

7. Métodos objetivos para la valoración de medios de convicción e imposición de sanciones.
8. Debida notificación de los actos y resoluciones.
9. Debida fundamentación y motivación de los actos y resoluciones.

Somos de la opinión que, si en el derecho interno de los partidos políticos no se cumplen con las condiciones antes precisadas, el ciudadano estará entonces legitimado para acudir a la justicia del Estado y solicitar la declaración de inconstitucionalidad de los ordenamientos partidarios.

La oportunidad para impugnar los documentos la podemos dividir en dos momentos, el primero, con la mera entrada en vigor de los estatutos o de sus respectivas modificaciones y, el segundo, a través de un acto de aplicación concreto que tenga como base los estatutos que se estimen inconstitucionales.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

1. Grandes partidos componentes establecidos, integrados e instaurados con antigüedad a los hechos históricos.

2. Se garantiza su independencia e independencia de los miembros de los órganos componentes.

3. Tipificación de las conductas violatorias.

4. Medios de impugnación que resulten formal y materialmente adecuados para restituir a los promotores en el goce de sus derechos políticos.

5. Plazos y términos para la sustanciación y resolución.

El sufragio en México: su naturaleza y funciones

José Gilberto Garza Grimaldo

INTRODUCCIÓN

Los estudiosos del derecho político coinciden en que el sufragio es un elemento vital en el ejercicio de la democracia moderna o representativa.¹ Sin embargo, se presentan doctrinas contrapuestas sobre su naturaleza y funciones.²

El presente trabajo se circunscribe a la naturaleza y funciones del sufragio en México, a partir del sistema mixto que contiene nuestra Constitución política y asimilada por las constituciones y leyes de las entidades federativas.

Nuestro pueblo aspira transitar de una elección-dimisión a una elección-participación,³ es decir a la democracia semidirecta en donde la voluntad soberana no sólo se limite a elegir, sino, fundamentalmente a participar en la toma de decisiones del poder público. La democracia constitucional permite emancipar a la sociedad y establece además, un control al poder político.

Algunos tratadistas analizan a la democracia sobre un marco ideológico y hablan de democracia gobernada y democracia gover-

¹ Loewenstein, Karl. *Teoría de la constitución*, Col. Demos. Edit. Barcelona, 1976., p. 60.

² Pérez Serrano, Nicolás. *Tratado de derecho político*. Edit. Civitas. Madrid. 1984, pp. 333, 340, 341 y 699.

³ Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho electoral*. Edit. Porrúa. México, 1980, p. 146.

nante. Nosotros diríamos únicamente que la democracia es concomitante al pueblo, ahí reside la filosofía de la soberanía real, como está plasmado en el artículo tercero de la constitución francesa: un auténtico estado democrático.

1. NATURALEZA DEL SUFRAGIO: SUS REPERCUSIONES

En nuestro país, desde 1857 la naturaleza del sufragio es mixto: "puesto que si bien es clasificado como un derecho vital para la existencia de un sistema democrático, también es definible como un deber que tiene el ciudadano para con la sociedad civil a la que pertenece".⁴ Sin embargo, en 1857, —ni antes—, el no ejercer el derecho de sufragar no traía consigo la suspensión de los derechos del ciudadano, ni ninguna otra sanción.

Es a partir del proyecto de constitución de Venustiano Carranza de 1916, cuando se considera que el abstenerse de votar debe sancionarse.⁵

Si no hubiera medidas antidemocráticas originadas por el artículo 38 fracción I de la Constitución política federal, el estudio sobre la naturaleza del sufragio quedaría en el campo doctrinario o académico y no en el derecho positivo. Sin embargo, en las legislaciones locales hay sanciones privativas de la libertad para los ciu-

⁴ Andrea Sánchez, Francisco José de. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 1985, p. 94.

⁵ Decimoquinto antecedente. Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados en la ciudad de Querétaro el 1 de diciembre de 1916: Quincuagésimo octavo párrafo del mensaje. "Sin embargo, de esto en la reforma que tengo la honra de proponer con motivo del derecho electoral, se consulta la suspensión de la calidad de ciudadano mexicano a todo el que no sepa hacer uso de la ciudadanía debidamente. El que ve con indiferencia los asuntos de la República, cualesquiera que sea, por lo demás, su ilustración o situación económica, demuestra a las claras el poco interés que tiene por aquella, y esta indiferencia amerita que se le suspenda la prerrogativa de que se trata". Artículo 38 del Proyecto. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden: I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá, además de las otras penas que por el mismo hecho señala la Ley; II..., III..., IV..., V..., y VI..., *Derechos del pueblo mexicano, tomo V, México a través de sus constituciones*. XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, D.F. 1967, pp. 406 y 407.

dadanos que no cumplan con su obligación de votar. Independientemente de que si se apliquen o no, el solo hecho de estar en la legislación tales medidas, manchan y trastocan principios fundamentales a la titularidad de la soberanía.

