

24. 57



Universidad Nacional Autónoma de México

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

ACATLAN



FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DEL
SISTEMA REPRESENTATIVO MEXICANO.
PODER LEGISLATIVO

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A

BELTRAN HORACIO DE LA CUEVA MAGAÑA

ASESOR DE TESIS:
LIC. CARLOS DIAZ DE LEON FLEURY

ACATLAN, ESTADO DE MEXICO

1986



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

NOTA PRELIMINAR

El presente trabajo de tesis se propone dar un análisis de los fundamentos constitucionales del sistema representativo en México a lo largo de su etapa contemporánea. Para lograr tal objetivo, se estudiarán las más importantes doctrinas en torno al tema, elaboradas por -- los pensadores de mayor trascendencia, en orden de alcanzar la comprensión de las bases sobre las cuales se sustenta nuestro sistema representativo y observar, también, la evolución que ha tenido el mismo.

Es un hecho el que el ciudadano mexicano adolece de una firme conciencia cívica; a falta de reconocer -- lo anterior, se justifica argumentando (en casos particulares) que es poco digno de crédito el proceso electoral en nuestro país. Sin embargo, no se percata de que el poder del sufragio es un potente instrumento de que dispone y de que si lo empleara la ciudadanía con convicción, sorprendería de los resultados que provocaría.

Lo antes expuesto, puede parecer muy irreal, -- aquí, en el papel, pero no lo sería en la práctica si los ciudadanos llevaran a cabo el ejercicio del sufragio con decisión, concurriendo a los periódicos comicios.

CAPITULO PRIMERO

SOBERANIA

C A P I T U L O I

1. SOBERANIA

1.1. Concepto y naturaleza de la soberanía. Aspectos.

La soberanía ha sido un objeto de estudio- por demás controvertido del cual se han desarrollado toda una gama -muy amplia por cierto- de ideas, conceptos y -- teorías que un sinfín de tratadistas han postulado, y cuyas aportaciones han variado conforme a la ideología que cada uno de ellos sustenta.

Es por ello que, sin la intención de ser - repetitivo, sea necesario remitirme a los argumentos que algunos de estos autores externan.

Para tal fin, he decidido mencionar en el presente capítulo a los que a mi juicio considero han tenido mayor trascendencia, tanto jurídica como política, - en la evolución de la idea de soberanía.

La soberanía ha sido un tema harto complejo y de manejo sumamente delicado, puesto que, estimo, es piedra angular de la libertad e igualdad del hombre, tal como la conocemos actualmente. No obstante, hemos visto a través de la Historia que desde fines de la Edad Media, que fue cuando se comenzó a gestar la idea de soberanía, -aún cuando no existía el término- hasta nuestros días,

ha habido quienes han negado su existencia o simplemente no la han tomado en cuenta. Hubo quienes la defendieron y, en mayor o menor grado, aportaron las bases juridicopolíticas para su existencia. Hubo quienes dijeron que la soberanía es una, mientras que otros la consideraron divisible o fraccionable; algunos la calificaron de ilimitada y otros más le fijaron límites. En fin, se ha formulado todo un torrente de ideas y postulados en torno a ella. - Lo cierto es que ha estado presente y latente en el pensamiento de todos aquellos que la han atacado, defendido o pretendido ignorar.

Expresa Mattern que los vocablos Estado y Soberanía, que están ligados entre sí de una manera estrecha, son los que suscitan más confusiones en el terreno de la Ciencia Política.⁽¹⁾

Consideramos, en cuanto a la Soberanía, -- que en la mayoría de las ocasiones, no es precisamente el vocablo el punto a debatir, sino el concepto mismo.

No obstante, como acertadamente señala --- Hans Kelsen, el concepto de soberanía, pese a ser extremadamente complicado en su estudio, y ambiguo en cuanto a la terminología dentro de las disciplinas juridicopolíticas, no puede ser dejado a un lado ni tampoco puede prescindirse de su análisis.⁽²⁾

(1) Cfr. Pérez Serrano, Nicolás. Tratado de Derecho Político, Ed. Civitas, S.A. Madrid, 1976. p. 125.

(2) Cfr. Pérez Serrano, Nicolás. Op. cit. p. 125.

El eminente jurista español Nicolás Pérez-Serrano, nos dice al respecto: "Hoy puede afirmarse que - el Estado y la soberanía son los dos temas capitales del derecho político, si no es que ambos constituyen un mismo problema, porque no se explica el concepto del Estado sin el de la Soberanía, ni ésta puede predicarse más que de - comunidades políticas que ostentan la categoría esta- - - tal". (3)

Siendo así, será menester comenzar por dar algunas definiciones de lo que se entiende por soberanía, no sin antes decir, y esto es importante, que la palabra-soberanía apareció por primera vez en la pluma de Jean -- Bodin en el S. XVI, ya que no fue conocida en el mundo de la antigüedad por no haber existido, a decir de Jellinek, la oposición del poder del Estado a otros poderes. (4) Sin embargo, no dejaron de haber algunos intentos de crítica-sobre ella, pero no llegó a estructurarse en el mundo antiguo una doctrina sistemática acerca de la soberanía.

Fue, como se dijo antes, apareciendo tal - idea en las postrimerías de la Edad Media, siendo producto del triunfo del rey sobre otros poderes tales como lo eran el Papado, el Imperio y los señores feudales.

Aclarado lo anterior, daremos inicialmente dos definiciones de soberanía. Según Giner de los Ríos,-

(3) Op. cit. p. 125.

(4) Cfr. Jellinek, Georg, Teoría General del Estado, Ed. Albatros, Buenos Aires. 1943. p. 539 y ss.

la soberanía consiste en "el poder supremo del Estado para hacer que el Derecho reine en la Sociedad."⁽⁵⁾

Herman Heller define a la soberanía diciendo que es "aquella propiedad que implica absoluta independencia de una unidad de voluntad con respecto a otra unidad de decisión de carácter universal y efectivo; y en -- sentido positivo decimos que aquella unidad de voluntad -- es la más alta unidad decisoria universal en aquel orden-concreto de imperium".⁽⁶⁾ Esto se traduce en que por medio de la institución Estado se ordenan todas las actividades sociales de un cierto territorio en última instancia.

Soberanía es una palabra procedente de las voces latinas *super* y *omnia*. Es pues, la cualidad máxima no subordinada a ninguna otra. "Poder soberano quiere decir poder supremo, es por esto, que la noción de soberanía lleva implícita la no existencia de cualquier poder superior. Es la instancia más alta que no se inclina ante ningún otro poder, ya que dicho poder le viene de sí misma, por lo que también queda incluida la idea de independencia".⁽⁷⁾

Un diccionario enciclopédico nos da la siguiente definición. "Dentro del Derecho Político, la soberanía es el atributo esencial del Estado, el que lo dig

(5) Citado por Pérez Serrano, Nicolás. Op. cit. p. 125.

(6) Citado por Pérez Serrano, Nicolás. Op. cit. p. 125.

(7) Pantoja Morán, David. La soberanía en el constitucionalismo latinoamericano, Ed. UNAM, México, 1973. p. 12

tingue de los demás entes de derecho. Orlando lo define como la fuente de todos los poderes públicos, como un derecho supremo en el que todos los derechos particulares encuentran su síntesis y su razón común. El ente soberano puede elegir por sí, sin ulterior recurso, con absoluta y plena independencia. Sus caracteres son: unidad, intransmisibilidad, imprescriptibilidad e inviolabilidad. El titular de la soberanía, según la teoría democrática, es el pueblo; según la escolástica, es Dios; que la comunica a los hombres reunidos en comunidad política perfecta. Finalmente, la teoría del derecho divino sobrenatural consagra el principio de que la soberanía reside en el monarca. En cuanto al contenido formal de la soberanía, se le asignan los derechos de constitución, de legislación, de gobierno y de jurisdicción". (8)

Una quinta definición nos dice que la soberanía es la "Calidad de soberano que se atribuye al Estado como órgano supremo e independiente de autoridad, y de acuerdo con la cual es reconocido como institución que dentro de la esfera de su competencia no tiene superior"... (9)

Hemos notado que las características que suelen fijarse a la soberanía son: una, indivisible, intransmisible, imprescriptible e inviolable. La explicación de tales características es la siguiente: si en un territorio no se concibe, respecto a su población, que --

(8) Diccionario Enciclopédico Ilustrado, VOX, Ed. SPES, S.A. Barcelona, 1961. p. 724.

(9) De Pina, Rafael, Diccionario de Derecho, Ed. Porrúa, México, 1981. p. 437.

existan dos poderes supremos, entonces la soberanía será necesariamente una como lo demanda la unidad política misma del pueblo, y, por lo tanto, no puede dividirse tal potestad puesto que habría pluralidad de soberanía, y no puede, tampoco, aceptar su transmisibilidad porque sería tanto como enajenar la propia persona. Por último, no puede tolerarse una violación de la soberanía sin que se arriesgue la personalidad del Estado.

Hay autores que señalan como atributo de la soberanía su ilimitabilidad, sin embargo, esta idea es actualmente rechazada ya que el poder soberano está sometido al derecho, y por lo tanto, tiene determinados límites.

Nuestro particular concepto respecto a la soberanía, una vez analizadas las definiciones antes enunciadas, se puede expresar de la siguiente manera.

La soberanía es facultad de organizarse jurídicamente y de regular conforme a derecho, el ejercicio del poder; es pues, la autoridad última y suprema del Estado.

A continuación haremos un análisis de lo que ha sido, por así llamarlo, el desarrollo del concepto de soberanía y para ello comenzaremos por estudiar el pensamiento de Jean Bodin, a quien hemos aludido anteriormen

te. Analizaremos asimismo, el pensamiento de Hobbes, de Locke, de Rousseau y, finalmente, el de Emmanuel Sieyès.

1.2 BODIN.

Fue en Francia, en el S. XVI cuando, por primera vez, se planteó formalmente el problema de la soberanía. En esa época, Francia atravesaba por la siguiente situación.

Por una parte, el rey aspiraba a centralizar en sus manos el poder político. Por otra parte, como residuo del sistema feudal, había en diversas regiones de Francia, ricos y poderosos aristócratas (duques, príncipes y barones) que trataban de conservar bajo su dominio algunas de las prerrogativas de gobierno, empleando para ello las armas en contra de las fuerzas reales. Asimismo, estaba presente el conflicto religioso.

Esto era lo que sucedía internamente, pero también externamente se manifestaba otro fenómeno puesto que el rey de Francia, pese a ser católico y enemigo del movimiento de Reforma, no deseaba estar bajo la tutela política del Papa, así como tampoco quería que se considerara la monarquía como una esfera de influencia del antiguo Sacro Imperio Romano regido, aunque ya débilmente, por los Emperadores alemanes. Sin embargo, la monarquía necesitaba justificar esa situación con una doctrina coherente y congruente que le sirviera de base.

La elaboración de tal doctrina correría a cargo de Bodin, quien con sus ideas eliminaría la pretensión vaticana, destruiría los restos del feudalismo existente y socavaría la autoridad imperial.

Jean Bodin (1530-1596) nació en Francia y estudió ciencias jurídicas. Posteriormente, tomó parte en los servicios públicos. Fue un filósofo político que utilizó el método histórico de estudio y observación, por esto, fue el primer escritor que realizó una filosofía de la historia, anticipándose al método analítico de Hobbes y al método histórico de Montesquieu.

La Francia de Bodin presencia conflictos políticos y luchas religiosas.

Es testigo de la "Noche de San Bartolomé" en el año de 1572 (Bodin era protestante); todo esto lo motivará a escribir su obra denominada "Los seis libros de la República" que publica en 1576, en la cual sostiene que por derecho divino, la soberanía temporal, esto es, el poder supremo político, pertenece en Francia al rey, con exclusión de toda otra influencia.

La doctrina encerrada en su obra, constituyó el fundamento filosófico del absolutismo o autocratismo y se mantuvo vigente hasta fines del S. XVIII en que se desvanece con el advenimiento de las ideas de los pen-

sadores de la Revolución Francesa, entre ellos Rousseau, - quien sostuvo que la soberanía residía en el pueblo, discrepando totalmente del concepto sostenido por Bodin en el S. XVI y por Hobbes en el S. XVII en Inglaterra.

Bodin acuña el concepto de soberanía depositando ésta en la persona del rey, es decir, sus ideas - crean la soberanía monárquica.

