

LA OBLIGACIÓN DE EJERCER LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR

LUIS ALFREDO CANTO CASTILLO

Sumario: Introducción; 1. La democracia en su acepción etimológica y moderna; 2. El régimen representativo desde la Constitución General; 3. evolución de los partidos políticos en México; 4. Los partidos políticos como promotores de la democracia; 5. Las prerrogativas de votar y ser votado; 6. El deber constitucional y legal de ejercer los cargos de elección popular; 7. Crimen y castigo de los funcionarios. Fuentes consultadas.

INTRODUCCIÓN

En su acepción etimológica democracia significa el poder en las manos del pueblo. No obstante, es evidente que dicho poder no puede ser ejercido directamente por todos y cada uno de los ciudadanos de una comunidad, pues ello generaría un caos.

El concepto de democracia ha evolucionado con los continuos movimientos ideológicos que han experimentado las sociedades. El concepto liberal que hoy impera en casi todos los estados democráticos considera como fundamentales las prerrogativas de votar y ser votado y, en consecuencia, la obligación de ejercer los cargos conferidos.

Por ello, en los estados democráticos se ha erigido lo que comúnmente se conoce como representación popular, la cual se alcanza mediante un proceso electoral en el que los ciudadanos de una comunidad eligen, en elecciones libres y auténticas, a determinados ciudadanos que son postulados para ejercer ciertas funciones en el poder público.

Es en tal tendencia que todo proceso electoral –federal, estatal o municipal– descansa bajo el supuesto último de la representación popular o del pueblo.

A través de los años se ha incrementado el interés de la sociedad mexicana por tener una normatividad bien definida y estructurada en lo relativo al derecho electoral (que implica una democracia representativa), a efecto de contar con procesos electorales que garanticen igualdad de

condiciones a todos los participantes –autoridades electorales y no electorales, partidos políticos, candidatos y ciudadanía–; y para que quienes detentan un cargo de elección lleguen debidamente legitimados por la voluntad popular.

Esto se ha visto reflejado en las diferentes reformas electorales, que han fortalecido a las autoridades electorales y a los partidos políticos con la finalidad de transparentar los procesos electorales y que faciliten a los institutos políticos cumplir con el mandato constitucional de ser los medios a través de los cuales la ciudadanía mexicana acceda a los cargos públicos de elección popular.

Sin embargo, aun cuando se han cubierto legalmente varios aspectos que involucran la intervención de la autoridad en la creación y actividad de los partidos políticos y sus candidatos, tal esfuerzo se ha visto superado por la interpretación errónea y a veces de compromiso partidario que realizan tales autoridades –como podría ser el caso de representantes de partidos políticos ante órganos electorales–, porque a pesar de que en la legislación electoral (incluyendo a la Constitución General) se encuentra la normatividad para ponerle candados a ciertas actividades de los institutos políticos y sus candidatos, ésta ha sido eludida con el único afán de favorecer a intereses partidarios o personales de sus candidatos.

Resulta preocupante para la democracia representativa que los ciudadanos participen como candidatos a puestos de elección popular con el único fin de alcanzar el cargo y, una vez obtenido, utilizarlo para postularse a una posición de mayor jerarquía, con lo cual evaden ilegalmente su obligación de ejercer la función para la que fueron electos por el tiempo y las condiciones que la ley prevé.

Esta innoble práctica se encuentra actualmente muy difundida y enraizada a nivel estatal, razón por lo cual el presente trabajo tiene la finalidad de exponer la conveniencia de que los ciudadanos que hayan obtenido un cargo de elección popular, lo ejerzan por el tiempo y con las condiciones previstas en la ley. Hace también un llamado a los partidos políticos y autoridades respectivas; a los primeros, para no permitir ni mucho menos postular, al funcionario que pretenda renunciar o renuncie (mediante renuncia o licencia) a un cargo de elección popular para contender por otro de mayor relevancia; y a los segundos, a no autorizar la renuncia a un cargo de elección popular cuando ésta se sustente en la intención de contender por otro de representación ciudadana.

1. LA DEMOCRACIA EN SU ACEPCIÓN ETIMOLÓGICA Y MODERNA

El término democracia fue acuñado en el siglo I a.n.e. en Atenas, ciudad-estado de Grecia. Para entender la concepción etimológica del vocablo, debemos tener presente que los ciudadanos griegos participaban en forma directa en los asuntos públicos, a excepción de las mujeres y esclavos, a quienes se excluía de la ciudadanía.

El concepto de ciudadanía ha sido modificado con el transcurso del tiempo en función de la evolución de las sociedades. Esto se refleja en diversas reformas a las leyes que buscan adecuarse a la voluntad de los ciudadanos.

Desde el modelo ateniense hasta nuestros días, la democracia –entendida como el gobierno del pueblo– ha conformado un sistema representativo cada vez más complejo; en su acepción actual, democracia es una forma de gobierno en la cual, en teoría, el poder para cambiar las leyes y las estructuras de gobierno, así como el poder para tomar todas las decisiones de gobierno, reside en la ciudadanía.

En este sistema, las resoluciones gubernamentales son tomadas por los propios ciudadanos (democracia directa) o por representantes escogidos mediante elecciones libres (democracia representativa). Esta última es por antonomasia la participación ciudadana en el gobierno de una forma no directa, sino mediante representantes o por cesión del derecho de participar a personas designadas de forma libre.

