rudolf, *Constitución y derecho constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, pp. 247-268.

<sup>59</sup> Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, México, Ediciones Coyoacán, 2008, p. 210.

<sup>60</sup> Kelsen, afirma que: “La creación de normas generales –leyes- puede realizarse por aquellos para los cuales dichas normas poseen fuerza de obligar (democracia directa); entonces, el orden jurídico estatal es producido directa e indirectamente por el “pueblo” esto es, por los súbditos reunidos en asamblea; cada ciudadano es titular de un derecho subjetivo de participar con voz y voto en dicha asamblea. O bien la legislación es obra de la representación popular; el pueblo legisla indirectamente a través de los representantes por él elegidos (democracia indirecta, representativa, parlamentaria); entonces, el proceso legislativo –es decir, la voluntad de la formulación estatal en la etapa de las normas generales- comprende dos fases: elección del parlamento y resoluciones adoptadas por los miembros del parlamento elegidos por el pueblo (diputados); en ese caso hay un derecho subjetivo de los electores – un sector más o menos de hombres - : el derecho electoral; y un derecho de los elegidos –en número relativamente menor - a participar en el parlamento con voz y voto. Estos hechos –las “condiciones” de la creación de normas generales- son los que reciben esencialmente el nombre de derechos políticos. En esencia, se les puede definir diciendo que son aquellos que conceden al titular una participación en la formación de la voluntad estatal.” Véase, *Idem*, pp. 199-200.

ambos elementos emanarían dos consecuencias inmediatas, la primera de ella será la inclusión de los extranjeros para el ejercicio del derecho de sufragio y la segunda, lograríamos que en la creación de la norma jurídica participaran la mayor cantidad de ciudadanos fortaleciendo la base democrática en la toma de decisiones y se evitaría adoptar aquellas palabras pronunciadas por Pericles en su ya clásico *Discurso fúnebre*: “Somos los únicos que tenemos más por inútil que por tranquila a la persona que no participa en las tareas de la comunidad”.<sup>61</sup>

Es inadmisibles que lo que pugnaron los atenienses en el año 430 a.C. y que caracterizó a su constitución como “democrática” al introducir estos dos elementos básicos: “1.º) en la democracia gobierna el pueblo, la “masa”, es decir, que gobierna la mayoría, y 2.º) todos los ciudadanos son iguales: de esa igualdad participan ricos y pobres, sin diferencia de estamento cualificación”<sup>62</sup>, en la actualidad no se mantenga vigente. Realizando una apología del punto 2.º pareciera que en México los ricos son los nacionales y los pobres, los extranjeros, de ese grado es la desigualdad que propicia la lenta disociación de los elementos de nacionalidad y ciudadanía, reproduciendo las palabras de Santolaya, “si queremos definir nuestra sociedad como democrática debemos defender la necesaria extensión del sufragio”.<sup>63</sup>

Lo anterior se ajusta a lo establecido por John Stuart Mill quien precisó que “el ideal de la mejor forma de Gobierno es la que inviste de la soberanía a la masa reunida de la comunidad, teniendo cada ciudadano, no sólo voz en el ejercicio del poder, sino de tiempo en tiempo, intervención real por el desempeño de alguna función local o general”.<sup>64</sup>

A continuación veremos que México no es el único país que tiene vigente este problema de universalidad en el ejercicio del sufragio, en su misma postura se

---

<sup>61</sup> El texto íntegro del discurso puede leerse en: <http://www.primerolagente.com.ar/img/pericles.pdf>

<sup>62</sup> Abellán, Joaquín, *ob. cit.*, nota 50, pp. 48-49.

<sup>63</sup> Santolaya, Pablo, *ob. cit.*, nota 14, p. 23.

<sup>64</sup> Stuart Mill, John, *El gobierno representativo*, vertido al castellano en vista de la última edición inglesa, con notas y observaciones por D. Siro García del Mazo, Sevilla, Biblioteca Científico Literaria, 1878, p. 78.

mantienen diversos países de América Latina como lo veremos a continuación, empezando por los Estados Unidos Mexicanos por ser la base de la presente investigación.

## 7.2. México

El artículo 34 de la Constitución mexicana establece que son ciudadanos mexicanos los varones y las mujeres que, teniendo la nacionalidad mexicana, ya sea por nacimiento o por naturalización, hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir.

La ciudadanía debería otorgar, en principio todos los derechos políticos. La Constitución federal mexicana en el caso del sufragio pasivo lo suspende para los mexicanos por naturalización, al exigir para determinados cargos públicos la nacionalidad por nacimiento, la justificación de ello es que este grupo de personas no se consideran vinculados con la nación mexicana o que su ocupación originaria conflictos de lealtad.