Señala Bodin que la soberanía es el elemento esencial del Estado y la define como "el poder supremo sobre los ciudadanos y súbditos, no sometido a leyes ("su ma in cives ac subditos legibusque soluta potestas"). La soberanía, además de ser un poder supremo, es perpetua, - no delegada (o delegada sin condiciones), inalienable, imprescriptible y no sometida a leyes".⁽¹⁰⁾ Es la más alta-expresión de la voluntad humana que puede darse en la sociedad.

De lo anterior entendemos que la soberanía es la potencia de la República como sinónimo de Estado y que es un poder perpetuo, inalienable, imprescriptible e intransmisible, además de no estar sometido a leyes. Es un poder de capacidad para organizarse sin atender ni considerar otros derechos existentes. Es el poder de dar y quebrar la ley; la soberanía nulifica la presencia de --- otros poderes.

No obstante lo anterior, el poder soberano

(10) Citado por Xifra Heras, Jorge. Síntesis Histórica -- del Pensamiento Político, Ed. Ariel, Barcelona, 1957. p. 113.

no es tan absoluto como pudiera creerse, puesto que está sujeto a limitaciones.

Bodin enumera dichas limitaciones que son: la ley divina, la ley natural, los tratados internacionales, el derecho de sucesión por medio de la Ley Sálica y, el respeto a la propiedad.

En cuanto a la ley divina y a la ley natural, los soberanos deben ajustarse a ellas ya que son superiores a las de los hombres, de lo contrario, cometerían una traición a Dios y se convertirían en tiranos.

De los tratados internacionales, Bodin dice que deben ser observados por el monarca porque son deberes morales para con otros soberanos.

También marca como limitación de la soberanía monárquica a la Ley Sálica que excluía del trono a las mujeres. Bodin cree que la monarquía hereditaria, excluyendo a las mujeres del trono, es el mejor tipo de gobierno.

Respecto a la propiedad, Bodin niega la intervención del soberano en la esfera de la propiedad privada de los súbditos, puesto que carece de facultades para modificar el derecho natural de propiedad sin el consentimiento de éstos.

En lo referente al Estado, Bodin lo consi-

dera como el producto necesario de una asociación de familias definiéndolo como el gobierno recto sobre personas o agrupaciones y lo que les es común con potestad soberana.

"Bodin distingue entre Estado y gobierno - sosteniendo que la característica del Estado reside en la posesión de la soberanía y que la forma de gobierno depende del sistema mediante el cual ejerce sus facultades el soberano".⁽¹¹⁾

El aparato que ejerce el poder soberano, - es decir, el gobierno, para Bodin puede ser monárquico, - aristocrático o democrático según que dicho poder resida en un solo hombre, en una minoría o en una muchedumbre, - respectivamente, parafraseando la vieja tríada helénica.

Bodin se manifiesta partidario de la monarquía puesto que ésta, afirma, es más estable políticamente.

Rechaza al gobierno aristocrático porque - asegura que, eventualmente, irrumpe en la anarquía. Por otro lado, Xifra Heras observa que, "la democracia es una forma inestable y entraña un desorden crónico".⁽¹²⁾

Además señala que la democracia es un cultivo para la revolución. Es por esto que la monarquía es superior, ya que sólo en ella puede depositarse la verda-

(11) Gettel G., Raymond, Historia de las Ideas Políticas, Ed. Nacional, S.A. México, 1979. p. 305.

(12) Op. cit. p. 115.

dera soberanía.

El concepto de soberanía de Bodin servirá para afianzar el ejercicio real del poder sin hacerlo depender de emperadores u otros sistemas legales. La creación de su doctrina fue el fruto de la convulsionada época en que le tocó vivir y su teoría de la soberanía fue la gran aportación alrededor de la cual girará la problemática política de la Edad Moderna.

1.3 HOBBS.

Thomas Hobbes (1588-1679) nace en Westport, Inglaterra, en el año de la Armada Invencible; estudió en Oxford, fue secretario de Francis Bacon, preceptor del -- príncipe heredero de la corona inglesa, canciller de Jaco bo I y sólido defensor del absolutismo.

En su época conoce las luchas de católicos y puritanos que amenazaban en Inglaterra a la fuerza de la soberanía absoluta del Monarca. Debido a esto, Hobbes ataca a la Iglesia Católica pronunciándose enemigo de dogmas y sistemas religiosos que mermaban la conciencia de los hombres.

Sus obras principales fueron "The Levia--- than; or the Matter, Form and Power of a Commonwealth, -- Ecclesiastical and Civil", publicada en 1651. "The Ele--- ments of Law Natural and Politique" escrita en 1640, el tra

tado de "De Cive" (1642), y "Behemot; or a dialogue on -- the civil wars", publicada en 1679. Tanto él como posteriormente John Locke, viven en etapas revolucionarias de Inglaterra y sus obras son editadas en momentos trascendentes de la vida insular.

Hobbes fue contemporáneo de Oliver Cromwell, Lord protector de Inglaterra -realmente un dictador que ejerció el poder en forma totalitaria- y contemporáneo también del rey inglés Carlos I, quien fuera principal protagonista en la revolución puritana inglesa.

Por esos días, es destronada por primera vez la Casa de los Estuardos, Cromwell decapita a Carlos I, persigue rabiosamente al catolicismo irlandés, lo cual motiva la emigración masiva de éstos a América del Norte; disuelve el Parlamento Largo -que es el antecedente en la teoría de los partidos políticos-, se elaboran dos ordenamientos legislativos que habrán de servir de guión al constitucionalismo moderno, tales piezas son el "Instrument of Government" y el "Agreement of the People" que no llegaran a ser promulgadas, en donde se plantean claramente instituciones que no resultan en congruencia con su gobierno.

Hobbes, como Bodin y Maquiavelo, se esfuerza por caracterizar la monarquía absoluta, ya que, a su juicio, era la única salida para resolver todos los conflictos internos que corroían a la Inglaterra de sus días.

Para la consecución de tal fin, construye un sistema político que no se basa en la Teología, sino, en la naturaleza del hombre.

Hobbes quiso justificar la existencia de - un Estado fuerte y del gobierno absoluto sobre bases racionales diciendo que "el Estado es un puro mecanismo de mando indiferente a toda clase de valores (agnóstico), es un instrumento neutral resultado del genio creador del hombre para asegurar su propia conservación, es, en suma, un magno artefacto que opera según leyes racionales y cuya - misión estriba en poner término a la inseguridad del estado de naturaleza". (13)

Indica Hobbes, negando con decisión, que - el hombre sea naturalmente sociable y considera válida y efectiva la antigua sentencia de Plauto cuando éste calificó al hombre como lobo del hombre (Homo homini lupus). Del estado de naturaleza se conducirá a la suscripción de un pacto social consistiendo éste en transferencia de sus derechos naturales, erigiendo en forma irrevocable la autoridad.

Dicho pacto consta de dos momentos: en el primero, los hombres se asocian entre sí; en el segundo - momento, ya asociados se comprometen a someterse a la autoridad de manera absoluta e incondicional. Delegan el poder supremo a un soberano o a una Asamblea, naciendo así la -

(13) Citado por Xifra Heras, Jorge. Op. cit. p. 134.

sociedad política teniendo como origen un pacto; la sociedad sólo tiene una voluntad, la del soberano.

Thomas Hobbes publica el "Leviathan" en ple no ejercicio dictatorial de Cromwell, representando dicha obra la primera justificación de la dictadura del absolutismo. Dice Hobbes que "el Estado es el gran Leviathan, gigante formado por todos los hombres, que encierra la -- unidad absoluta y el poder soberano. Las asociaciones, -- dentro del Estado, son como gusanos en las entrañas del -- Leviathan".⁽¹⁴⁾ Es decir, para Hobbes el Estado es una -- especie de monstruo artificial, cuya vida depende del conjunto de las necesidades humanas y que exige la obediencia de todos en forma absoluta.

El Estado es considerado por Hobbes como un organismo nuevo y autónomo, con voluntad propia, que surge por renuncia que todos los ciudadanos hacen de sus derechos. El Estado es, simple y llanamente, un mal necesario creado para evitar la destrucción que puede desencadenarse debido a los instintos perversos de los hombres.

Cuando se refiere a la moral, Hobbes dice que ésta es consecuencia de la ley, añadiendo que todo -- aquello que resulte útil, es también moral. De tales reflexiones, podemos inferir que Hobbes era un utilitarista.

El poder del Estado, indica Hobbes, para -- que pueda cumplir con eficiencia su cometido de proteger a

(14) Citado por Gettel G., Raymond. Op. cit. p. 355.

los hombres contra los ataques de sus semejantes y de hacer imperar la paz y el orden, debe ser absoluto, supremo e ilimitado. Para Bodin, la soberanía tiene límites, como lo establecimos en el inciso anterior, tales límites -lo diremos una vez más- son la ley divina, la ley natural, los tratados internacionales, la Ley Sálica y el respeto a la propiedad. Sin embargo, para Hobbes la soberanía es ilimitada y omnipotente. El Estado no está obligado a cumplir las leyes por él promulgadas, ni es responsable frente a los ciudadanos, ni puede ser resistido. El soberano es dueño de la facultad de hacer y derogar las leyes puesto que está muy por encima del mismo derecho.

Hobbes rechaza la resitencia de los súbditos en caso de que el gobierno degenerara en tiranía. La soberanía del Estado se fundamenta en la ciega obediencia de los súbditos.

Hobbes defiende tenazmente el carácter absoluto e indivisible de la soberanía, manifestando que debe residir en un solo órgano, por lo que se pronuncia por la monarquía, ya que sólo ella puede evitar el colapso de la guerra civil.

El origen de la monarquía, Hobbes lo ubica dentro del ámbito temporal de los hombres, es decir, es un producto civil, resistiéndose así a la teoría del derecho divino, lo cual, como era de esperarse, fue motivo más --

que suficiente para que la Iglesia lo tachara de ateo. - Para Hobbes es inconcebible una monarquía sujeta a limitaciones.

Podemos concluir diciendo que, las ideas de Hobbes, van más allá del absolutismo moderado planteado - por Bodin, y de que al considerar el poder del Estado como absoluto, supremo e ilimitado, por un lado; y aplicar los principios del derecho natural por el otro, Hobbes contribuye también, a no dudarlo, al nacimiento de la ciencia política.

1.4. LOCKE.

John Locke (1632-1704) nació en Bristol, - Inglaterra, hijo de un político partidario del Parlamento, y de filiación liberal. Estudió en el Westminster College de Londres y en el Christ Church College de Oxford. Conoció a Thomas Hobbes y a René Descartes.

En 1682, el Gobierno inglés, lo acusa de - haber impreso en Holanda un libelo sedicioso y, por esta razón, lo priva del beneficio que le había concedido la - Universidad de Oxford, solicitando su extradición para -- castigarlo, por lo cual Locke se ve obligado a ocultarse.

Cuando en 1689 Guillermo III de Orange sube al trono inglés como rey constitucional, Locke retorna a In-

glaterra bajo el amparo del monarca.

Locke tiene una relevante importancia como filósofo, especialmente en el terreno de la teoría del conocimiento; es seguidor de la corriente empirista iniciada -- por Francis Bacon.

John Locke es teórico y apologeta de la Revolución de 1688 (Glorious Revolution) y se manifiesta adverso a las tendencias políticas y eclesiásticas vigentes en la época de los Estuardo, oponiéndose igualmente a la teoría del derecho divino defendida por los anglicanos, y -- también a la teoría del absolutismo en base al contrato social sostenida por Thomas Hobbes.

Entre las principales obras escritas por Locke destacan "Fundamental Constitution of Carolina"; "Essay on the human understanding", que escribe entre los años 1670 y 1687 y que es publicada en 1690; "Epistola de tolerantia ad clarissimum virum Theologicae apud remonstrantes professorem, tyrannidis osorem. Limburgum Amstelodamensem scripta a pacis amico, persecutions osore" (Letters on -- Toleration) escrita en 1689, donde presenta su forma de pensar en cuanto al problema de las relaciones entre Iglesia y Estado. En el año de 1690 escribe "Two Treatises of Government, answer to the partisans of the exiled King, who called the existent government an usurpation", en donde una de las ideas esenciales que aporta es la separa---

ción de poderes, aunque no desarrolla en realidad una verdadera teoría sobre dicha separación.

En 1694 publica "The reasonableness of Christianity as delivered in the Scriptures" que motiva a que se le acuse de ateísmo, de lo cual protesta en su escrito -- "Vindication" del mismo año, dirigido a Edwards.