El proceso tiene múltiples matices, pues se puede asumir una participación ciudadana más amplia por medio de organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, comisiones de ciudadanos, sindicatos, grupos de presión, iglesias y prensa, entre otros.

También hay que considerar que no todos los habitantes de un estado democrático participan en la política, sino sólo aquellos que poseen la ciudadanía (mexicana o estatal), y dentro de este grupo, sólo quienes eligen participar, generalmente a través del voto, en unas elecciones o cualquier otro proceso de participación ciudadana (plebiscito o referendo).

En la historia inicial de la democracia primó la participación directa, pero en la actualidad la mayor parte de los sistemas democráticos del mundo son principalmente de tipo representativo.

La amplitud del término democracia ya era postulada en el año 1930 por Hans Kelsen, al señalar, a propósito de la democracia representativa, lo siguiente:

Políticamente libre es el individuo que se encuentra sujeto a un ordenamiento jurídico en cuya creación participa. Un individuo es libre si aquello que de acuerdo con el orden social debe hacer, coincide, con lo que quiere hacer. La democracia significa que la voluntad representada en el orden legal del Estado es idéntica a las voluntades de los súbditos. La oposición a la democracia está constituida por la servidumbre implícita en la autocracia. En esta forma de gobierno los súbditos se encuentran excluidos de la relación del ordenamiento jurídico, por lo que en ninguna forma se garantiza la armonía entre dicho ordenamiento y la voluntad de los particulares [Kelsen, s/f].

Asimismo, en su connotación actual, la palabra democracia se utiliza como sinónimo de democracia liberal, lo cual amplía su definición con una serie de condiciones adicionales:

- a) Una constitución que limita los diversos poderes y controla el funcionamiento formal del gobierno
- b) El derecho a votar y ser votado en las elecciones populares
- c) Libertad de expresión
- d) Libertad de prensa y acceso a fuentes de información alternativa a las propias del gobierno
- e) Libertad de asociación
- f) Ciudadanos educados acerca de sus derechos y deberes.

Con estas precisiones cobran especial relevancia algunas de las prerrogativas que se encuentran previstas en la Constitución General y en las constituciones de las entidades federativas, en especial la referida a la participación ciudadana en la vida democrática, que se traduce en el derecho a votar y ser votado para los cargos de elección popular, pues en este último caso, se extiende su significado al derecho y la obligación de ejercer los cargos de elección popular.

2. EL RÉGIMEN REPRESENTATIVO DESDE LA CONSTITUCIÓN GENERAL

Desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 –la primera del México independiente– se plasmó el carácter de nuestra

democracia, sin negar, desde luego, la democracia deliberativa, a través del plebiscito y el referendo.

De este modo, a nivel constitucional, el Estado mexicano se encuentra constituido en una república representativa, democrática y federal, integrada por estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, pero unidos en una federación.

Constitucionalmente, la soberanía nacional y, por ende, la de cada uno de los estados federados, reside esencial y originalmente en el pueblo, el cual la ejerce por medio de los Poderes de la Unión y de los estados, en lo que toca a sus respectivas competencias; en la inteligencia de que tratándose de las entidades federativas, éstas no pueden contravenir el pacto federal.

Es por disposición de la propia constitución federal que los Poderes de la Unión y de los estados federados se renuevan periódicamente mediante elecciones libres y auténticas, conforme a las disposiciones expresas contenidas en la propia Constitución Federal y en las de cada estado de la Unión.

La renovación de los poderes públicos tiene como fin primordial, por un lado, evitar que las personas detenten indefinidamente un puesto público, del cual puedan obtener un provecho personal en detrimento del interés público, y por otro, hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público. Esto permite el respeto de la prerrogativa constitucional de poder ser votado para todos los cargos de elección popular, sustento de la democracia representativa.

Es por ello que los cargos de elección popular a nivel estatal, que emulan al federal, se renuevan cada seis años en el caso del Poder Ejecutivo y cada tres años en el caso del Legislativo y los ayuntamientos.

3. EVOLUCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

Para que los partidos políticos alcanzaran el reconocimiento constitucional, primero tuvieron que ser reconocidos jurídicamente como institutos políticos y luego constitucionalmente como entes de interés público.

La Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, expedida por Francisco I. Madero, reconoce a los institutos políticos con personalidad jurídica, con las facultades de reclamar ante el presidente municipal la inexactitud del padrón y de recusar respecto a los instaladores de las casillas.

Más tarde, con la emisión de otras leyes electorales, se les faculta para designar representantes y escrutadores en las casillas electorales y tener representación en las juntas computadoras.

En lo atinente a la participación en las casillas electorales, se dispone que podrá hacerlo un partido político bajo ciertos requisitos, como haber sido fundado a partir de una asamblea constitutiva de al menos cien ciudadanos, conformar una asamblea que coordine los trabajos del partido y cumpla las funciones de representante político, elaborar un programa político y de gobierno, presentar candidaturas y publicar propaganda; y no tener nominación religiosa ni excluir a ciudadanos por virtud de raza o creencias.

Como se advierte, si bien en esta primera etapa se les reconoce personalidad jurídica, únicamente se hace en la medida en que participan con sus elementos incorporados, es decir, que la participación bajo ciertas condiciones es la que les otorga la calidad jurídica de partidos políticos.