¿Cuál es el aspecto teleológico de la fracción III del artículo 36? Para responder a ello se pueden fijar dos posturas: 1. Sancionar al ciudadano que vote en distrito electoral diferente al que pertenece; 2. Sancionar al ciudadano que no vote. Analicemos estos dos planteamientos.

1.1. Sancionar al ciudadano que vote en distrito electoral diferente al que pertenece.

El artículo 36 en su fracción tercera señala una obligación al ciudadano mexicano: "votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda", es decir, la obligación reside en el hecho de votar en el distrito que le corresponda; no en el hecho de abstenerse.

Por ello el constitucionalista mexicano, Francisco José de Andrea Sánchez, al comentar la fracción III del artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dice: "La fracción tercera del citado artículo establece la obligación de ejercer el derecho político de voto activo —que de manera general está consagrado por el artículo 35 en su primera fracción— dentro del distrito electoral que le corresponda al ciudadano. De esta manera, la especificación de la fracción III, prohíbe la práctica fraudulenta de votar en un distrito distinto a la de la residencia del elector".⁶

La Ley Electoral del Estado de Colima en su artículo 4, señala: "el sufragio expresa la voluntad soberana del pueblo de Colima. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación del ciudadano colimense que se ejerce para cumplir la función pública de integrar los órganos de elección popular del estado y municipios".

⁶ Andrea Sánchez, Francisco José de, *Opus citatus*, p. 95.

En su artículo 7, considera como obligación del ciudadano colimense "votar en las elecciones estatales, distritales y municipales en la casilla electoral que corresponda a su domicilio, salvo las excepciones que establece este ordenamiento".

Siguiendo con el criterio del maestro Francisco de Andrea Sánchez, este artículo obliga al ciudadano a votar en la casilla que le corresponde; hacerlo en casilla diferente, cometerá una acción fraudulenta.

1.2. Sancionar al ciudadano que no vote en una elección

Francisco Berlín Valenzuela, al referirse al voto obligatorio y facultativo, argumenta: "dentro de estas dos formas normativas de considerar el voto, salta a la vista que son preferibles las que establecen una sanción, no sólo porque tienden a evitar el abstencionismo, sino fundamentalmente porque reflejan la congruencia que debe existir entre toda ley y su cumplimiento".⁷ Veamos una ley congruente o norma jurídica perfecta.⁸

La Constitución política del estado de Nuevo León,⁹ en su artículo 38, señala que la calidad de neoleonés se suspende por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de las obligaciones que impone el artículo 37 (fracción II. Votar en las elecciones populares en el Distrito y sección que corresponde).

La Ley Electoral del Estado de Nuevo León en su artículo 238, señala que "se impondrá multa por el equivalente de hasta cin-

⁷ Berlín Valenzuela, Francisco. *Opus Citatus*, p. 169.

⁸ Ver Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México en sus artículos 25, 26, 30 y 31; Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de México en sus artículos 14, 16, 17, 205; Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco en sus artículos 6, 7 y 8; Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo en sus artículos 17 y 18; Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en sus artículos 41, 42 y 43; Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz en sus artículos 27, 28 y 30; Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas en sus artículos 14, 15 y 17; Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala en sus artículos 12, 13 y 14; Constitución política del Estado Libre y Soberano de Morelos en sus artículos 14, 15 y 17; Constitución Política del Estado Libre y soberano de Tamaulipas en sus artículos 7, 8 y 9.

⁹ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. Edit. Pac. México, 1994.

cuenta días de salario mínimo, o prisión de tres días a seis meses o ambas sanciones, a juicio del juez y suspensión de derechos políticos por un año, al que sin causa justificada se abstenga de inscribirse en el padrón electoral; se abstenga de votar en las elecciones a que se refiere esta ley, o se niegue a desempeñar las funciones electorales que se le encomienden.¹⁰

Resulta paradójico lo que señala la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de México y otras leyes electorales locales, cuando afirman "que votar constituye el ejercicio de la soberanía" y después sancionan al pueblo quien histórica y originariamente es el titular de la soberanía y como así lo dispone el artículo 39 de nuestra Carta Magna.