El pensamiento político de Locke, contrario al de Hobbes, girará en torno a la idea de que el hombre es naturalmente sociable y bueno por instinto para con sus semejantes. Según Locke, en el estado de naturaleza primitivo prevalecen el orden y la razón ya que se encontraba regido por un derecho natural en donde ningún hombre se hallaba sometido a la voluntad o autoridad de otro; -- era el estado de naturaleza una sociedad ideal, anterior a la organización política.

Coincidiendo con el jusnaturalismo de Hugo Grocio, dice Locke que el hombre poseía derechos innatos, anteriores a la sociedad y al gobierno, inherentes a su persona.

Dentro de este estado de naturaleza, hay preceptos que nacen del derecho natural; a éstos, Locke los define como un conjunto de reglas determinadas por la razón para el gobierno de los hombres en sus condiciones primitivas.

No obstante, dicho estado de naturaleza provoca una cierta sensación de inseguridad en el goce y preservación de los derechos naturales ya que, dentro del mismo, el cumplimiento del derecho natural corría por cuenta de los propios individuos. Debido a esto, el hombre hubo de ceder su poder en favor de la comunidad, buscando asegurar de este modo el pacífico disfrute de la vida, la libertad y la propiedad.

Para defender los derechos de los hombres contra toda injusticia e impedir que reine la inseguridad, - dice Locke, es creada la sociedad política por medio de - un pacto social cediendo su prerrogativa personal en la - ejecución de la ley natural a cambio de la garantía de -- que ha de respetarse su derecho a la vida, a la libertad y a la propiedad. Por tal motivo, no se trata de un contrato de índole general, como señalaba Hobbes, sino que - es un contrato específico y limitado, se crea una autoridad común.

Una vez llevado a cabo dicho pacto, el pueblo - sigue siendo soberano y conserva el poder perpetuo de revocar y abolir el gobierno por él mismo creado, si en --- cualquier momento y de cualquier manera tal mandato es -- traicionado.

"La existencia del contrato implica la necesidad del gobierno de mayoría. Cada individuo cede a la comunidad las facultades ejecutivas, con respecto al dere--

cho natural, y la minoría queda sometida, incluso por la fuerza, a la voluntad de la mayoría".⁽¹⁵⁾

Tanto Hobbes como Locke, pese a sus diferencias de pensamiento, encuentran el origen del Estado en un pacto social hecho por los individuos agrupados en comunidad.

Locke dice que el Estado nace de la suscripción del pacto social y que la creación de la autoridad surge de un segundo pacto que él denomina pactum subiectionis. De esta forma, Locke establece la diferencia entre Estado y gobierno dividiendo a este último en monarquía, aristocracia y democracia. El Poder ejecutivo y el Poder Federativo, dependen estrechamente de quien hace la ley.

Indica Locke, que la mejor forma de gobierno, a diferencia de lo establecido por Bodin y por Hobbes, es la democracia, ya que en ella existen delegados del pueblo surgidos de la elección. El poder no pasa a ser patrimonio de un órgano o persona única, sino que reside en el conjunto de la comunidad social.

Respecto a la monarquía, Locke no es tan tajante como podríamos suponer, puesto que la aprueba siempre y cuando se le prive al rey de la facultad de hacer las leyes.

En lo tocante a la soberanía, es preciso acla---

(15) Gettel G., Raymond. Op. cit. p. 366.

rar que dicha palabra no aparece en los tratados de Locke; sin embargo, del planteamiento de sus ideas, deducimos que la aludía describiendo su contenido material. De lo anterior, el tratadista español Jorge Xifra Heras nos dice que "el ejercicio de la soberanía corresponde a tres poderes separados, que, según Locke, deben atribuirse a personas distintas; un poder legislativo, del que emanan las normas 'generales y duraderas'; un poder ejecutivo dirigido a la ejecución de las leyes sancionadas, y un poder federativo destinado a la tutela de los intereses y de la seguridad del Estado en sus relaciones internacionales". (16)

Tal separación de poderes tiene por finalidad impedir el abuso del poder y, además, deben de existir una serie de frenos y limitaciones dando lugar a que el ejecutivo y el federativo se subordinen al legislativo, que a su vez está limitado por la realización de aquellos fines para los que fue creado y no puede ni debe transferir o delegar su función a ningún otro ente o individuo que no proceda de elección popular.

Como podemos observar, Locke piensa que la legislatura es el órgano supremo del gobierno pero que debe estar sujeto a reglas, ya que la comunidad política puede disolver el gobierno cuando abuse de su mandato.

Este razonamiento es fundamental para el pensa-

(16) Op. cit. p. 146.

miento político moderno puesto que nos da la base doctrinal de la revocabilidad del ejercicio del poder por abuso del mismo. El poder instituido por soberanía delegada es revocable, puede ser abolido. El régimen de bilateralidad que concibe Locke mantiene a la soberanía en el pueblo y la derogación del ejercicio de dicho poder está condicionada en lo previsto por el pueblo mismo.

En la actualidad no se tendría que apelar a exigencias de abdicación o deposición del mandatario puesto que la soberanía constituye el poder electoral y en la periodicidad de los comicios, el pueblo precisa quién habrá de gobernar. Es por esto que la base del gobierno radica en el consentimiento de la comunidad.

Locke defiende la decisión del pueblo y la garantía a las libertades individuales.

La separación de poderes propuesta por Locke, -- será base para la realización de la Teoría de la división de poderes de Montesquieu que habrá de ser un instrumento político revolucionario. Montesquieu observó al sistema político inglés razonando que en Inglaterra había libertad porque el poder no estaba concentrado en un hombre o grupo, sino dividido en diferentes grupos y cuerpos. Las ideas de Montesquieu estuvieron influenciadas tanto por la vida política inglesa, como por el pensamiento de Locke, por tal razón, sus coterráneos lo calificaron como el más inglés de los franceses.

La idea central de Montesquieu consistía en que sólo el poder era capaz de detener al poder; es por esto que señala la división de poderes en donde le encarga a cada poder funciones concretas y definidas impidiendo así el funcionamiento de un poder despótico.

La diferencia entre Locke y Montesquieu estriba en que el primero hablaba de un poder legislativo, un poder ejecutivo y un poder federativo; mientras que el segundo señalaba la división en poder ejecutivo, poder legislativo y poder judicial.

Podemos resumir el pensamiento de John Locke diciendo que el poder público ha sido construido en el Estado como una autoridad común, cuya misión es preservar, vigilar y establecer la seguridad a la vida, a la libertad y a la propiedad. Estos derechos no quedan absorbidos -- por el Estado, sino que éste queda obligado a cuidarlos.

Locke, proclamaba el liberalismo y defendió como derecho fundamental, la propiedad.

Este pensador aporta la idea de la separación de poderes y aboga por la revocabilidad del ejercicio del poder, cuando tal ejercicio sea desvirtuado y se convierta en algo ominoso para el pueblo; de ahí que los pueblos que siguen la doctrina de Locke posean un alto sentido de civismo a diferencia de los que adoptan las teorías sustentadas por los teóricos jesuitas que entrañan irrevocabili

dad, lo cual se traduce en una profunda falta de conciencia cívica por parte de quienes detentan la titularidad de la soberanía.

Locke consagra el derecho a la revolución y sus ideas se ven reflejadas en la elaboración de la Declaración de Independencia y en las Constituciones de los Estados Unidos de América.

John Locke fue considerado el padre del liberalismo.

1.5 ROUSSEAU.

Jean Jacques Rousseau era un hombre que poseía un espíritu sistemático y un carácter apasionado; abrazó el calvinismo, del cual abjuró después para profesar el catolicismo, abandonando también éste y regresando al calvinismo.

Nació en la ciudad de Ginebra, en Suiza, en el año de 1712 y vivió durante sesenta y seis años una existencia sumamente activa, llena de reveses y contradicciones. Fue un profundo amante de la naturaleza, lo cual se ve reflejado en su concepción del hombre. Rousseau tuvo un particular gusto por la soledad que prevalecería hasta su muerte, acaecida en 1778, como consecuencia de un ataque de apoplejía.

En su época, Francia atravesaba por una etapa -

política asaz difícil, en donde cundía el descontento general de los franceses debido al despotismo ilustrado ejercido por el rey Luis XV, quien llegara al extremo de exponer su teoría del poder absoluto en el año de 1766.

Las teorías de Rousseau, debido a lo antes señalado, adquirieron una importancia trascendental, y las -- obras por él publicadas provocaron toda una serie de controversias, a tal grado que fueron públicamente censuradas y quemadas.

Las principales obras del sorprendente ginebrino fueron: "Discurso sobre los orígenes y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres", escrita en 1754, en donde se propone escribir la historia del género humano; "La Nouvelle Héloïse", del año 1761; "Emile", de 1762 y, "Le Contrat Social", publicada en 1762, constituyendo esta obra la máxima expresión de su pensamiento.

En Rousseau observamos que existe una rebelión de su parte en contra de todos los convencionalismos, despreciando a la autoridad y a la civilización, señalando a la libertad humana como valor universal.

Rousseau asevera que los hombres fueron en su origen libres e iguales, debido a que en el estado de naturaleza, eran criaturas felices que vivían de manera sencilla, siguiendo los dictados de la propia naturaleza. - El hombre era un noble salvaje.

En tal estado de naturaleza, el hombre y su libertad no estaban sujetos a ninguna clase de limitaciones -su igualdad era plena- siendo la bondad una natural consecuencia de tal modo de vida.

Rousseau aborrecía a la civilización porque decía, era un factor que producía la degeneración y la corrupción del estado de naturaleza. Consideraba execrable a la civilización porque dentro de ella se originaron la multiplicación de las artes y el surgimiento de la propiedad privada que provocaron las grandes diferencias entre los hombres, apareciendo así un mundo de ricos y pobres - que resquebrajó la felicidad natural de los mismos. ----- Rousseau contempló una situación de pronunciada miseria - en la sociedad de su tiempo.

Después de la aparición de la civilización y de haber sido creada la sociedad, era prácticamente imposible regresar al simple estado de naturaleza. La sociedad política, las artes, la ciencia y la propiedad privada -- son atroces realidades que ya no pueden ser aniquiladas.

De lo anterior, se hacía necesaria la concepción de una nueva forma de vida que sustituyera y tratara de conciliar, aunque de manera imperfecta, el primitivo - estado de naturaleza en que vivía el hombre.

Entre los instrumentos que Rousseau diseña para

la consecución de tal fin, está la elaboración de su Teoría del Contrato Social, la cual se va a enfrentar a la realidad existente.

Este contrato pretende armonizar el carácter individual con el carácter colectivo, proponiéndose "encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con toda la fuerza común, la persona y los bienes de cada asociado y a través de la cual, cada uno, uniéndose a todos, no obedezca, por consiguiente, más que a sí mismo, y quede tan libre como antes". (17)

El contrato social es el instrumento diseñado para conseguir esta asociación, sin necesidad de que la libertad del individuo sea demolida.

El contenido de dicho contrato implica la subordinación total de cada uno de los asociados, con todos sus derechos, a la comunidad entera. Por medio de este contrato, los individuos ceden sus derechos naturales al Estado, el cual los reintegra a todos y cada uno de ellos, en forma de derechos civiles.

El Estado, más que mantener estos derechos en su poder -una vez que se ha constituido- los consagra y los devuelve salvaguardados.

Debido a que los hombres confieren sus derechos,

(17) Xifra Heras, Jorge. Op. cit. p. 188.

ninguno de ellos es sujeto de privilegios y, por lo tanto, se conserva la igualdad. En virtud del contrato social, los asociados integran el pueblo. El Estado se convierte en un instrumento de la libertad e igualdad del ser humano.

Se observa que no es un mero hecho histórico el contrato social de Rousseau, sino que es un procedimiento dialéctico para la edificación racional del Estado.

En el contrato social de Rousseau, uno de los primeros resultados que se presentan, es el reconocimiento de la soberanía del pueblo (soberanía popular). Este fue un principio excepcionalmente revolucionario.

El hombre, en el ente político que nace del pacto social, no está sumiso a ningún otro individuo, sino sencillamente a la voluntad general ("volonté générale"), esto es, a la voluntad de la comunidad. El auténtico soberano es la voluntad general.

El profesor Gettel, de UCLA, nos dice de lo anterior que, "la voluntad general es la única manifestación de la soberanía, y ésta última es patrimonio de la comunidad política, considerada como una unidad. De este modo, el concepto de la soberanía absoluta, que sirve de apoyo a la monarquía, en las doctrinas de Hobbes y Bodin, constituye, ahora, la esencia de la voluntad del pueblo".
(18)

(18) Op. cit. p. 41.