Lo curioso de esta etapa es que se reconoce a los candidatos no dependientes de partidos políticos (independientes), quienes para participar en las contiendas electorales tenían que reunir condiciones similares a las que se le exigían a los partidos políticos, por ejemplo, el apoyo de por lo menos cincuenta ciudadanos del distrito (lo cual se justificaba con un acta formal de adhesión voluntaria) y contar con un programa político debidamente publicitado, entre otros.

En una segunda etapa, con la Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946, expedida por Manuel Ávila Camacho, en el artículo 22 se establece el concepto formal de partido político, que a la letra reza:

ARTÍCULO 22. Los partidos políticos son asociaciones constituidas conforme a la ley, por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos, para fines electorales y de orientación política.

Los institutos políticos así conceptuados, se ajustaron a la realidad política de los tiempos en que las leyes electorales fueron emitidas, sujetándose a requisitos más formales, pues en esta ley electoral y las que le siguieron hasta 1977, se exigía para su constitución un número mínimo de asociados mucho mayor que en la primera etapa (30 000 asociados y posteriormente 65 000 asociados en todo el país), contar con estatutos internos, que contemplaran a órganos fundamentales de representación a nivel nacional y estatal (asamblea nacional, comité

ejecutivo nacional y comités directivos estatales), así como un sistema de elección interna para designación de candidatos.

Cabe destacar que en esta segunda etapa las leyes electorales únicamente contemplaron a los partidos políticos nacionales; es decir, quedaron excluidos los estatales, cuyo registro se realizaba ante la Secretaría de Gobernación, que al autorizarlo –mediante la emisión de un certificado– tenía la obligación de notificar a las autoridades electorales federales y estatales de la existencia de tales partidos políticos, así como de sus características especiales.

De igual modo, ante la Secretaría de Gobernación los partidos políticos debidamente registrados podían hacer valer sus inconformidades ante la actuación ilegal e indebida de los otros partidos políticos e incluso solicitar la revocación temporal o definitiva del registro de un partido por su actuación ilegal o por carecer de los requisitos previstos en las leyes electorales.

Es en esta etapa que se establece a favor de los partidos políticos la exención en el pago de ciertos impuestos, como el del timbre que se causaba en contratos de arrendamiento, compraventa y donación; los relacionados con las rifas y sorteos que tuvieran por objeto allegarse de recursos para fines del instituto político; el impuesto sobre la renta, que se causaba por virtud de la enajenación de bienes inmuebles para el ejercicio de sus funciones y por la venta de impresos editados por el partido político relacionados con la difusión de sus principios, programas, estatutos, propaganda y otros afines.

Por último, se fijaron requisitos a los que debía sujetarse la propaganda electoral, que en realidad no eran sino determinadas prohibiciones, como la prohibición del empleo de símbolos, signos o motivos religiosos.

En síntesis, en esta etapa se da el concepto formal de partido político y se introducen otros elementos de participación mucho más rígidos y formales que en sus inicios.

A propósito del concepto formal de partido político, es de ponderar que posterior a la Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946, se expidió la diversa del 4 de diciembre de 1951 (periodo presidencial de Miguel Alemán), la cual, en su artículo 27, confirió otros elementos a dicho concepto formal, pues lo definió en los siguientes términos:

ARTÍCULO 27. Los partidos políticos son asociaciones constituidas conforme a la ley, por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos para fines electorales y de orientación política. Los partidos políticos

registrados son auxiliares de los organismos electorales y comparten con ellos la responsabilidad en el cumplimiento de los preceptos constitucionales en la materia electoral.

Esta ley es el antecedente de lo que acontecería en la tercera etapa, donde reformas a la constitución federal en 1977, permiten que los partidos políticos alcancen el rango constitucional de entidades de interés público.

Así lo apunta el artículo 41, de cinco párrafos, al que se le añadió uno más para quedar como sigue:

ARTÍCULO 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

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

Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Por virtud de estas reformas constitucionales, con fecha 28 de diciembre de 1997, surge a la vida jurídica la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, que abroga cualquier

ordenamiento electoral anterior y recoge en su contenido el mandamiento constitucional; además, especifica las reglas a las cuales deben acogerse los partidos políticos en los procesos electorales, reconoce su calidad de entes de interés público, establece normas necesarias para su constitución como tales y, en especial, da pauta para todo un sistema de partidos políticos. Respecto a este último punto, la ley hace hincapié en la necesidad de que los partidos políticos tengan una declaración de principios, programas de acción y estatutos internos.

Asimismo, incorpora elementos reguladores para una eficiente participación partidaria dentro de los procesos electorales.

Posteriormente, por reformas de fecha 3 de septiembre de 1993, al artículo 41 se le añadió lo siguiente:

ARTÍCULO 41. [...] La ley establecerá las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales.

Resulta evidente que a nivel constitucional se establece el financiamiento público, dejando en la ley secundaria las reglas a las cuales debían sujetarse; por ejemplo, la autoridad que debía suministrarlo, los tiempos de su erogación, la cantidad a repartir, entre otros aspectos a mencionar.

Posteriormente, y en lo que podríamos señalar como la última etapa, en 1996 se hacen una serie de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en términos generales establecen las reglas del financiamiento público a los partidos políticos, señalando específicamente los tiempos electorales, esto es, los recursos que debían recibir por actividades ordinarias y aquéllos para obtener el voto en una contienda electoral, así como también la autoridad que debía suministrarlo, la periodicidad y los porcentajes en el proceso electoral.