Si el objetivo central de sancionar al que no ejerza su derecho a sufragar es terminar con el abstencionismo, esto no ha resultado en los estados de la república; el abstencionismo tiene diversas causas entre ellas la falta de cultura política o la no credibilidad en un sistema político.

Concluimos este apartado:

a). Considero que el argumento de Venustiano Carranza de suspender los derechos del ciudadano "al que ve con indiferencia los asuntos de la república" no es una forma de enriquecer la cultura política de un pueblo, ésta no se obtiene por decreto, ya que se traduce en la "distribución particular de patrones y orientación psicológica hacia un conjunto específico de objetos sociales —los propiamente políticos— entre los miembros de dicha nación. Es el sistema político internalizado de creencias políticas, concepciones, sentimientos y evaluaciones por una población, o por la mayoría de ella".¹¹

b). El sistema mixto establecido desde 1857 sobre la naturaleza del sufragio, en todo caso, debemos de traducirlo como un derecho y un deber cívico que tiene el ciudadano con relación al sufragio, como sucede en Italia y en otros países, porque independientemente de que no se aplique en la realidad sanción alguna al que no emita el

¹⁰ Ley Electoral del Estado de Nuevo León 1994, p. 97.

¹¹ Peschard Jacqueline. *Cultura política democrática*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, núm. 2. Instituto Federal Electoral. México, D.F. 1994, p. 10.

sufragio, contradice la supuesta norma jurídica perfecta, por lo tanto, es inevitable su desaparición.

2. FUNCIONES DEL SUFRAGIO

Está muy arraigada en nuestro país la función electiva del sufragio. Resulta como ejemplo a lo anterior, la Constitución política del Estado de Chihuahua en sus artículos 21, 22 y 23:

Artículo 21. Son derechos de los ciudadanos chihuahuenses:

I. Votar en las elecciones populares del estado, así como participar en los procesos plebiscitarios y de referéndum.

Artículo 22. Son deberes de los ciudadanos chihuahuenses:

I....

II. Votar en las elecciones populares.

Artículo 23. Se suspende el ejercicio de los derechos del ciudadano chihuahuense:

I....

II....

III. Por falta de cumplimiento de deberes del ciudadano.

¿Votar en el plebiscito o referéndum, es un deber del ciudadano? ¡Claro que sí!

¿Cuál es el motivo o la causa que en México sostengamos como única función del sufragio la electiva?

La respuesta es que no se ha querido ampliar los controles hacia el poder político a través del plebiscito y referéndum para arribar a una plena democracia constitucional,¹² en donde el electo-

¹² "La democracia constitucional es un sistema político bajo el que la totalidad del pueblo organizado como Electorado y movilizad para la acción política de los partidos participa libremente en el proceso del poder. El Electorado adquiere con esto la categoría del detentador supremo del poder, ejerciendo un control final sobre el gobierno y el parlamento. El Electorado participa en el proceso político bien indirectamente al elegir personas individuales y partidos para el parlamento y para el gobierno, a los que se confía la toma de decisiones

rado adquiere realmente la titularidad del poder y ejerce un control sobre el gobierno y el Parlamento.

Transitar de una elección-dimisión a una elección-participación es consolidar la democracia participativa o democracia semidirecta, o bien, empleando un término de Maurice Duverger, llegar a una democracia con pueblo.

No es el momento de hablar de partidocracia, de la pérdida de credibilidad de la institución de representación política,¹³ como factores determinantes para el establecimiento de la democracia semidirecta, sino simplemente decir como en la época de Otones,¹⁴ la necesidad democrática de que el pueblo debe participar en la toma de las grandes decisiones nacionales; la corresponsabilidad evita excesos al poder político.

Para Nicolás Pérez Serrano, "las funciones del sufragio son tres: una electoral, que sirve para designar, los individuos que han de actuar como órganos; otra normativa, que se emplea para iniciar una ley, aceptar o rechazar, e incluso para intervenir en la revisión constitucional; y una última función, que llamaríamos política o plebiscitaria".¹⁵

En los países que han dejado la democracia representativa e incursionado a la democracia semidirecta, han establecido tres instituciones para enriquecer la participación del pueblo: plebiscito, referéndum e iniciativa popular.

En México, los estados de la república han rebasado la democracia meramente representativa y han establecido instituciones de democracia semidirecta como son entre otros: Durango, Guerrero y Chihuahua.

En nuestro país en 1976, en la llamada reforma política, se incluyó el referéndum y la iniciativa popular en el Distrito Federal,

políticas, bien directamente o por medio de referéndum y plebiscito (Loewenstein, Karl. *Opus Citatus*, p. 326).