Para Rousseau, la soberanía se hermana con el ejercicio de la voluntad general, debiendo ser practicada directamente por todo el pueblo; es decir, la soberanía es inalienable puesto que representa el ejercicio de la voluntad general, siendo esta última indivisible.

Rousseau añade que la soberanía es un poder --- además de inalienable e indivisible--- imprescriptible, --- ilimitable y, en su ámbito, infalible; la soberanía reside esencialmente en el pueblo.

No obstante, es justo decir que en Francia, durante el reinado del Terror (1793-1794) los franceses advirtieron que el pueblo soberano, actuando desenfrenadamente, no era menos despótico y tiránico que cualquier rey.

La doctrina de Rousseau acerca de la formación de la voluntad general, como resultado de la cesión de los derechos naturales de cada individuo, concluye en una concepción de la soberanía popular, tan absoluta como el Leviathan de Hobbes. Aquí es preciso decir que tanto --- Hobbes como Rousseau sostienen el carácter absoluto de la soberanía, mientras que Locke afirma su carácter limitado.

En lo único en que Locke y Rousseau están de acuerdo es en considerar al pueblo como titular de la so-

beranía y en limitar las atribuciones del gobierno (la -- reelección periódica de los funcionarios y la revisión ee constitucional, son ideas que aparecen ya en la doctrina de Rousseau y es Thomas Jefferson quien recoge estas ---- ideas).

Siendo el ginebrino partidario de la interven-- ción directa del pueblo en todo lo concerniente al inte-- rés general, la elaboración de las leyes es uno de los -- puntos torales a tratar, inclinándose por tal motivo, por la democracia directa. Rousseau cree que las asambleas - representativas (Rousseau no tolera ninguna forma de re-- presentación) son un paradigma de la decadencia política; si el pueblo no sanciona una ley, ésta es nula. Es evi-- dente que este pensador introduce la práctica del referén dum.

Su razonamiento en cuanto a la elaboración de - las leyes, se fundamenta en la afirmación de que éstas, - al ser actos de la voluntad general que tiene por objeto el interés general, emanan de la voluntad del pueblo ---- quien es el auténtico cuerpo legislativo. Rousseau consi dera que la soberanía es un patrimonio exclusivo del pue bly que la ley constituye la manifestación directa de - la voluntad general. Por lo expuesto, entendemos que la soberanía popular, por ser voluntad general, es quien debe legislar.

Rousseau distingue entre Estado y gobierno di--

ciendo que el primero se confunde con la comunidad política, que se caracteriza por la voluntad general que es suprema y soberana; mientras que el segundo solamente es un instrumento compuesto por las personas que elige la comunidad para el cumplimiento de dicha voluntad. Es decir, Rousseau estima que el gobierno es una simple delegación para llevar a cabo la voluntad general. El gobierno surge de un acto del poder soberano del pueblo, ya que es -- una herramienta y puede ser cambiado cuando el pueblo mismo lo considere conveniente.

Dicho jurídicamente, el gobierno es solamente -- un mandato susceptible de revocabilidad, así como sujeto a limitaciones o modificaciones a voluntad del pueblo soberano. Es imperioso comprender que a los depositarios -- del poder público no se les transfieren los atributos de la soberanía; cuando el pueblo se reúne en asamblea soberana, en ese instante se suspende la jurisdicción gubernamental. Incuestionablemente, la doctrina de Rousseau se encaminaba a una democracia absoluta en donde la voluntad de la mayoría era omnímoda e ilimitada.

"El propio Rousseau estaba firmemente convencido de que no podía haber conflicto entre la libertad individual y la autoridad colectiva, pero es más que dudoso -- que estuviera justificado tal supuesto. Por ejemplo, los derechos de las minorías están indudablemente garantizados con mayor seguridad en un sistema político en el que-

haya garantías constitucionales efectivas contra el ejercicio arbitrario del poder de la mayoría que en una democracia pura en la que la mayoría tenga un poder ilimitado. Un sistema social basado en la omnipotencia de la voluntad general contiene las semillas de un nuevo despotismo que Tocqueville llamó la tiranía de la mayoría..."⁽¹⁹⁾

El autor hispano antes citado nos hace una valiosa observación que nos induce a reflexionar un poco.

Respetando el pensamiento de Rousseau, ciertamente el ejercicio de una democracia absoluta puede incurrir en el despotismo, que a fin de cuentas, es tan fatal para el hombre como unidad, como lo es el ejercicio tiránico de una monarquía o de una oligarquía (ya nos referimos -- con anterioridad a este punto cuando señalamos el reino -- del Terror que imperó en Francia). Por lo cual, se hace indispensable la existencia de garantías individuales que amparen al hombre común de la desviación o abuso de poder del ente político denominado por Rousseau, "pueblo"; o dicho propiamente, comunidad política.

Haciendo una sinopsis de las ideas de Rousseau, diremos que éste persigue como meta el establecimiento de una democracia directa y la existencia de una igualdad popular, demandando para ello una total transformación del sistema político social, arribando inexorablemente, como efecto lógico, a la inevitable revolución.

(19) Xifra Heras, Jorge. Op. cit. p. 170.

Las ideas de Rousseau sobre la igualdad humana, la soberanía popular y la necesidad de un retorno a la naturaleza, fueron muy populares y algunos de sus principios se aplicaron durante la Revolución Francesa y aparecen expresados en la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789.

Por otra parte, se destaca en los escritos de Thomas Jefferson y de James Madison la presencia de la teoría del Contrato Social.

Resalta particularmente, la idea de que es el pueblo el fundamento de toda autoridad política y de que el gobierno es un agente del pueblo soberano.

Jean Jacques Rousseau coadyuva a la creación del principio de la soberanía popular, siendo él quien acuña el término que se opondrá al principio del derecho divino de los reyes y a la vieja elaboración de Bodin acerca de la soberanía monárquica. Es en el pueblo en donde queda depositada la facultad de dar y quebrar la ley y el poder supremo para determinar su organización.

La ideología de Rousseau es tachada de herética, de contraria al poder de la Iglesia que preconiza el respeto a la persona del rey.

Rousseau acuña el concepto que servirá de reactivo en la Revolución Francesa y en las independencias latinoamericanas.

1.6 SIEYES.

El pensamiento de este doctrinario francés es de vital importancia dentro de la institución en estudio, es decir, de la soberanía, puesto que la calificará como soberanía nacional, discrepando del concepto de soberanía popular expuesto por Rousseau. Sieyès no se adhiere a su ejercicio por medio de una democracia directa, por lo que aporta el sistema representativo como fundamento de la organización del Estado.

Siendo que en nuestro trabajo analizaremos los fundamentos constitucionales del sistema representativo mexicano en lo referente a su poder legislativo, considero que con las ideas y aportaciones de este pensador, entenderemos el concepto de soberanía representativa que opera en nuestra Carta Magna.

Emmanuel Joseph Sieyès nació en Frejus, Francia, en 1748. Estudió con los jesuitas y posteriormente en la Universidad de París; adopta las ideas de la segunda mitad del siglo XVIII, siguiendo a Locke y a Condillac en sus meditaciones sobre las instituciones filosóficas y económicas. Fue canónigo en Bretaña y con posterioridad fue diputado por el clero en los Etats de la provincia y vicario general y canciller de la iglesia de Chartres. En el año de 1784 llegó a ser canciller comisario de la Cámara Superior del Clero. En 1789 fue invitado para externar su opinión sobre los Estados Generales en donde ma

nifiesta su idea de la constitución de una Asamblea Nacional.

Escribe el "Projet de deliberaciones à prendre dans les assemblées de bailliage" y, "¿Qué es el Tercer Estado?"; en ese mismo año (1789) redacta el juramento del Jem de Pomme y en 1790 es nombrado presidente de la Asamblea Nacional. En 1792 durante la Convención, es diputado por la Gironda, l'Orne y la Sarthe y el año siguiente vota por la muerte de Luis XVI.

Sieyès es integrante del Directorio en 1795 junto con Rewbell Lareveliere-Lapaux, Barras y Letourneur.-- Cuatro años más tarde tiene su primera entrevista con Napoleón Bonaparte y por ese entonces, el Directorio lo integran Sieyès, Barras, Ducos, Moulins y Gohier. Después del Golpe de Estado del 9 de noviembre, todos renuncian a sus cargos y se forma el nuevo Gobierno de los Tres Cónsules: Bonaparte, Sieyès y Ducos.

Años después, Sieyès se retira del mundo político y se dedica a la enseñanza, muriendo en París en el año de 1836.

Emmanuel Joseph Sieyès en su obra, presenta el pensamiento de los reformadores y arremete en contra de las prerrogativas especiales del clero y de la nobleza y sustenta la idea de que el Tercer Estado debe tener una intervención equitativa en el ejercicio del poder político.

co, ya que contiene al mayor sector de la nación.

Sieyès decía que en Francia habían tres Estados: el Primero lo conformaba el clero, el Segundo, la nobleza, y, el Tercero, que estaba representado por veinticinco millones de individuos. Los dos primeros se integraban por doscientos mil hombres entre los cuales estaban los que detentaban el poder y que sólo velaban por los privilegios e intereses de esos dos sectores minoritarios, desentendiéndose de ese tercer gran sector configurado por la mayoría.

Respecto a este Tercer Estado, Sieyès se hace tres preguntas básicas.

"1ª. ¿Qué es el Tercer Estado?

Todo.

2ª. ¿Qué representa actualmente en el orden político?

Nada.

3ª. ¿Qué pide?

Llegar a ser algo". (20)

Es pues, el Tercer Estado el que contiene todo lo que pertenece a la Nación. Esto quiere decir que el Tercer Estado es todo, y, por lo tanto, es quien debe gobernar.

Sieyès se adhiere a Rousseau en lo referente a -

(20) Sieyès, J. Emmanuel. "¿Qué es el Tercer Estado?, Ed. UNAM, México, 1983. p. 55.

su concepción de la comunidad política, pero diside de -- las doctrinas de éste en cuanto a la representación. Sieyès sí acepta la representación de la voluntad general -- por medio de asambleas constituidas por personas que han sido electas por vía legítima.

Es en este concepto donde considero, se integra lo que conocemos como soberanía representativa.

Respecto a la soberanía nacional, las ideas que la postulan tienen su origen en Rousseau; sin embargo, -- Sieyès le da diferente tratamiento.

En efecto, en el pensamiento de Sieyès existe la idea de la soberanía nacional; no obstante, creo necesario antes que nada, saber lo que entendemos por nación.

Estimo que el término nación pertenece a la sociología, por lo tanto, es un concepto sociológico que entiende como una sociedad natural de hombres a los que la unidad de territorio, de origen, de historia, de idioma, de costumbres y de cultura, inclina a la comunidad de vida y crea la conciencia de un destino común.

Sieyès entiende a la nación como un "cuerpo de asociados viviendo bajo una ley común y representados por la misma legislatura".⁽²¹⁾ Entonces, deducimos que, así como la voluntad nacional es el resultado de las volunta-

(21) Op. cit. p. 31.

des individuales, así la nación es el conjunto de los individuos.

Se estima nacional a la soberanía porque ésta radica en forma indivisible en la nación entera y no de manera dividida en el individuo o en un grupo de nacionales. La soberanía para Sieyès, reside en la nación y no en un monarca, como Bodin pretendía.

Sieyès cree que el Estado se basa en la conformidad de las voluntades individuales para dar origen a una voluntad nacional y manifiesta que tal Estado se compone por individuos iguales entre los que no hay diferencias políticas.

Sieyès elabora su obra cuando se debate el ordenamiento de los Estados Generales y solicita que los representantes del Tercer Estado se congreguen, separadamente, para integrar una asamblea nacional que instaure una constitución (los americanos ya habían puesto en práctica la idea de una convención constitucional). Sieyès añade que la finalidad de una Asamblea Nacional consiste en atender el interés común. La evolución que motivan los Estados Generales, se convierte después en la obra de la Asamblea Constituyente, y sigue, íntimamente, la orientación de Sieyès.

El abate Sieyès, de manera acuciosa, considera que el método apropiado para organizar un Estado, es la

convocatoria de una Convención Nacional con el fin de --- crear una constitución escrita; esta ley fundamental no --- ata la voluntad del pueblo soberano --- quien puede modificarla con posterioridad mediante la realización de otra --- convención--- pero sí puede amarrar al gobierno, porque la existencia de éste depende del contenido de dicha ley fundamental. Cabe señalar que el marqués de Condorcet (filósofo y político francés, contemporáneo de Sieyès), sostenía la idea de que la voluntad nacional podría manifestarse apropiadamente a través de una convención constitucional en forma de documento escrito, y añade que toda constitución debe poseer una declaración de derechos y una --- cláusula en donde se instituya la posibilidad de su reforma o modificación realizándose para ello la reunión de --- una Convención Nacional.