Del mismo modo se determinó, pero en la ley secundaria, la reglamentación de los límites de erogaciones por campañas electorales y las ministraciones que podían recibir de sus simpatizantes, así como los procedimientos para el control y vigilancia de tales aportaciones privadas.

En 2005 se hizo una reforma a la Constitución, que en lo sustancial prevé el voto de los mexicanos residentes en el extranjero; de manera especial se tomó como punto de referencia a los residentes en el vecino país de los Estados Unidos de Norteamérica.

En estos términos, cabe destacar que constitucionalmente los partidos políticos tienen los derechos y obligaciones que cito a continuación.

Son derechos de los partidos políticos debidamente acreditados:

Ejercer corresponsabilidad en la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales.

Ejercer las prerrogativas y recibir el financiamiento público de manera individual en los términos de ley.

Ejercer el derecho de réplica en los medios masivos de comunicación en la entidad, de conformidad con lo que disponga la ley de la materia.

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

Promover, en los términos en que determinen sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de su postulación.

Procurar postular candidatos a cargos de elección popular a ciudadanos pertenecientes a las etnias indígenas.

Formar parte de los organismos electorales a través de la acreditación de representantes ante las instancias correspondientes; es decir, el Instituto Electoral, los consejos distritales y municipales, y las mesas directivas de casilla. En este último caso los representantes deberán ser ciudadanos de la entidad correspondiente en ejercicio de sus derechos.

Son obligaciones de los partidos políticos:

Conducir sus actividades dentro de los cauces legales con apego a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado y la Ley Electoral con respeto a la libre participación política de los demás partidos y los derechos de los ciudadanos.

Encauzar sus actividades por medios pacíficos y vía democrática, evitando cualquier acto que tenga por objeto o resultado impedir el goce de las garantías individuales o el funcionamiento de las instancias de gobierno u órganos electorales.

Mantener el mínimo de afiliados en el estado y municipios requerido para su constitución y registro.

Ostentarse con la denominación, emblema, color o colores que tengan registrados.

Observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos, cumplir sus normas de afiliación y los sistemas de elección interna de sus cuadros dirigentes y mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos de dirección.

Contar con domicilio social para sus órganos directivos y en su caso comunicar oportunamente a los organismos electorales el cambio del mismo, en los plazos previstos en la ley de la materia.

Publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen, la plataforma electoral mínima que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección correspondiente, misma que deberá presentarse para su registro ante el Instituto Electoral.

Difundir en forma permanente, a la ciudadanía, la ideología que ostenten.

Registrar, en su caso, listas completas de candidatos a diputados y regidores según el principio de representación proporcional.

Registrar a sus candidatos ante los organismos electorales que proceda, conforme a estas disposiciones.

Cumplir los acuerdos que tomen los organismos electorales.

Comunicar al organismo electoral respectivo cualquier modificación a la declaración de principios, programa de acción y estatutos, dentro de los plazos previstos en la Ley Electoral.

Actuar y conducirse sin vínculos de injerencia política o económica con partidos políticos, organismos o entidades extranjeras, religiosas y de ministros de culto.

Presentar a la instancia correspondiente la documentación contable que refiere el balance general e informe de origen y aplicación de recursos con sus relaciones analíticas correspondientes. Asimismo, en el año de la elección, los estados financieros, documentación legal y flujo de efectivo relativo al periodo de campaña.

En términos generales, las etapas a que me he referido representan dos grandes fases: la primera inicia con la Ley Electoral que reconoce la

existencia de los partidos políticos, dándoles con el devenir de reformas una definición formal, que podríamos denominar como de legalidad, y la segunda, inicia con el reconocimiento constitucional de entes de interés público, así como de constitucionalización de los partidos políticos, con las características que hoy en día se les confieren.

4. LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO PROMOTORES DE LA DEMOCRACIA

Conforme a lo dispuesto en los artículos 35, fracción II, y 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es prerrogativa del ciudadano mexicano, entre otras, la de poder ser votado para todos los cargos de elección popular. Por su parte, los partidos políticos son considerados como entidades de interés público cuyo fin es el de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver diversos asuntos jurisdiccionales, ha realizado una interpretación, sistemática y funcional, conforme a los preceptos constitucionales mencionados. Concluyó que sólo a través de los partidos políticos podían postularse candidatos a cargos de elección popular, de lo cual se colige que a consideración de nuestro máximo tribunal jurisdiccional, actualmente no es legal la postulación de candidatos independientes.

Tal postura interpretativa debiera promover en los partidos políticos el compromiso de postular candidatos comprometidos con la sociedad a la que representan, personas cuyo compromiso primordial fuera promover y alcanzar el bienestar social y no el lucro o interés personal (o de partido) con el consecuente demérito de la función pública que les ha sido conferida.

Se plasma lo anterior en virtud de que es muy común ver que los partidos políticos postulen candidatos con quienes tienen un compromiso partidario (de agradecimiento en muchas ocasiones), y que únicamente buscan un beneficio personal o de clase; por ende, su compromiso social es nulo.