¹³ *Diccionario político*. Edit. Siglo XXI. México, 1991.

¹⁴ En Grecia, Otones consideraba "de que ahora en adelante no se debe confiar la administración del Estado a una sola persona, porque el ejemplo de los tiranos, lo mismo en Persia que en otros pueblos, demuestra que el pueblo debe gobernarse directamente".

¹⁵ Pérez Serrano, Nicolás, *Opus Citatus*, p. 338.

pero faltó voluntad política para imprimirle operatividad ya que nunca se reglamentó.

Es interesante el artículo tercero de la Constitución francesa: "la soberanía nacional pertenece al pueblo que la ejerce a través de sus representantes y por vía de referéndum. Ningún sector del pueblo, ningún individuo pueden atribuirse su ejercicio" aquí se observa la función electiva y participativa del pueblo, a través del sufragio.

Termino este apartado con dos consideraciones:

a). La función del sufragio es electiva y además participativa. En nuestro país es todavía limitado a lo electivo, aunque en algunas entidades federativas ya adoptaron la democracia participativa.

b). Por comulgar con el maestro Mauricio Merino¹⁶ transcribió que: "en buena medida, la democracia es una forma de emancipación de las sociedades maduras que han abandonado la protección más o menos cuidadosa, más o menos autoritaria, de alguien que vigila la convivencia a nombre de todos. En la democracia ya no hay a quien culpar de las desgracias sociales, ni tampoco ante quien reclamar sin más el reparto gracioso de beneficios. Con la democracia los pueblos se quedan solos ante sí mismos: Ya no hay reyes, ni dictadores, ni partidos totalitarios, ni ideologías cerradas que ayuden a resolver las demandas o a responder las preguntas que nos hacemos. Hay leyes, instituciones y procedimientos que regulan la convivencia, pero que a fin de cuentas llevan a cada individuo a hacerse responsable de sí mismo y de los demás. Tarea difícil y novedosa, cuando la mayor parte del mundo se ha construido a través de grandes líderes, de los dirigentes que lo decían todo y por todos".

3. PROPUESTAS

3.1. Se debe incluir en la Constitución un capítulo que se refiera exclusivamente de los derechos políticos de los ciudadanos que

¹⁶ Merino, Mauricio. *La participación ciudadana en la democracia*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática número 4. Instituto Federal Electoral. México, D.F. 1995, p. 53.

estén debidamente agrupados en forma de catálogo para evitar su dispersión, que se determine que el sufragio es derecho y un deber cívico, pues la supuesta obligatoriedad que se le ha asignado es inaplicable y por lo tanto aparece como norma jurídica perfecta, pero letra muerta, que no enriquece la cultura política.

3.2. Existen las condiciones políticas necesarias, para establecer una democracia semidirecta o democracia constitucional en nuestra Carta Magna, por lo que en ese capítulo de derechos políticos debe incluirse el referéndum y plebiscito y adicionar el artículo 71 sobre el derecho de iniciar leyes con la iniciativa popular.

Lo anterior, permitirá que el pueblo ejerza su verdadera soberanía y exista corresponsabilidad en el ejercicio del poder político. Seguir manteniendo una democracia representativa, es no arribar a una democracia con pueblo.

3.3. Consideramos que sancionar al ciudadano por abstenerse de votar, no contribuye al avance de la cultura política, por lo que debe seguirse apoyando al Instituto Federal Electoral en la difusión de una auténtica cultura política democrática. Es de reconocerse las acciones que el instituto está impulsando entre la población infantil y juvenil en el contexto nacional. De esta forma sí se contribuye a enriquecer la cultura política y no con sanciones.

En la actualidad, algunas figuras públicas de nuestro país han puesto en el debate la posibilidad de presentarse ante los electores como candidatos ciudadanos independientes (incluso alguno de ellos está intentando mecanismos constitucionales de defensa para lograrlo), lo cual, desde nuestra perspectiva, no es posible, si se atiende a una interpretación sistemática y funcional de lo establecido en las normas constitucionales y legales que rigen los procesos electorales federales.

Sin duda el problema no es fácil de solucionar, puesto que se deben armonizar tanto las normas y principios cuya interpretación podrían llevar a sostener un derecho de los ciudadanos a ser votados para los cargos de elección popular, sin necesidad de ser postulados por un partido político, como aquellas normas y principios que reconocen en los partidos políticos como el instrumento *ad hoc* de acceso de aquellos al ejercicio del poder político.