En Francia, la Constitución de 1791, encierra la ideología de Emmanuel Sieyès y lo podemos constatar en el artículo primero del Título tercero de dicha Constitución que a la letra dice: "La soberanía es una, indivisible, --- inalienable e imprescriptible. Pertenece a la nación; --- ninguna sección del pueblo, ni ningún individuo puede --- atribuirse su ejercicio".(22)

Es preciso decir que se ha ensalzado la idea de la soberanía popular de Rousseau; sin embargo, en la mayoría de las constituciones francesas, y en la propia Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, se ve reflejado el espíritu de la soberanía nacional de Sieyès.

(22) Pantoja Morán, David. Op. cit. p. 47.

En efecto, la idea de la soberanía nacional se materializa en la primera Constitución francesa y la tenemos presente en la Constitución mexicana de 1917. Dicha soberanía nacional, en ambos casos, se ejerce por medio del establecimiento de un gobierno representativo.

Ya hemos dicho que Rousseau no toleraba ninguna forma de representación y que se pronunciaba por la existencia de una democracia directa; pero para Sieyès, la representación es la base de toda la organización del Estado, y, en consecuencia, el mejor sistema de gobierno. No obstante, a Sieyès se le atacó acremente por instrumentar en la Constitución francesa de 1791 una tajante distinción entre ciudadanos activos y ciudadanos pasivos, es decir, ciudadanos que podían votar y los que no podían hacerlo; por esta razón se le acusó de trabajar para la burguesía.

El autor Pantoja Morán nos dice al respecto: --- "La intención era obvia, se trataba de extender a toda la condición de burgués, haciendo de las diferencias sociales, simples diferencias de la vida privada, sin importancia en la vida política. Todos eran igualmente representables en el cielo político, aunque fueran desiguales en la tierra de las relaciones sociales. Si en lugar de hacer residir la soberanía originalmente en la persona individual de todos los miembros del pueblo y en cada uno de ellos, se transfería a la totalidad indivisible de la nación-persona, se negaba la participación del ciudadano-

a la soberanía y se concedía el derecho de representación solamente a la unidad orgánica de la nación, con lo que era posible explicar cómo la privación del derecho de voto a ciertos sectores de ciudadanos, no les impedía el hecho de seguir siendo representados, pues se reputaban representados indirectamente, a continuación y por intermedio de la nación". (23)

Esto quiere decir que cuando se nombre a una persona como representante de un departamento, ésta no será representante de ese departamento en particular, sino de toda la Nación. Los ciudadanos no son representados directamente, sino que son representados por medio de la Nación.

Por otra parte, efectivamente, los ciudadanos pasivos (no electores) se reputaban representados en el Parlamento.

En otro orden de ideas, Sieyès indica enfáticamente la diferencia entre democracia pura y gobierno representativo expresando que en un régimen representativo, los ciudadanos nombran representantes que estiman más aptos que ellos para conocer del interés general y mejor dotados para elaborar las leyes: mientras que en una democracia pura, los ciudadanos se ocupan directamente de la elaboración de la ley. Señala que son radicalmente distintas ambas formas de gobierno.

(23) Op. cit. p. 47.

En el primer caso, nos estaríamos refiriendo a un régimen representativo; en el segundo, a un estado democrático.

Simplificando las cosas, podemos afirmar el hecho de que en una democracia pura el ciudadano funge directamente como legislador; mientras que en un gobierno representativo, el ciudadano actúa como elector.

Sieyès asevera que una nación se forma por derecho natural, en tanto que el gobierno pertenece exclusivamente al derecho positivo.

Una aportación básica para el constitucionalismo moderno, debido a las consecuencias teóricas e institucionales que implica, es la teoría elaborada por Sieyès - en cuanto al poder constituyente, que va íntimamente ligada con la idea de la soberanía nacional.

Atendiendo a la distinción que Sieyès hace de la Nación y de su organización política, se puede afirmar la superioridad y anterioridad de aquélla y fundamentar así la independencia del poder constituyente y soberano de la Nación.

Para Sieyès, el poder constituyente es cronológicamente anterior a los poderes constituidos; el poder constituyente no gobierna, sólo expide la constitución en

virtud de la cual gobiernan los poderes constituidos.

La Nación posee el poder constituyente; la Nación soberana es titular del poder constituyente y delega parte de su potestad a los diversos poderes constituidos, pero se reserva el poder constituyente antes señalado. Es decir, la Nación tiene el poder constituyente diverso de los poderes constituidos, los cuales están fundados en la Constitución.

El poder constituyente no puede ejercitarse por la Nación misma, sino por representantes extraordinarios; quienes ejercen el poder constituyente no pueden ocuparse de funciones que corresponden a poderes ordinarios, sólo pueden dar la Constitución.

El poder constituyente es originario; los poderes constituidos son derivados y están sujetos a la Constitución.

Resumiendo el pensamiento de Emmanuel Joseph -- Sieyès, podemos señalar las diferencias entre éste y Jean Jacques Rousseau diciendo en primer término que el ginebrino se refería a una soberanía popular que era absoluta, y se pronunciaba por una democracia directa en donde no había la representación. Para Rousseau, el ciudadano era el legislador en forma directa, por lo que no existía sufragio, entendiendo éste como mecanismo de un gobierno re

presentativo. En tanto que para el abate Sieyès, la soberanía era considerada como nacional, esto es, la Nación - entera era soberana. En oposición a Rousseau, Sieyès sí aceptaba la forma representativa de gobierno en donde la soberanía era delegada y el ciudadano, por medio del sufragio, se convertía en elector.

Sieyès afirma que la Nación precede a la Constitución y que el derecho positivo cesa cuando aparece la - voluntad de la Nación.

La manifestación de la voluntad nacional mediante una asamblea especial, dedicada únicamente a la ordenación constitucional representa un valor estimable en el - adelanto del pensamiento político.

A Sieyès se le conoce como el "hacedor de constituciones", y también como el "Descartes de la política".

Para concluir el capítulo que nos ocupa, referente a la soberanía, hemos de indicar que en las Cartas-Constitucionales mexicanas y su antecedente, la representación del Ayuntamiento de México en 1808 expuesta a través de la palabra del Licenciado Primo de Verdad, con la solidaridad del síndico Azcárate y el auspicio del fraile peruano Melchor de Talamante, se establece un propósito - inicial de ejercicio de soberanía popular.

Las ideas de Rousseau y del conjunto de enciclo

pedistas fueron leídas y estudiadas en la Nueva España a pesar de la condena que de éstas hizo el Tribunal del Santo Oficio.

En la etapa del México independiente, tanto en la Constitución de 1824, que fue de corte federalista, en la Constitución liberal de 1857, así como en la Constitución de 1917, que es de índole social y que es también la que nos rige actualmente, se observa cómo gradualmente se han fortalecido las ideas en torno a la soberanía y cómo se han ido adecuando a la realidad política de sus respectivas épocas.

Así tenemos que el artículo treinta y nueve de nuestra presente Ley Fundamental consagra el principio de soberanía de la siguiente manera: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

De lo anterior entendemos que el pueblo es titular de la soberanía e instituye el poder público para su beneficio.

Como se señaló en su momento, la idea de soberanía nacional elaborada por Sieyès se ve plasmada en el espíritu del artículo constitucional antes citado.

En el primer párrafo del artículo cuarenta y -- uno se señala la forma en que será ejercida la soberanía por el pueblo. "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".

En cuanto a la forma de gobierno, el actual artículo cuarenta constitucional nos indica lo siguiente: - "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Hemos analizado las diferentes ideas y doctrinas que de la soberanía se han tenido desde Bodin hasta - Sieyès y hemos aclarado que en el mundo de la antigüedad la soberanía como vocablo no existía puesto que no había oposición del poder del Estado a otros poderes.

En la Edad Media se identificaba a la República como soberanía popular y fue sólo hasta la doctrina de -- Jean Bodin, como ya lo hemos asentado, cuando apareció el término.

También hemos estudiado la influencia que han -

tenido las ideas de Rousseau y Sieyès en la elaboración del concepto mexicano de soberanía y, más aún, hemos captado el significado de la soberanía representativa que ha brá de servirnos para el efectivo desarrollo de la presente tesis, ya que nuestro estudio se constriñe al estudio del Sistema Representativo Mexicano en cuanto a su Poder Legislativo como lo hemós señalado con anterioridad.

Antes de dar término al presente capítulo, debemos decir que las Constituciones modernas, siguiendo el modelo de la Constitución inglesa, de la Constitución norteamericana y la doctrina del barón de Montesquieu, consagran el sistema de la división de poderes en tres diferentes órganos, es decir, en un órgano legislativo, uno ejecutivo y uno judicial con el fin de asegurar, en la medida de lo posible, que la delegación de la soberanía en instituciones y cuerpos permanentes esté sometida a un mecanismo de frenos y contrapesos que impidan la pérdida de la influencia de la voluntad popular en el ejercicio del gobierno. En este sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, no es la excepción.

A estas medidas para salvaguardar la soberanía popular se han añadido otras para que la misma soberanía popular no pueda convertirse por la fuerza de las mayorías en una amenaza constante para otros intereses populares legítimos.

Entre esas medidas destaca el establecimiento,-

en beneficio de los asociados, de una serie de derechos - de índole civil y políticos contra los cuales no pueden - atentar las instituciones representativas permanentes, ni el Congreso de la Unión, ni el Presidente de la República, ni la Suprema Corte de Justicia, ni los Tribunales. A es tos derechos el constitucionalista dominicano Manuel A. - Amiama en su obra los denomina derechos absolutos por con siderarlos previos y por encima de la Constitución.⁽²⁴⁾

Forman, por lo tanto, una parte de soberanía popular que los asociados se han reservado completamente y acerca de la cual no han otorgado a ninguna institución - un poder representativo.

(24) Cfr. Notas de Derecho Constitucional, Ed. ONAP, Santo Domingo, República Dominicana, 1980, p. 49.

CAPITULO SEGUNDO

EL SUFRAGIO

CAPITULO II

2. EL SUFRAGIO

2.1. Concepto e importancia actual del sufragio.

Las constituciones modernas aplican el principio de soberanía popular aportado por el doctrinario Rousseau en el siglo XVIII, conciliando tal principio y adoptando al mismo tiempo, el sistema de la representación de esa soberanía proporcionado por Emmanuel Sieyès también durante el siglo XVIII en lo referente a su efectivo ejercicio y excepto en ciertos aspectos, por funcionarios y organismos que provienen, ya sea directa o indirectamente, de la voluntad nacional externada con frecuencia por medio del sufragio. Dicha representación es ejercida por funcionarios y cuerpos permanentes, pero cuyo personal es renovado periódicamente.

En las constituciones modernas sólo una función se ha reservado al pueblo mismo; tal es la función electoral de cuyo ejercicio depende la configuración del personal de los cuerpos representativos, también la acción --- constituyente, ya que la reforma constitucional, habrá -- de someterse a procedimiento de referéndum en su caso.

Durante el presente trabajo, se aludirá el término "referéndum", por lo que considero debe explicarse en qué consiste y cuál es la diferencia entre éste y el -

"plebiscito".

Se puede afirmar que el referéndum es una "institución política mediante la cual el cuerpo electoral acepta o rechaza las leyes aprobadas por un órgano legislativo. El referéndum es una institución característica del régimen democrático. Supone esta institución una amplia facultad otorgada al cuerpo electoral para la ratificación o desaprobación de las leyes..."⁽²⁵⁾ En tanto que el plebiscito es una "consulta hecha directamente al pueblo para que resuelva lo que considere más conveniente respecto a la solución de un problema político de trascendental interés o sobre la aprobación o repulsa de determinados actos de sus gobernantes".⁽²⁶⁾

Esbozando un panorama general de lo que es el sufragio, podemos decir inicialmente que es un sistema elaborado para la provisión de cargos de una entidad pública, según la cual son promovidos a los mismos aquellos que reúnen mayor número de adhesiones de los electores. La existencia del sufragio es esencial en las formas democráticas de gobierno. Es importante decir que el sistema de partidos políticos propio de éstas ha introducido una técnica de sufragio mediante fórmulas que intentan compaginar el gobierno de la mayoría con el respeto de los derechos de las minorías. Pero de esto se hablará con detalle en el capítulo referente a la Representación cuando se analicen los sistemas mayoritario y de representación-

(25) De Pina, Rafael. Op. cit. p. 408.