No debe soslayarse que una de las grandes fallas de la democracia representativa es que los electores no tienen ninguna garantía de que

aquéllos a los que la mayoría ha elegido para que los represente, una vez en el cargo, van a actuar en beneficio de los intereses de sus electores.

Lo que sucede en estos casos es que cada uno de los representantes electos por la ciudadanía actúa en función, no de los deseos o necesidades de quienes lo eligieron, sino de los intereses personales y de partido o, cuando menos, de la clase social a la que representan, porque aunque se hable de candidatos ciudadanos o diputados independientes, éstos personifican intereses propios y de clase bien definidos, representados a través de los partidos políticos que son la forma más acabada, y ponderada, de defensa de los intereses de clase.

De lo anterior podemos concluir que no solamente los candidatos no responden a las expectativas de los electores, sino tampoco los partidos, que con sus promesas incumplidas, acciones que atentan contra los intereses populares, van siendo marcados por un amplio sector de la ciudadanía como meros aparatos electorales, como organizaciones políticas sin una definición ideológica y política clara que permita distinguirlos de los demás, como meros instrumentos al servicio de intereses minoritarios y no de los ciudadanos que los respaldan con su voto. Así, poco a poco acrecientan su desprestigio y contribuyen a distanciar a la ciudadanía de las urnas.

Si a todo ello agregamos que algunos candidatos ganadores no ejercen el cargo conferido por contender por otro de mayor relevancia, tal proceder puede contribuir a que la ciudadanía, en castigo, vote por otro candidato o partido político y, en última instancia, contribuya a incrementar el número de abstencionistas en futuras elecciones.

La postura de negar la renuncia a cargos de elección popular debe hacerse extensiva a aquellos regidores que hayan protestado el cargo y que inicialmente se hayan postulado como candidatos a la presidencia municipal, pues es evidente que al protestar y, por ende, aceptar el cargo (de consolación), se presume la intención de ejercerlo por el tiempo y en las condiciones previstas en la ley de la materia, y no simplemente detentarlo hasta que aparezca una mejor opción. Tal proceder, desde el punto de vista de la democracia representativa, no es ético; con independencia de que constitucionalmente los cargos de elección popular generan una remuneración (artículo 36, fracción IV, de la Constitución General de la República), en virtud de que los cargos de representación popular tienen como fin último el bienestar común y no el personal.

Tal aseveración no contradice el derecho del candidato a la presidencia municipal a renunciar al cargo de regidor, lo cual debe

hacer antes de la toma de protesta de los integrantes del ayuntamiento respectivo, pues de no hacerlo y tomar la protesta de ley, se presume, como ya se dijo, la intención de ejercer el cargo en los términos previstos en la ley municipal.

5. LA PRERROGATIVA DE VOTAR Y SER VOTADO

Conforme a lo dispuesto por el artículo 35, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es prerrogativa del ciudadano mexicano, entre otras, votar en las elecciones populares y ser votado para todos los cargos de elección popular.

A la par de esta disposición constitucional, el artículo 36, fracciones V y VI, dispone como obligación de los ciudadanos mexicanos, entre otros, la de ejercer los cargos de elección popular de la federación, de los estados o concejiles del municipio donde resida.

Estos mandamientos, de aplicación estricta en toda la República Mexicana, se encuentran establecidos en las fracciones I y II del artículo 41 y 42, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

De tales preceptos constitucionales se desprende, en lo que importa al tema del presente trabajo, la prerrogativa del ciudadano quintanarroense de ser votado para todos los cargos de elección popular, y como consecuencia inmediata la obligación de ejercer el cargo por el que se haya postulado y resulte elegido.

Estas prerrogativas tienen infinidad de antecedentes históricos de orden jurídico, que en algunos casos, conforme a lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución, son de aplicación estricta en el Estado mexicano, por haberlos ratificado como pactos o convenios internacionales.

Uno de esos antecedentes lo constituye la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente Francesa en el año 1789, la cual sirvió de preámbulo a su Constitución de 1791, convirtiéndose en un símbolo, no sólo de la Revolución Francesa, sino del mundo contemporáneo.

Esta Declaración prescribe en su artículo 6º, y a propósito de la igualdad ante la ley y la perspectiva de intervención de la ciudadanía a los cargos públicos, que:

ARTÍCULO 6. La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a participar en su elaboración, personalmente o por medio

de sus representantes. La ley debe ser igual para todos, tanto para proteger como para castigar. Puesto que todos los ciudadanos son iguales ante la ley, cada cual puede aspirar a todas las dignidades, puestos y cargos públicos, según su capacidad y sin más distinción que la de sus virtudes y talentos.

Esta declaración histórica, y en especial el precepto en cita, refleja la expectativa de la intervención del ciudadano en los cargos públicos.

Otro de los documentos que forjaron las prerrogativas en estudio es la *Declaración Universal de los Derechos del Hombre*, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 (III), de fecha 10 de diciembre de 1948, que en su artículo 25, señala:

ARTÍCULO 25. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

La *Declaración* tiene como antecedente inmediato la emitida en 1789 en Francia, por lo que únicamente refleja la ideología francesa elevada al ámbito internacional, preserva la idea de la participación del ciudadano en los cargos públicos pero añade un aspecto no contemplado en la declaración francesa: la democracia representativa.