En ese sentido, los *extranjeros*, es decir, las personas que de acuerdo a la Constitución y las leyes de la materia no posean la nacionalidad mexicana y, por consecuencia tampoco la ciudadanía, son excluidos del ejercicio de los derechos políticos, prohibición que como ya lo hemos referido al inicio del presente documento, se encuentra expresa en el artículo 33 del texto constitucional. Es importante señalar que esta prohibición no se limita al sufragio activo o pasivo, sino también a todo ejercicio de aquellos derechos, como la libertad de asociación y reunión o el derecho de petición, en ese sentido, la Constitución establece expresamente que se encuentran reservados a los ciudadanos mexicanos cuando se traten de asuntos políticos.

## 7.3. Costa Rica

La lenta disociación entre ciudadanía y nacional no es exclusiva de México, por ejemplo la Constitución de Costa Rica<sup>65</sup>, en su artículo 19 prohíbe a los extranjeros de participar en los asuntos políticos del país. A su vez el artículo 90 define la ciudadanía como “conjunto de derechos y deberes políticos que corresponden a los costarricenses mayores de dieciocho años”, y en congruencia el con precepto constitucional anterior, el artículo 93 reserva el ejercicio del sufragio a los “ciudadanos inscritos en el registro civil”.

#### 7.4. Guatemala

El artículo 147 de la Constitución Política de la República de Guatemala<sup>66</sup>, define la ciudadanía y refiere que son ciudadanos los guatemaltecos mayores de dieciocho años de edad. La reserva del ejercicio de los derechos políticos para los ciudadanos guatemaltecos lo observamos en el artículo 136 constitucional al establecer que son derechos y deberes de los ciudadanos no solo “elegir y ser electo”, sino “participar en actividades políticas”, de esta manera tenemos que la participación en asuntos políticos se reserva para los ciudadanos guatemaltecos únicamente.

#### 7.5. Nicaragua

El texto constitucional de Nicaragua<sup>67</sup> en su artículo 47 es claro en excluir de toda participación política a los no nacionales al referir que “sólo los ciudadanos gozan de los derechos políticos consignados en la Constitución y las leyes”. Esta prohibición se refuerza específicamente en el derecho de sufragio en el artículo

---

<sup>65</sup> Información consultada el 13 de abril de 2013 en la página web de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica: <http://www.asamblea.go.cr/Legislacion/default.aspx>

<sup>66</sup> Información consultada el 13 de abril de 2013 en la página web del Organismo Judicial de la República de Guatemala: <http://www.oj.gob.gt/>

<sup>67</sup> Información consultada el 13 de abril de 2013 en la página web de la Asamblea Nacional de Nicaragua: <http://www.asamblea.gob.ni/>

51, el cual prevé que “los ciudadanos tienen derecho a elegir y ser elegidos en elecciones periódicas y optar a cargos públicos”.

#### 7.6. Panamá

La Constitución Política de la República de Panamá de 1972, reformada por los Actos reformativos de 1978 y por el Acto constitucional de 1983<sup>68</sup>, en su artículo 125 define que son ciudadanos” todos los panameños mayores de diez y ocho años (sic)”, el artículo 126 siguiendo la tendencia excluyente reserva el ejercicio de los derechos políticos y la capacidad para ejercer cargos públicos con mando y jurisdicción a los panameños solamente, en ese sentido el artículo 129 reserva el ejercicio del sufragio para los panameños al señalar que es un “derecho y deber de todos los ciudadanos”

De lo anterior podemos deducir que no solo México sigue en la lenta disociación de los factores *nacionalidad* y *ciudadanía*, a los países señalados le sumamos a Cuba, quien por su régimen político hace imposible el ejercicio de los derechos humanos y por consecuencia de los derechos políticos. La inexistencia de la fusión entre ambos concepto –*ciudadanía* y *nacionalidad*- hacen imposible a su vez la participación en la creación del orden jurídico a la que se encuentran sometidos los extranjeros como ciudadanos de determinada comunidad.

#### 7.7. La parcial apertura para el voto de los extranjeros: el caso español

Si hablamos de universalidad en materia de derechos humanos, es obligado el estudio de la Constitución Española. En lo que aquí interesa, el ejercicio y garantía de los derechos políticos en el texto constitucional español ha tenido un significativo avance al grado de “ampliar el sujeto de un determinado derecho fundamental por encima de la literalidad de la reserva a los ciudadanos o los

---

<sup>68</sup> Información consultada el 13 de abril de 2013 en la página web de la Asamblea Nacional de Panamá: <http://www.asamblea.gob.pa/main/LegispanMenu/Legispan.aspx>

españoles del precepto constitucional”,<sup>69</sup> tal es el caso del artículo 23 constitucional, que ha logrado ampliar el goce de los derechos políticos para los extranjeros, primeramente en el sufragio activo y posteriormente con la reforma constitucional de 1992 al citado artículo al sufragio pasivo. Dicha modificación “permite al extranjero ser elector y elegible en los sufragios municipales”<sup>70</sup>, cabe recordar que para su efectividad “la reciprocidad constituye el criterio clave en la materia”.<sup>71</sup> La universalidad de este tipo de derechos políticos y que implicó la reforma constitucional aludida se ha logrado gracias al “proceso europeo de integración en el que España se ha visto involucrada”<sup>72</sup>

A continuación analizaremos la forma en que se le dio apertura a los extranjeros en España para participar en los asuntos públicos del país, específicamente en las elecciones locales.