(26) Idem. p. 300.

proporcional.

El profesor Pérez Serrano nos dice del sufragio: "Constituye el sufragio una operación administrativa por su forma y procedimiento, mediante la cual se designa a quienes hayan de ocupar determinados cargos públicos..." (27)

De lo anterior, podemos entender la importancia que en la actualidad tiene el sufragio. Mientras que en el pasado existían regímenes de corte absolutista en donde el sufragio pasaba a segundo término puesto que había un Poder que no emanaba del pueblo, en el mundo actual, - en donde prevalecen los sistemas de gobierno con base representativa, el sufragio ocupa un lugar en la cúspide y tiende a identificarse con Estado y Gobierno.

Es por tal motivo, que en los últimos cin cuenta años haya servido de tema central dentro de la --- ciencia política, y que conforme se ha ido avanzando democráticamente, se expandiera el ámbito de los ciudadanos - llamados a votar y se acrecentaran las intervenciones del sufragio en las diferentes áreas de la actividad del Estado.

Dentro de un Estado de democracia representati-- va, el mayor alcance debería ser el hecho de que no existiera institución desconectada del Cuerpo electoral; pen-

(27) Op. cit. p. 337.

sando con un criterio democrático, poca validez tendría un régimen en donde no prevaleciera la voluntad de la mayoría de los ciudadanos, porque el punto de vista obtenido en virtud de la consulta del electorado, es el más alto exponente en un Estado democrático.

En cuanto a la naturaleza jurídica del sufragio, el español Pablo Lucas Verdú señala que "mediante el sufragio los ciudadanos ejercen el derecho reconocido en las normas constitucionales y ordinarias, y con arreglo a las mismas, a participar en la fijación de la orientación política nacional eligiendo a los candidatos para los puestos parlamentarios y otros cuerpos públicos y votando las cuestiones que se les sometan (referéndum), o que ellos decidan (iniciativa popular)".⁽²⁸⁾

La anterior definición visualiza principalmente el sufragio ejercido en las elecciones generales políticas, o sea, elecciones de diputados, de senadores y de Presidente de la República; además, el voto de referéndum y el de iniciativa popular. No obstante, puede adecuarse a las elecciones estatales y municipales.

En otro enfoque, notemos que el sufragio es una forma de participación en la fijación de la ordenación política, si bien en el Estado contemporáneo los partidos políticos se interponen por medio de su monopolio, en la práctica, al designar y presentar los candidatos.

(28) Curso de Derecho Político, Vol. III, Ed. Tecnos, Madrid, 1976. p. 208.

El profesor Maurice Hauriou aporta el siguiente concepto de sufragio: afirma que "el sufragio es la organización política del asentimiento, es decir, de esta operación de la voluntad que consiste en aceptar o rechazar una proposición formulada o una decisión adoptada por otro poder. Pero es también la organización política del sentimiento de confianza y de adhesión de hombre a hombre, - sentimiento que engendra el patronato y la clientela". (29)

Originalmente, la actitud de Maurice Hauriou con templaba al sufragio como un verdadero poder que era susceptible de equipararse a los poderes legislativo y ejecutivo.

Para Hauriou, el poder del sufragio corresponde a la operación de la voluntad denominada asentimiento, -- que estriba en aceptar o repudiar una proposición o una decisión adoptada por otro poder. Una de las funciones de dicho poder es la elección, en donde otorga su asentimiento a una candidatura. Siendo así, el poder de sufragio es, al mismo tiempo, una manifestación de la soberanía nacional y un poder que tiene injerencia en el gobierno.

Auby dice al respecto: "Cabe la duda de calificar como poder al sufragio, porque carece de iniciativa, pero resulta que el sufragio ha conquistado aquélla mediante la iniciativa legislativa popular". (30)

No obstante lo anterior, sabemos que la soberanía

(29) Principios de Derecho público y constitucional (traducción de C. Ruiz del Castillo), Ed. Reus, Madrid, 1928. p. 488.

(30) Citado por Hauriou, Maurice. Op. cit. p. 607.

nia nacional es un principio legitimador del poder en los países democráticos, pero no es un poder que posea órganos e instituciones propios diferentes de los correspondientes a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Por otra parte, recordemos la interferencia que tienen en todo el proceso electoral los partidos políticos, interferencia que merma el poder de sufragio en su sentido corporativo debido a la acción monopolista de los partidos.

Muchos autores han debatido la naturaleza jurídica del sufragio, así tenemos que un sector de ellos sostiene que el sufragio es el ejercicio de un derecho; mientras que para otro grupo de doctrinarios, el sufragio es entendido como una función. Estas posturas serán analizadas más adelante, dentro del inciso correspondiente.

Hablemos ahora de las funciones que el sufragio asume. El sufragio puede ser usado, o bien para elegir personas, o bien para adoptar acuerdos. La designación de un diputado y la ratificación de determinada ley por vía de referéndum son ejemplos claros de los dos supuestos señalados.

Se puede afirmar que básicamente son tres las funciones del sufragio: una electoral, que sirve para señalar a las personas que fungirán como órganos; una segunda, normativa, que se utiliza para iniciar una Ley, aprobar o desaprobar un texto legislativo votado por el Con--

greso, e incluso, para tener intervención en una revisión constitucional; y una tercera función, política, que sería empleada para consultar, por ejemplo, el propósito de aplicar una ley vigente a un caso concreto. Esta última función de matiz político puede ser llamada plebiscitaria.

Es posible señalar que la única función del sufragio es acreditar la opinión pública en la cual van encerrados tanto nombres de personas, posturas doctrinarias y resoluciones que son de su predilección.

2.2. Tipología del sufragio y fenómenos conexos.

El derecho al voto es una cuestión de trascendental importancia que se ha expresado de diversas maneras. El proceso histórico ha seguido el camino de una democratización progresiva del sufragio expandiéndolo cada vez a más estratos sociales. Es necesario recordar los fenómenos conexos con las diferentes clases de sufragio; por ejemplo, tenemos la relación del voto obligatorio con el abstencionismo electoral, y el número óptimo en la participación electoral.

Mackenzie indica que existen motivos reales en pro del voto obligatorio; tales motivos, señala, son que el voto constituye un deber y es el Estado quien no debe escatimar esfuerzos por fomentar la obligación moral de votar. Añade que el término apatía puede prestarse a con

fusiones, en tanto que un elector puede mostrarse apático votando o dejando de hacerlo, esto sin contar que existen en ocasiones actitudes premeditadas de abstencionismo, -- por lo que el punto positivo del voto obligatorio radica en el hecho de que es preferible votar, aunque sea de manera apática, que abstenerse.⁽³¹⁾

Escribe Mackenzie: "El ejemplo más antiguo de este argumento se halla en las leyes de Solón, promulgadas en Atenas en el siglo VI antes de Cristo, que exigía que en los casos de pugna interior todos los ciudadanos debían unirse a uno u otro bando, bajo la pena de verse privados del derecho de sufragio, ya que la abstención de -- una gran masa de ciudadanos fomenta la tiranía. Ello es tan cierto como en la Atenas de hace dos mil quinientos años, pero la realidad nunca ha demostrado que la imposición de las sanciones legales sea un remedio eficaz".⁽³²⁾

Es preciso encontrar la distinción entre el voto obligatorio y el voto forzado antes de analizar el abstencionismo electoral. Primeramente, diremos que se puede exigir el voto cuando hay elecciones libres, periódicas y auténticas, por lo que no hay justificación alguna cuando se obliga a los ciudadanos a votar en regímenes donde no existen las tres condiciones arriba marcadas. Las elecciones se convierten en una pantomima en sistemas de gobierno de corte totalitario, y se han presentado casos indignantes, o hilarantes, según se vea, en donde se han su

(31) Efr. Lucas Verdú, Pablo. Op. cit. p. 218.

(32) Citado por Lucas Verdú, Pablo. Op. cit. p. 218.

mado un mayor número de votos que de votantes existentes. Por otra parte, vía medios coactivos, se ha obligado a todos los ciudadanos en determinados países a votar ya sea por un individuo, por "salvar a la nación", o por "salvaguardar la paz y el orden sociales" instrumentando para ello una serie de duras sanciones tales como la cancelación del pasaporte o la deposición del puesto de trabajo.

En los casos antes referidos, se puede explicar el por qué del abstencionismo electoral toda vez que se trata de elecciones manipuladas en donde hay candidatos oficiales únicos y en donde los resultados electorales -- son calculados con antelación. Por lo tanto, no se trata aquí de un voto obligatorio, sino de un voto forzado, estableciéndose así la diferencia entre uno y otro.

Maurice Hauriou da por hecho el voto de los electores, siempre que haya una organización formal del asentimiento de los ciudadanos por medio de elecciones generales. El gobierno debe adecuarse a dicha organización en el grado en que es representativo, por lo cual espera que los ciudadanos voten. Los escrutinios se basan en la mayoría y ésta sólo tendrá valor de opinión cuando todos -- los electores tomen parte en la elección. Aquí prevalece una situación bilateral: por un lado, para que el régimen representativo opere, el gobierno necesita que se vote; y por otro lado, siendo que el gobierno cumple con sus obligaciones, es necesario que el ciudadano cumpla con las suas también.

Respecto al abstencionismo, Joseph Barthélemy nos dice: "El abstencionismo electoral es una plaga que afecta a numerosos Estados cualquiera que sea su forma política".⁽³³⁾ No obstante, más trascendente es el saber -- los motivos por los que se presenta el fenómeno del abstencionismo.

Pablo Lucas Verdú nos da algunas razones que generan el abstencionismo electoral. "Causas psicológicas: indolencia e indiferencia de los ciudadanos. Algunos argumentan que en definitiva, su voto no es decisivo y por eso es indiferente que voten o no. Escepticismo: la política es asunto de profesionales, de técnicos de la cosa pública. De otro lado, la política parece asunto turbio y es mejor no mezclarse con ella. Ignorancia: ¿quién conoce las complicadas cuestiones públicas? Sólo unos ---- cuantos, ¡que se arreglen ellos!; egoísmo: es molesto ir a votar precisamente en domingo...; temor: puede haber desórdenes...",⁽³⁴⁾

En su mayoría, estas no son razones que justifiquen el abstencionismo. No son ni la indolencia ni el egoísmo, así como tampoco el escepticismo o la ignorancia puesto que es un deber cívico mantener interés por las -- cuestiones políticas y, por lo mismo, votar. En cuanto a la amplitud del cuerpo electoral, como dice Barthélemy, -- entre más capas sociales abarca el sufragio, más abstenciones se dan.

(33) El voto obligatorio, Ed. Revista de Derecho público y de la Ciencia política, I.V., París, 1923. p. 106.

(34) Op. cit. p. 219.

Se puede afirmar que si se contempla al sufragio como un deber cívico, es congruente suponer que se implante la obligatoriedad del voto. Para aquellos que no voten sin una causa justificada, se instrumentan sanciones.

Un grupo de doctrinarios han indicado los problemas que se suscitan para sancionar a quienes no cumplen con el deber cívico de votar. El profesor Del Valle clasifica las posibles medidas sancionadoras en: "políticas, sociales, administrativas y financieras".⁽³⁵⁾ Dentro de las políticas destacan la suspensión del derecho electoral, y/o la pérdida de determinados derechos políticos. En cuanto a las sociales está la reprensión pública. Entre las administrativas figura, por ejemplo, el no poder tomar posesión de ningún cargo. Y por último, dentro de las financieras, se encuentran las multas, que son aumentadas en la medida en que haya reincidencia.

De tales disposiciones, el hispano Lucas Verdú dice: "A nuestro juicio, sin dejar de reconocer el carácter de deber cívico del voto, las medidas sancionadoras anteriores nos parecen, varias de ellas, excesivas. Además ponen en manos de la Administración un arma poderosa. Será menester aplicarlas con ponderación y, desde luego, sólo cuando se trate de elecciones libres, periódicas, auténticas y disputadas".⁽³⁶⁾

Por otra parte, en los países altamente democrá

(35) Derecho Constitucional comparado, Librería General - Zaragoza, Barcelona, 1944. p. 120.

(36) Op. cit. p. 221.

tizados existe un menor número de abstenciones toda vez - que los partidos políticos despiertan el interés cívico - de los ciudadanos por medio de una continua propaganda, y por el análisis de la problemática economicosocial del -- país, así como la aportación de sus posibles soluciones, - lo cual induce al ciudadano a ir a las urnas y emitir su voto.