Otro precedente se encuentra en el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de fecha 16 de diciembre de 1966, con entrada en vigor el 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49. Este Pacto, en lo que importa al tema, reza en su artículo 25:

ARTÍCULO 25. Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Este pacto internacional, además de ratificar el derecho del ciudadano a participar de la vida pública del estado fija expresamente la manera en que debe hacerse el voto y, en especial, garantiza el voto igualitario de la mujer como ciudadana de un Estado.

Frente a estas declaraciones y pactos de índole internacional, existen determinados tratados que obligan al Estado mexicano a su estricta aplicación, en virtud de haber sido ratificados por el Senado de la República, tal como lo prevé el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De ellos, los relativos al derecho a votar y ser votado, considerados como derechos humanos y políticos de los ciudadanos, son los siguientes:

Convención Americana sobre Derechos Humanos. Fue aprobada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos el 22 de noviembre de 1969; por el Senado, el 18 de diciembre de 1980 y ratificada por México el 24 de marzo de 1981. Esta Convención establece en su artículo 23:

ARTÍCULO 23. Derechos políticos.

1. 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.
 - c. De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer. Fue aprobada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos el 30 de abril de 1948; por el Senado, el 24

de diciembre de 1953, ratificada por México el 11 de agosto de 1954 y publicada en el *Diario Oficial* el 16 de noviembre del mismo año.

Tal convención, en el primero de sus dos artículos, señala:

Artículo 1. Los Estados Americanos convienen en otorgar a la mujer los mismos derechos civiles de que goza el hombre.

Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer. Aprobada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos el 2 de mayo de 1948; por el Senado, el 18 de diciembre de 1980, ratificada por México el 24 de marzo de 1981 y publicada en el *Diario Oficial* el 29 de abril del mismo año.

En el primero de los sus artículos, establece:

ARTÍCULO 1. Las altas partes contratantes convienen en que el derecho al voto, y a ser elegido para un cargo nacional no deberá negarse o restringirse por razones de sexo.

Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer. Aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, mediante resolución 640 (VII) del 20 de diciembre de 1952, y ratificada por México el 23 de marzo de 1981.

ARTÍCULO I. Las mujeres tendrán derecho a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

ARTÍCULO II. Las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna.

ARTÍCULO III. Las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

Como se aprecia en las citas, es indudable que la primera de las convenciones constituye una réplica de lo dispuesto en el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, de fecha 6 de diciembre de 1966, con la evidente intención de reflejarlo y aplicarlo en el continente americano.

Esto se corrobora cuando en la convención de mérito, se señala:

Reafirmando su propósito de consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre.

Reconociendo que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos.

En lo que respecta a las tres últimas convenciones, cabe destacar lo que los gobiernos representados en las conferencias internacionales americanas plasmaron para justificar el respectivo convenio.

Por cuanto a la *Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer*:

Que la mayoría de las repúblicas americanas inspiradas en elevados principios de justicia, ha concedido los derechos civiles a la mujer.

Que ha sido una aspiración de la comunidad americana equiparar a hombres y mujeres en el goce y ejercicio de los derechos civiles.

Por cuanto a la *Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer*:

Que la mayoría de las repúblicas americanas, inspirada en elevados principios de justicia, ha concedido los derechos políticos a la mujer.

Que ha sido una aspiración reiterada de la comunidad americana equilibrar a hombres y mujeres en el goce y ejercicio de los derechos políticos.

Que la Resolución xx de la VIII Conferencia Internacional Americana expresamente declara:

Que la mujer tiene derecho a igual tratamiento político que el hombre.

Que la mujer de América, mucho antes de reclamar sus derechos, ha sabido cumplir noblemente todas sus responsabilidades como compañera del hombre.

Que el principio de igualdad de derechos humanos de hombres y mujeres está contenido en la Carta de las Naciones Unidas.

Por cuanto a la *Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer*:

Deseando poner en práctica el principio de la igualdad de derechos de hombres y mujeres, enunciado en la Carta de las Naciones Unidas.

Reconociendo que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país directamente o por conducto de representantes libremente escogidos, y a iguales oportunidades de ingreso en el servicio público de su país; y deseando igualar la condición del hombre y de la mujer en el disfrute y ejercicio de los derechos políticos, conforme a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Si comparamos las tres precedentes convenciones, notaremos una diferencia radical aunque complementaria entre ellas, es decir, que forman una unidad. En otros términos, se tiene en primer lugar el derecho civil, en segundo, el derecho político y en última instancia, el ejercicio pleno de los derechos civiles y políticos de la mujer en el ámbito americano e independiente, a la legislación del Estado mexicano, su estricta observancia.

Tal cuestión tiene especial relevancia si tomamos en cuenta que es por virtud de tales convenciones que en las legislaciones de los estados integradores se empieza a legislar sobre los derechos civiles y políticos de la mujer, al grado de otorgarles constitucionalmente no sólo el derecho a votar sino también el de ejercer los cargos de elección popular mediante el derecho a ser votadas, con la consecuente obligación de ejercerlos por el tiempo y las condiciones previstas en la ley respectiva.