#### 7.8. Los extranjeros como titulares del sufragio

La Constitución española en el apartado primero del artículo 13 establece que “los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el Título I de la CE, en los términos que establezcan los Tratados y la ley”; ahora bien, previo a la reforma constitucional de 1992, en su apartado segundo resaltaba que en relación al artículo 23 únicamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en dicho numeral salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por Tratado o por ley para el derecho del sufragio activo. En

---

<sup>69</sup> Santolaya, Pablo y Díaz Crego, María, *El sufragio de los extranjeros. Un estudio de derecho comparado*, ob. cit, nota 2, p. 25

<sup>70</sup> Espinar Vicente, José María, *Extranjería e inmigración en España*, Madrid, Universidad de Alcalá de Henares, 2006, p. 60.

<sup>71</sup> Abarca Junco, Ana Paloma, “Derechos y libertades de los extranjeros en España” en Abarca Junco, Ana Paloma, *et al, Inmigración y extranjería. Régimen jurídico básico*, 4ª ed., Madrid, UNED-COLEX, 2010, p. 35.

<sup>72</sup> Azcárraga Monzonís, Carmen, “Los derechos de la esfera personal, los derechos políticos y los derechos de ámbito educativo de los extranjeros en España” en Fernández Masía, Enrique (Coord.) *Nacionalidad y Extranjería*, Valencia, Tirant lo blanch, 2011, p.98.



ese sentido, en la redacción original del apartado 2 del artículo 13, quedaría excluida solamente la titularidad del sufragio pasivo para los extranjeros.<sup>73</sup>

Por cuanto hace al sufragio activo, el artículo 13.2 de la Constitución española contemplaba una apertura en el ejercicio de este derecho para los extranjeros, ya que se los concedía para las elecciones municipales. Con esa redacción se realizaba la disociación entre nacionalidad y ciudadanía, al considerar que el derecho de sufragio estaba intrínsecamente vinculado únicamente al elemento *ciudadanía*.

Las condiciones de igualdad para españoles y extranjeros deben estar reconocidas y garantizadas por la Constitución. Así lo reafirmaron los entonces Magistrados del Tribunal Constitucional Francisco Rubio Llorente, Francisco Tomás Valiente y Fernando García Mon en el voto particular que con motivo de la STC 115/87 realizaron, especialmente al mencionar que “también los extranjeros gozan de los derechos enunciados en términos genéricos por la propia Constitución”.

Sin embargo, esa primera apertura no era suficiente para el reconocimiento total de los derechos políticos de los extranjeros que legalmente radican en España, y esto se evidenció cuando el Tratado de Maastricht modificó diversos artículos del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), entre ellos el artículo 8 B, apartado 1 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (TCCEE), cuyo texto es el siguiente:

«Todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de las modalidades que el Consejo deberá adoptar antes del 31 de diciembre de 1994, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo;

---

<sup>73</sup> Previo a la reforma del apartado segundo del artículo 13, el Tribunal Constitucional en el FJ2 de la STC 112/91 había establecido que en el caso de los extranjeros “el ejercicio del derecho se limita al sufragio activo, no al derecho de sufragio pasivo”.

dichas modalidades podrán establecer excepciones cuando así lo justifiquen problemas específicos de un Estado miembro».

La consecuencia inmediata fue la contradicción del artículo 13.2 de la Constitución Española con el precepto modificado del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea.

Ante la posible contradicción, la vía que se siguió fue la contemplada en el párrafo segundo del artículo 95 Constitucional, el cual establece que “el Gobierno o cualquiera de las Cámaras pueden recurrir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no contradicción entre un Tratado y la Constitución Española”.

En ese sentido, el Tribunal Constitucional se declaró al respecto el 1 de julio de 1992, afirmando que “la estipulación contenida en el futuro art. 8 B, apartado 1, del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, tal y como quedará redactado por el Tratado de la Unión Europea, es contraria al art. 13.2 de la Constitución en lo relativo a la atribución del derecho de sufragio pasivo en elecciones municipales a los ciudadanos de la Unión Europea que no sean nacionales españoles”.<sup>74</sup> Por lo que al existir contradicción del tratado internacional con una norma constitucional, el documento internacional no podría ratificarse si antes realizar la reforma al artículo 13.2, modificación en la cual habría de agregarse el término “**pasivo**”, para quedar el artículo de la siguiente manera: “Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o por ley para el derecho de sufragio activo y “**pasivo**” en las elecciones municipales”.