Hablaremos ahora del óptimo en la participación electoral y trataremos de ver en qué consiste. Inicialmente podemos decir que hay pensadores políticos que dudan de las ventajas de los altos niveles de participación, mientras que otro sector ve con buenos ojos el alto porcentaje de votantes. Los primeros argumentan que el aumento del cuerpo electoral no es sino un reflejo de una - tensión y de un grave defecto por parte del gobierno, --- iniciando como votantes a personas que socialmente son no civas para el sistema democrático. Los segundos manifiestan que el alto porcentaje de votantes es una prueba evidente del beneplácito del electorado por la forma en que se desenvuelven los sucesos.

Milbrath distingue los dos papeles básicos que cumple el ciudadano, es decir, el de participante y el de súbdito; son dos actividades que van en direcciones contrarias. Resulta una tarea ardua incidir sobre las decisiones del gobierno, así como someterse a ellas. Escribe Milbrath: "La mayoría de los ciudadanos equilibran ambas-

funciones en su vida cotidiana, aunque existen diferen---
 cias de matices: algunos tienden más a subrayar su papel-
 de súbdito; otros potencian el de participante. Los acti-
 vamente moderados alcanzarán mejor ese equilibrio entre -
 los dos papeles que quienes sean muy activos: también es-
 necesario establecer tal equilibrio en el nivel de la es-
 tructura política. Es menester un gobierno que responda-
 a los deseos del pueblo y que, al mismo tiempo, sea efi-
 caz. Caben conflictos entre los dos objetivos. Un go---
 bierno hipersensible a la opinión pública no puede perse-
 guir una política consistente: así, la IV República fran-
 cesa que respondía a cada fluctuación de la opinión públi-
 ca. Por el contrario, un gobierno que sigue un programa-
 sin atender a los deseos y requerimientos de las gentes -
 sería autocrático. El mantenimiento de la balanza entre-
 responsabilidad y eficacia gubernativa es respaldado por
 los esfuerzos de los ciudadanos al equilibrar sus funcio-
 nes de partícipes y súbditos". (37)

La opinión de que altos grados de participación
 e interés políticos no sirven a la democracia constitucio-
 nal, no quiere decir que moderadas cuotas de participa---
 ción no garantizan tal democracia. Entonces, el sosteni-
 miento del sistema recae sobre élites políticas responsa-
 bles. Para que tales élites operen en forma apropiada, -
 es menester que se organicen en dos o más agrupaciones --
 contendientes, o sea, en partidos políticos que compitan-
 entre sí con el fin de ganar votos.

(37) Political participation. How and why Do people Get -
 Involved in Politics? Ed. Rand McNally & Company, --
 Chicago, 1966. p. 145.

2.3. El sufragio como función, como derecho y como deber.

Anteriormente mencionamos la controversia entre doctrinarios en cuanto a la naturaleza jurídica del sufragio. Así dijimos que un sector considera al sufragio como el ejercicio de un derecho; mientras que otro grupo de pensadores lo contemplan como una función. Es ahora cuando profundizaremos sobre este punto.

Tenemos que para quienes estiman el sufragio como ejercicio de un derecho, basan su dicho en la afirmación de que el sufragio es un derecho universal, vinculado a cada ciudadano, para nombrar representantes. Esta tesis parte de la doctrina de la soberanía popular que -- considera al sufragio como una facultad, de modo que nadie está obligado a ejercerlo. El otro punto de vista, -- sostenido por el segundo grupo, es decir, que contempla -- al sufragio como función, arranca del postulado de la soberanía nacional que es una moderación de la soberanía popular. Según esta postura, la ley puede someter el ejercicio del sufragio a determinadas condiciones. Por otra parte, debido a su carácter de función, puede tornarse en obligatorio.

El constitucionalista italiano Biscaretti di Ruffia tiene su propia idea al respecto:..."el sufragio es un derecho de función que capacita al ciudadano para el ejercicio de la función electoral, que es eminentemente --

pública y que constituye los órganos representativos del Estado y de los entes territoriales menores. El sufragio es un "derecho corporativo" en la medida que se ejerce colectivamente, no de modo aislado". (38)

El objeto de discusión básico, es decidir si el sufragio debe estimarse como función, o si ha de contemplarse como un derecho. Del resultado de tal planteamiento dependerá el que se aprecie y edifique, en su caso, el voto como una obligación jurídicamente exigible.

EL SUFRAGIO COMO FUNCION.- Hay Estados en los que no hay controversia sobre la naturaleza del sufragio puesto que éste simplemente no existe debido a que no se presenta, ni siquiera, una mínima intervención de la ciudadanía en el funcionamiento del Gobierno. Sin embargo, - en la mayoría de los Estados actuales, el sufragio constituye la piedra de toque dentro de la mecánica política, - por lo cual el sufragio reviste las características de -- función.

EL SUFRAGIO COMO DERECHO.- Se considera como - una facultad para participar en el gobierno del Estado, - Es por este motivo que cuando se hace la apología de la - tesis del sufragio universal, siempre se toma como punto de salida la idea de que es un derecho para propósito estatal, para tomar parte en la gobernación del país; es un derecho a fungir como órgano.

(38) Derecho Constitucional, (traducción de Pablo Lucas - Verdó), Ed. Tecnos, Madrid, 1965. p. 319.

Señala el profesor Pérez Serrano: "A decir verdad, entendido el sufragio como institución necesaria o conveniente, esclarecido su carácter de función para el régimen del Estado, las normas de capacitación que el Derecho positivo haya establecido serán la base en que fundarse para recabar, con arreglo a ellas, el reconocimiento del derecho de sufragio; derecho que no se circunscribe a la mera posibilidad, vacía de eficacia, de figurar -- en el Censo, sino que se extiende a la emisión del voto, -- a la actuación en Mesas, Juntas y demás organismos electorales, e incluso, con las debidas restricciones, a ser -- elegidos, en su caso".(39)

EL SUFRAGIO COMO DEBER.- Cuando se acepta que el sufragio implica una función, se hace manifiesto el -- concepto de deber. El ciudadano elector no tiene en su voto un derecho personal que puede hacer operar a su antojo, persiguiendo con ello propósitos personales, sino que lo tiene como instrumento que habrá de ayudar al buen funcionamiento del Estado y es éste el punto toral que ha de considerar el elector cuando emita su voto.

Cuando se califica al sufragio como función lo que se pretende esencialmente es que se reduzca el cuerpo electoral a una minoría que esté capacitada; y cuando se le ubica como un derecho, se pretende demostrar que cada persona tiene el título incuestionable a votar. La doctrina da predilección a una u otra postura dependiendo de

(39) Op. cit. p. 341.

la aspiración política de que se trate. Así, es derecho-cuando, en etapas revolucionarias, se apela a Rousseau; y es función cuando predomina la legitimidad o se vive en un marcado doctrinarismo.

2.4. Problemas del sufragio.

Se puede decir que son tres básicamente los problemas del sufragio; el español Pérez Serrano escribe: -- "Por fuerza parecerá aventurado el criterio que reduce a tan escuetos términos una materia de tanta riqueza, que incluso desborda de lo político (elecciones administrativas), rebasa lo público interno (aspectos internacionales) y hasta se proyecta sobre el plano del Derecho privado -- (vida de sociedades, etc.). Lo que quiere indicarse, sin embargo, es que el sufragio, ya de personas, ya de actos, puede centrar su problemática en torno a tres únicos grandes núcleos de cuestiones, a saber: 1ª. electorado; 2ª. sistema preferido, y 3ª. garantías. Y aún cabría añadir que el segundo grupo de temas puede descartarse en absoluto cuando el sufragio actúa en función normativa, pues para aprobar una iniciativa de ley, o rechazar un proyecto-parlamentario aprobado basta con saber quiénes pueden votar y qué precauciones han de rodear la votación".⁽⁴⁰⁾

Las garantías y el electorado integran los dos extremos del sufragio y fácilmente se podría encerrar en este último apartado casi toda la sustancia referente a sistemas y cuyo objetivo estriba solamente en optar por -

(40) Op. cit. p. 342.

el procedimiento que mejor sirva para que la voluntad de los ciudadanos se exprese sin tergiversaciones o adulteraciones.

Cuando se haga referencia al electorado, se deberá analizar tanto el derecho de sufragio activo, así como el pasivo, es decir, tanto la capacidad para votar como para ser elegido; al estudiar los sistemas será imperioso concretizar en qué ámbito (individual o familiar) - debe enmarcarse el sufragio, y qué criterio se sigue en cuanto a lo territorial (circunscripciones, distritos), - con la aplicación obligada del principio mayoritario, o - de las instrumentaciones creadas para la representación - de minorías.

Por otra parte, cuando se aluda a las garantías, se tendrán que considerar tanto las que afecten a la emisión del voto como las relacionadas con el procedimiento-reconocido para mayor eficacia de la institución.

2.5. Organización juridicopolítica del sufragio.

Es el Estado quien debe organizar lo relativo a la emisión de votos, y su escrutinio. Asimismo, le toca ordenar al cuerpo electoral, señalar fechas y lugares de la votación, así como la forma de la misma y las autoridades que han de dirigir el acto y llevar a cabo el recuento de votos.

Dentro del presente inciso es menester analizar a los colegios y circunscripciones electorales. Así tenemos que Pierre denomina circunscripción electoral a "la extensión territorial en la cual todos los ciudadanos inscritos concurren en común para designar el número de representantes determinado por la Ley".⁽⁴¹⁾

Xifra Heras nos da su propia definición: "Con el fin de que el cuerpo de ciudadanos pueda ejercer el derecho del sufragio es necesario estructurar unas agrupaciones territoriales o profesionales que constituyan una unidad para las operaciones electorales y para la designación de los candidatos victoriosos; a estas agrupaciones, cuya misión es la de elegir a uno o más representantes, se les conoce con el nombre de circunscripciones o colegios electorales".⁽⁴²⁾

La cifra total de los ciudadanos electores se subdivide en un determinado número de grupos, en donde en cada uno se escogen ya sean uno o más miembros del Parlamento o Congreso. Los colegios electorales son el producto de esta subdivisión. Estos grupos o agrupaciones, generalmente se establecen en atención a una base territorial, de tal manera que reúnen a los ciudadanos que habitan una determinada región del territorio del Estado.

No se señalan los colegios territoriales atendiendo a la mayor o menor extensión de su superficie, sino al número total de su población residente, puesto que-

(41) Citado por Lucas Verdú, Pablo. Op. cit. p. 233.

(42) Curso de Derecho Constitucional, I.I, Ed. Bosch, Barcelona, 1957. p. 433.

no se trata de una representación territorial, sino de -- una representación de electores. Comúnmente, se fija según a cuántos electores debe conferirse un puesto en el - Parlamento o Congreso, alcanzándose de esta forma el co-- ciente de representación.

Los colegios electorales pueden ser de dos ti-- pos: a) uninominales y b) plurinominales.

a) Colegios uninominales.- Se les llama así - cuando diversas agrupaciones de electores - son tantas como representantes deban ser es cogidos. Por lo tanto, cada colegio elige- un diputado.

b) Colegios plurinominales.- Se dan cuando ca da colegio nombra varios representantes.

Asimismo, puede ser dividido el territorio en - distritos (demarcación en que radica el colegio electoral que elige un solo diputado) y en circunscripciones (demar- cación en que radica el colegio electoral que elige va--- rios diputados) de tal suerte que unos sean uninominales- y otros plurinominales.

Cabe señalar que también existe el denominado - Colegio nacional único dentro del cual el total de electo- res de la nación integra un solo colegio para designar, -

en forma conjunta, a todos los representantes.

En los países anglosajones, se ha persistido en seguir el sistema de colegios uninominales, en tanto que en la mayor parte de los países continentales europeos se ha seguido el sistema de los colegios plurinominales. Los colegios uninominales adoptan el principio de mayoría, -- mientras que los plurinominales se inclinan por la representación proporcional. En el capítulo referente a la Representación, se explicará con amplitud en qué consisten tanto el sistema mayoritario como la representación proporcional.

Se han debatido por parte de los políticos y de los doctrinarios, las ventajas y objeciones de los tipos de colegios antes citados. Por ejemplo, dentro de los -- que defienden el sistema de colegios uninominales, se encuentra el francés Esmein que sostiene que "el colegio -- uninominal es un sistema sencillo y practicable".⁽⁴³⁾ Dentro de este sistema, el candidato puede ser conocido por los electores; y las inquietudes y necesidades de éstos -- pueden ser conocidas a su vez por aquél. El italiano Salvatore Foderaro apoya la opinión de Esmein afirmando que "si se considera a la elección como designación de personas capaces es claro que debe hacerse un ámbito limitado, pues sólo así es posible que los votantes conozcan las posibles cualidades de los candidatos, por eso es preferible el colegio uninominal".⁽⁴⁴⁾

(43) Citado por Lucas Verdú, Pablo. Op. cit. p. 234.