A propósito de las prerrogativas en estudio, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha adoptado el criterio de concederles una connotación más amplia, especialmente a la de ser votado para un cargo de elección popular, lo cual se encuentra reflejado en la jurisprudencia cuyo rubro y tenor literal es el siguiente:

DERECHO DE VOTAR Y SER VOTADO. SU TELEOLOGÍA Y ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN. Los artículos 34, 39, 41, primero y segundo párrafos; 116, párrafo primero, fracción I, y 115 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagran, en el contexto de la soberanía nacional, ejercida a través de los Poderes de la Unión y el sistema representativo, como potestad del pueblo para gobernarse a

sí mismo, el derecho a ser votado, que mediante las elecciones libres, auténticas y periódicas, integran en los candidatos electos el ejercicio de dicha soberanía. Este derecho a ser votado, no implica para el candidato postulado, únicamente la contención en una campaña electoral, su posterior proclamación de acuerdo con los votos efectivamente emitidos, sino el derecho a ocupar el cargo que la propia ciudadanía le encomendó, así como su permanencia en el período correspondiente y sus finalidades inherentes. Así, el derecho a votar y ser votado, es una misma institución, pilar fundamental de la democracia, que no deben verse como derechos aislados, distintos el uno del otro, pues, una vez celebradas las elecciones los aspectos activo y pasivo convergen en el candidato electo, formando una unidad encaminada a la integración legítima de los poderes públicos, y por lo tanto susceptibles de tutela jurídica, a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, pues su afectación no sólo se resiente en el derecho a ser votado en la persona del candidato, sino en el derecho a votar de los ciudadanos que lo eligieron como representante y ello también incluye el derecho de ocupar el cargo.

6. EL DEBER CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE EJERCER LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR

Disponen las fracciones iv y v del artículo 35, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es deber de los ciudadanos de la República desempeñar los cargos de elección popular de la federación o de los estados, así como los cargos concejiles del municipio donde residan.

Esta disposición se encuentra prevista en el artículo 42, fracción v, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, al referir como obligación de los ciudadanos quintanarroenses la de ejercer los cargos de elección popular para los que fueren electos.

El incumplimiento de la imposición normativa de carácter constitucional, trae como consecuencia, según el propio texto constitucional (federal y estatal), cuando sea injustificado, la suspensión por un año de los derechos y prerrogativas de los ciudadanos mexicanos y quintanarroenses, respectivamente; sin menoscabo de otras penas o sanciones aplicables por tal incumplimiento.

Como se observa, es deber de los ciudadanos electos para un cargo de elección popular el ejercerlo por el tiempo y las condiciones previstas

en la ley respectiva, y solamente puede dejar de hacerlo por causa que lo justifique.

En el caso de Quintana Roo, el artículo 168 de la Constitución Política, señala a propósito de las renunciaciones a los cargos de elección popular:

ARTÍCULO 168. Los cargos de elección popular son preferentes a los de nombramiento, y renunciables sólo por causa grave, que calificará la Entidad a quien corresponda conocer las renunciaciones.

De lo anterior, se colige que para renunciar a un cargo de elección popular debe mediar causa grave que lo justifique.

Es evidente que el pretender contender por otro cargo de elección popular no constituye causa grave para dejar de ejercer el cargo de elección conferido, pues el significado de la palabra grave, según el diccionario de la Real Academia Española, significa: “[...] lo que pesa; arduo, difícil”; de lo que se deduce que debe ser algo que impida o haga difícil al electo el desempeñar el cargo de representación ciudadana.

Esta circunstancia debe ser atendida por la autoridad a quien corresponda calificar la renuncia en cuestión, obligándose, en estricto cumplimiento al mandato constitucional del debido ejercicio del cargo de elección popular, a denegar la renuncia y, por ende, obligar al funcionario a cumplir con el mandato popular.

7. CRIMEN Y CASTIGO DE LOS FUNCIONARIOS

El Derecho Penal, con las reformas que ha tenido, actualmente es el ordenamiento más efectivo para castigar los delitos u omisiones de los funcionarios electorales y no electorales, así como de aquellos que siendo funcionarios omitan cumplir con la función encomendada mediante el sufragio popular.

Así, tenemos que en el Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en su Título Décimo, hace referencia a los delitos en materia electoral, determinando en su articulado los diferentes delitos y sanciones aplicables a los infractores en tal materia, que en lo que toca al tema, en su artículo 267, reza:

ARTÍCULO 267. Se impondrá sanción de suspensión de sus derechos políticos hasta por seis años a quienes habiendo sido electos para un

puesto Estatal o Municipal, no se presenten sin causa justificada a juicio del Colegio Electoral, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado por la Constitución Política del Estado de Quintana Roo.

Resulta innegable por la cita anterior, que en materia penal, a los funcionarios que omitan presentarse a desempeñar el cargo conferido, si bien no se les aplica una sanción consistente en la pena privativa de la libertad, se les suspende por el término de seis años en sus derechos políticos, que por supuesto incluyen los de contender por un puesto de elección popular.

Si bien el supuesto normativo que se contempla se circunscribe a aquellos funcionarios que habiendo obtenido el voto ciudadano no se presenten a protestarlo y rendirlo, tal cuestión podría ser extensiva a aquellos funcionarios que habiendo protestado y aceptado el cargo, pretendan abandonar su encomienda, bajo el supuesto de contender por otro cargo de elección popular; pues no debe soslayarse que la norma en comento se sustenta en la idea de que quien contiente para un puesto de elección popular, tiene la firme intención de ejercerlo, y quien no lo pretenda así, debe ser sancionado con la suspensión pertinente.