La modificación del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea y el pronunciamiento en sentido afirmativo del Tribunal Constitucional sobre la

---

<sup>74</sup> La declaración íntegra de Tribunal Constitucional del 1 de julio de 1992 en atención al requerimiento 1.236/1992 del Gobierno de la Nación en relación con la existencia o inexistencia de contradicción entre el artículo 13.2 de la C.E. y el artículo 8B, apartado 1 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, en la redacción que resultaría del artículo G B, 10, del Tratado de la Unión Europea, puede ser consultada en el Boletín Oficial del Estado: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1992-17448>

contradicción entre el documento internacional y el precepto constitucional, se realizó el 27 de agosto de 1992 la Reforma Constitucional al artículo 13.2.

Con dicha modificación, los ciudadanos españoles ya no son los únicos titulares del derecho de sufragio en sus dos vertientes en las elecciones locales, sino que los extranjeros también gozan de los mismos derechos. Quedando al arbitrio del legislador la introducción en las leyes de la materia determinados requisitos para el ejercicio de estos derechos por los extranjeros, pero estos requisitos no podrán ser nunca discriminatorias, ni de condiciones que vacíen de contenido el derecho fundamental en cuestión.

De lo anterior podemos concluir, que en el derecho interno español, el artículo 23.2. Constitucional son titulares del sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales, los españoles y los extranjeros, en los términos que establezcan los tratados y la ley. Ello presupone la igualdad entre ambos ciudadanos, cuestión contraria sucede en el caso mexicano, tal y como lo hemos reiterado, en la norma fundamental está prohibida expresamente la participación de los extranjeros en los asuntos políticos del país. Existiendo en ese sentido, la desigualdad en el ejercicio del sufragio entre mexicanos y extranjeros, lo que podemos traducir en el reconocimiento del Estado mexicano de personas de primera y segunda categoría, ubicando a los no nacionales en la segunda clasificación.

## 8. Reflexiones finales

*Primera:* El derecho de sufragio en México constituye una excepción en la universalidad de los derechos humanos que busca la reforma constitucional en la materia de junio de 2011, toda vez que la reserva de este derecho para los ciudadanos mexicanos materializa la excepción aludida, en ese sentido, la ampliación de los derechos humanos que pretende el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se ve contrarrestada con el artículo 33 también del texto constitucional, toda vez que este último limita del ejercicio de los derechos políticos a todo aquel que no sea ciudadano mexicano.

*Segunda:* El elemento *nacionalidad* representa una exclusión para el ejercicio de los derechos políticos en México, por lo que los extranjeros al no gozar de la titularidad de los derechos políticos y por consecuencia del sufragio, los limita para ser considerados miembros plenos de la sociedad en la que conviven diariamente, al ser así, estamos presenciando una clara ruptura entre el Estado y el pueblo, disolución que no cabe en las sociedad que se consideran democráticas. De igual forma la lenta disociación entre los elementos *nacionalidad* y *ciudadanía*, es necesaria para que los súbditos se conviertan en la mayor medida posible en soberanos.

*Tercera:* El ejercicio de la democracia –representativa en el caso de México– constituye en la actualidad un patrimonio exclusivo de los nacionales, situación que interrumpe la tendencia de equiparar el goce de los derechos humanos a todos las personas que se encuentren en el territorio mexicano. En el caso de los derechos políticos, los extranjeros que se encuentran residiendo legalmente en determinada localidad mexicana y por consecuencia se encuentran sometidos al orden jurídico local, estatal o federal no pueden participar en su creación ni en la toma de decisiones que atañen a la comunidad por medio de sus representantes, nos traslada a la época del voto censitario en donde las condicionantes económicas y sociales tuvieron que ser superadas para el ejercicio de un derecho, en ese sentido lo que acontece en México y vario países de Sudamérica nos lleva a la idea que contamos con sociedad de primera y de segunda, en donde con una rotunda discriminación social los no nacionales son ubicados en la última categoría.

*Cuarta:* La fusión entre nacionalidad y ciudadanía es una idea bien intencionada, por las consecuencias inmediatas que trae consigo como lo es la amplitud de los derechos para los extranjeros, sin embargo, hay que reconocer que el costo que hay que pagar por ello puede resultar excesivamente alto. Excusa que no puede ni debe limitar esa universalidad, sobre todo porque estamos en la idea que todo

aquel que se encuentra sometido por un tiempo prolongado a un ordenamiento, sea o no nacional, debe ser tratado en igualdad de condiciones, por lo que debemos pagar el costo que sea necesario para pasar de la igualdad del derecho a la igualdad de hecho.