Aunado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que para que un candidato acceda a un cargo de elección popular, previamente se lleva a cabo todo un proceso electoral en el cual el Estado, a través de los organismos electorales y de los propios partidos políticos, que son sus postulantes, eroga una cantidad considerable de dinero perteneciente al erario, razón de más para no permitir que se defraude la confianza ciudadana.

Es por ello que actualmente el medio más eficaz de pedir cuentas a los funcionarios que se encuentren en este caso es el Derecho Penal; o lo es al menos en teoría, pues dada la falta de cultura en materia electoral y las serias deficiencias por las que atraviesa la autoridad ministerial, el logro del objetivo plasmado en la ley sustantiva difícilmente se alcanza.

Entre los impulsores de la democracia representativa se encuentran los partidos políticos, por tanto, a ellos les corresponde en gran medida impedir el incremento del abstencionismo de la ciudadanía. Es entonces fundamental fortalecer entre sus candidatos el deber de cumplir con el mandato popular por el cual se postularon.

Igual corresponsabilidad tiene la legislatura estatal y los integrantes de los ayuntamientos, de no permitir que los candidatos populares defrauden la voluntad popular, lo cual puede lograrse negando licencias

para no ejercer el mandato conferido, especialmente cuando la causa que se esgrima sea la de contender por otro puesto de mayor relevancia, pues como se ha señalado, no constituye la causa justificada que el legislador racional propuso en la ley.

No debe soslayarse que, hoy por hoy, la ley sustantiva en materia penal sanciona con suspensión de los derechos políticos a aquellos funcionarios que no cumplan con el mandato popular, lo cual interpretativamente puede y debe ser extensivo a quienes, una vez protestado el cargo, pretendan abandonarlo en aras de un mejor cargo de elección popular.

Resulta innegable que este obstáculo pudiera ser evadido, al argumentarse ante la autoridad respectiva una causa grave para la dimisión; sin embargo, quien así lo haga, pero se postule para otro cargo de elección, bien pudiera ser objeto de la sanción de mérito, ya que por un lado, el funcionario desaira la voluntad popular de ser precisamente quien la represente públicamente, y por otro, se descubre el engaño con que se condujo ante una autoridad de buena fe.

En todo caso, dado que los candidatos y partidos políticos son conocedores de los tiempos electorales y, por ende, de los procesos electorales correspondientes, lo más sano sería esperar el proceso y cargo respectivo para contender por él, pero no usar los cargos de elección popular como trampolín para uno de mayor relevancia. Esta práctica podría resultar contraproducente, no solamente para el presunto candidato y su partido, sino también para la democracia representativa, pues así como cabe la posibilidad de que el ciudadano pierda la confianza en el candidato que lo ha defraudado, también se podría incrementar el mayor de los males, como lo es el abstencionismo ciudadano.

¿Qué mayor muestra de responsabilidad de un funcionario de elección popular que cumplir con el cargo encomendado y sobre todo cumplirlo a cabalidad? Ello será su mejor carta de presentación para otro cargo de elección; situación que ha sido ampliamente ponderada por aquellos estudiosos de la materia que postulan la reelección popular, y quienes señalan que en la medida en que se desenvuelvan correctamente los funcionarios tendrán la oportunidad de que sus conciudadanos los ratifiquen mediante el sufragio popular, con la ventaja de tener la experiencia necesaria en el cargo público.

En particular, la responsabilidad pública de los gobernantes puede dividirse en legal y política: la legal castiga la trasgresión del gobernante, a los límites que la ley impone a su autoridad; y la política se refiere al

costo de haber tomado decisiones inadecuadas o negligentes; en tal caso, es posible impedir la participación del funcionario en otra contienda electoral o sustituir en el gobierno a un partido por otro.

Es por todo lo anterior que, en aras de privilegiar la democracia representativa (en su acepción más amplia), el presente trabajo propone negar a los funcionarios de elección popular la renuncia o licencia para no ejercer el cargo conferido cuando lo soliciten para contender por otro de mayor relevancia; esto sin perder de vista que hay causas justificadas que sí ameritan la licencia, por ejemplo, la imposibilidad física para ejercer el mandato popular.

FUENTES CONSULTADAS

- Duverger, Maurice, 2002. *Los partidos políticos*, 1^{era}. ed. 1957, México, Fondo de Cultura Económica, 462 p.
- Esparza Martínez, Bernardino, 2003. *Partidos políticos: Un paso de su formación política y jurídica*, México, Porrúa, 173 p.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, 2003. *Compendio de Derecho Procesal Constitucional: Legislación, prontuario y bibliografía*, México, Porrúa, 582 p.
- Gramajo, Darío y Emmanuel Biset (s/f). “El cambio de conciencia como paradigma necesario para alcanzar una real democracia”. *Monografias.com*, disponible en <http://www.monografias.com/trabajos>, [consulta: 5 de agosto de 2005].
- Kelsen, Hans (s/f). “La legislación electoral en la vida de los partidos políticos mexicanos”, *Monografias.com* [en línea], disponible en <http://www.monografias.com/trabajos> [consultado el 4 de agosto de 2005]
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005. *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, rubro jurisprudencia, México, p. 314.
- Vargas, Esteban, 2005. “La democracia ateniense”. *Monografias.com*, disponible en <http://www.monografias.com/trabajos>, [consulta: 4 de agosto de 2005].