(44) Colegio uninominal y escrutinio de lista, Ed. Cedam, Padua, 1946. p. 16.

Por otra parte, por medio del sistema de colegio uninominal, resulta menos difícil la integración de una mayoría en el Congreso, lo que no sucede con las elecciones que se basan en el sistema de colegios plurinominales.

Un sector de pensadores políticos han objetado el sistema de colegios uninominales argumentando que dicho sistema se muestra más propenso a la corrupción electoral, además de inducir a una obtusa visión de los asuntos públicos. Estos autores dicen en favor de los colegios plurinominales que en tal sistema crece y se multiplica el derecho de cada elector en la medida en que puede elegir a varios diputados; por otro lado, aumenta el alcance político de las elecciones.

Pero este sistema tiene asimismo inconvenientes; uno de ellos es que se ubica mal al sufragio universal ya que la mayoría de los votantes no conoce adecuadamente a los diferentes candidatos y no pueden ejercer un control real sobre los partidos que los presentan. Tiene éxito la lista de candidatos en tanto que quienes la encabezan sean plenamente conocidos en su circunscripción, de tal forma que los electores voten, además, por los siguientes en la lista. Dentro de este procedimiento, el diputado electo posee una total independencia, y suele suceder que transforme, en su actuación en el Congreso, las opiniones sostenidas frente a sus electores.

Es necesario recordar el fenómeno llamado manipulación de los colegios electorales que reviste mayor -- gravedad en los colegios uninominales.

Carl J. Friedrich lo describe así: "Como todo - lo que un partido precisa para la obtención de un acta de diputado es obtener una pequeña mayoría en las elecciones (o en las luchas electorales de tipo "three cornered" una simple pluralidad), se pueden trazar los límites de los - distritos electorales de forma que uno acumule grandes -- porcentajes de opositores al partido propio en unos pocos distritos y luego dividida el resto, de modo que obtenga - en los restantes amplia mayoría. Lo que se hace así es - simplemente crear de modo artificial unas condiciones ambiente que se parecen a las que llegan a plantearse, con - el paso de los años, dada la actual movilidad de la pobla - ción de un país". (45)

Por medio de este despótico e irregular método, se debilita o anula a los electores de una determinada -- tendencia dentro de la masa de electores de la tendencia - a la cual se desea ayudar.

En México prevalecen ambos sistemas, es decir, - el uninominal y el plurinominal; esto lo podemos apreciar claramente en el contenido del artículo 52 de la Constitu - ción Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(45) Gobierno Constitucional y Democracia. Teoría y prác - tica en Europa y América (traducción de Agustín Gil - Lasierra), Ed. Instituto de Estudios Políticos, Vol. II, Madrid, 1957, p. 57.

"Art. 52.- La Cámara de Diputados estará integrada por trescientos diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales, uninominales y -- hasta cien diputados que serán electos -- según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales".

2.6. El Electorado.

Entendemos al electorado como un conjunto de -- personas cuya capacidad para votar les es plenamente reconocida en las listas electorales. El electorado o cuerpo electoral, por medio del procedimiento denominado vota---ción, expresa su opinión en cuanto a la forma de gobernación que prefiere y determina quiénes habrán de ejercer -- el poder.

Estimo que el tratadista Pérez Serrano describe de manera más atinada lo que es el electorado. Dice el -- profesor español: "Englobase bajo esta expresión el con---junto de los individuos (y en su caso entidades) que tienen derecho a votar, o sea el electorado activo, y el conjunto de personas y de condiciones de capacidad que permiten ser elegido, o sea, el electorado pasivo".⁽⁴⁶⁾

(46) Op. cit. p. 342.

Tanto el electorado activo como el pasivo tienen una íntima vinculación que da la pauta para que sea posible, en un momento dado, calificar de más o de menos democrático a un régimen existente en un país determinado. Se puede decir que lo que más inquieta a los legisladores, y sobre todo, a los partidos políticos, es el punto relativo a los requisitos necesarios para poder actuar como elector, de donde se desprende también el criterio a seguir en cuanto a la capacidad que deba de poseerse para ser elegido. Por muchos años el problema que ha provocado gran apasionamiento es el de convertir en mandato legal el hecho de que todos los ciudadanos tengan el acceso al voto; esto es, lo relativo al sufragio universal.

A continuación observaremos que hay sectores -- doctrinarios que se inclinan porque solamente voten unos cuantos en atención al establecimiento de requisitos muy especiales; mientras que otros pensadores se pronuncian porque el voto sea ejercitado por todos. Estas dos posturas dan origen a la existencia del sufragio restringido y del sufragio universal.

2.6.1. Sufragio restringido.

El sufragio restringido es el que se concede a los ciudadanos que reúnen determinadas características, -- ya sean económicas (fortuna) o de capacidad (cultura, título profesional, etc.).

Básicamente son dos las formas en que se muestra el sufragio restringido; estas son el sufragio censitario y el sufragio de capacidades. Desde un punto de vista meramente histórico, el sufragio censitario fue el primer intento por restringir el voto. Exclusivamente tienen derecho a participar en las elecciones, aquellos ciudadanos que aportan una determinada cantidad directa; a esto se le conoce como censo electoral. Por lo tanto, solamente votan quienes detentan una cierta fortuna. Esto nos lleva a analizar la llamada capacidad económica.

a) La capacidad económica.- Se cree que el individuo que procede de un nivel acomodado, económicamente hablando, posee cierto grado de instrucción, y que, por la misma razón, ha probado ser apto para desarrollarse y regular adecuadamente su vida; además, se supone que es dueño de una connotada noción de la responsabilidad y de la administración. Es, en resumen, un modelo ejemplar del orden y, por lo tanto, una garantía de recta conducta. Boissy D'Anglas sostenía al respecto que "un País gobernado por los propietarios se halla en pleno orden social; un País donde gobiernan los no-propietarios se halla en un estado de naturaleza".⁽⁴⁷⁾ Por supuesto, no es necesario señalar que este es un criterio totalmente anti democrático.

Por otra parte, existen las figuras jurídicas de la imputación legal y de la delegación voluntaria que son instituciones subsidiarias. En la imputación legal -

(47) Citado por Pérez Serrano, Nicolás. Op. cit. p. 343.

se fijan, por ejemplo, al padre de familia o esposo los impuestos que abonan su mujer o sus hijos. En la delegación voluntaria, el que funge como contribuyente puede -- transferir su título a un familiar quien de esta forma obtiene capacidad. La naturaleza jurídica de esta operación es fuertemente debatida puesto que no se trata de una cesión de capacidad, sino de una transmisión de título que permite el disfrute.

Como hemos visto, dos juicios se han usado para graduar la capacidad económica: el primer juicio está sugtentado en el pago de impuestos; y el segundo, en la posesión de bienes, principalmente inmuebles.

Considero que este requisito de la capacidad -- económica, como ya se ha señalado, es ostensiblemente contrario a los principios democráticos. Además, mirándolo -- detenidamente, la posesión de fortuna no siempre implica una plena capacidad personal, sino más bien un patrimonio heredado; se puede ser brillante en el mundo de los negocios, pero esto no significa que se tenga destreza en materia política. No obstante, esto de ningún modo quiere decir que por el sólo hecho de no ser propietario de bien alguno se pueda ser competente.

b) El requisito de instrucción.- En este tipo -- de sufragio, el voto es reservado para aquellos que po---seen un cierto nivel de instrucción. De este modo, el -- cuerpo electoral se amplía levemente puesto que podrán vo

tar aquellos que, aún cuando no detentan los medios de riqueza demandados por el voto censitario, tienen ciertos títulos oficiales que demuestran un grado de educación. - Esta clase de sufragio fue muy socorrida en los estados sureños de los Estados Unidos de Norteamérica para dejar fuera a los miembros de la raza negra, ya que se les exigía que supiesen leer, y, en algunos casos, que fueran capaces de interpretar la Constitución. Dicho método es, por demás retrógrado.

El requisito de instrucción se basa en el juicio de que el individuo ignorante carece de criterio para discernir o para resolver; pero, el problema que se plantea es el de determinar qué grado de cultura se ha de exigir a los ciudadanos electores. Si se pide un título superior, el sufragio quedará constreñido a un sector muy reducido; si es suficiente el saber leer y escribir, no será esto un indicador fehaciente de capacidad. Esta última afirmación estimo que no es válida, puesto que la falta de cultura no es siempre algo reprochable a quien la padece, ni testimonio de incompetencia. Inteligencia e ilustración son dos cosas diferentes. Además, existen funciones públicas tales como el servicio militar, o de índole privado como lo es el matrimonio, para las cuales no se necesita una instrucción básica.

2.6.2. Sufragio universal.

Hay algo más profundo en torno al sufragio; exis

te un ferviente anhelo democrático surgido del principio de igualdad, que legaliza la participación de todos los ciudadanos en la cosa pública.

No obstante, prevalecen aún doctrinarios que de saprueban el sufragio universal argumentando razones poco convincentes; pero tenemos por sabido que actualmente en las esferas política, económica y social es una exigencia democrática evidente y, por lo mismo, aquellos que se resisten a ella corren el riesgo de ser calificados de reaccionarios.

El sufragio, por su misma naturaleza, es universal ya que al ser un poder de asentimiento, según lo afirma Hauriou, a todos va dirigido. Sin embargo, hay lugares en donde se ejerce una política autoritaria y en donde se contempla al sufragio no como una forma de asentimiento, sino como un medio de gobierno. Es penoso ver como el ser humano tergiversa principios esencialmente buenos, y hace de algo positivo, algo mezquino.

Es interesante la postura de Barthélemy, quien sostiene que al sufragio universal sólo cabe definirlo en forma negativa. Dice Barthélemy: "es el que no restringe el voto ni por condiciones de herencia, ni de fortuna, ni de cultura, etc. Lo cual no quiere decir que ese sufragio haya de consagrar la capacidad electoral de todos; antes al contrario, puede excluir a muchos, ya por edad, ya

por salud mental, sexo, indignidad, etc. Ni supone tampoco la inscripción obligada de todos los ciudadanos: en -- Francia, donde nadie discute que exista el clásico sufragio universal, el número de electores es un 29 por 100 de la población; y aún en la Inglaterra del voto femenino amplio, los electores son un 55 por 100 con relación a los habitantes del País". (48)

Ahora bien, a raíz de la terminación de la Segunda Guerra Mundial, período conocido como de la posguerra, ha habido una ampliación progresiva del electorado activo, de tal suerte que cada vez se ha reducido más el requisito de la edad, se ha suavizado notablemente el requisito de la nacionalidad de origen y se han ido minimizando las condiciones concernientes al sexo, a la no indignidad, etc. Una muestra definitiva de lo anterior es la cuestión referente al voto femenino que a continuación analizaremos.

a) El sufragio de la mujer.— En tiempos pasados, fue considerado algo muy normal el hecho de que las mujeres no votaran; cuestiones de carácter tradicional, consideraciones de índole familiar, una supuesta ineptitud política y otras razones, inducían a tal resultado.— Aún en los países de hondo sentir democrático, y que eran el modelo ejemplar del sufragio universal, se mostraban renuentes a conceder el voto a la mujer. Sin embargo, y debido al papel desempeñado por ella en el curso de la gue

(48) Citado por Pérez Serrano, Nicolás. Op. cit. p. 343.

ra, a la relajación de los vínculos domésticos, a la --- emancipación en el plano político, así como en el social- de obreras y empleadas, y al nuevo enfoque de las nuevas- generaciones, los obstáculos fueron hechos a un lado.

Es pertinente hablar aquí del sufragismo, que - es un sistema político que concede a la mujer el derecho- de votar. Sus postulados han sido aceptados en la mayo--- ría de los países democráticos gracias a la enérgica cam- paña de las asociaciones femeninas de sufragistas que en- el pasado siglo proliferaron en Estados Unidos e Inglate- rra principalmente. Antes de la Primera Guerra Mundial - se distinguió en estas campañas Mrs. Emmeline Pankhurst.-

Lo que en un inicio fue considerado como una -- singularidad un tanto cuanto extravagante, se abrió bre-- cha en el terreno político, y las grandes democracias an- tes citadas le dieron reconocimiento al voto femenino.

Existen cuatro factores a favor del sufragio de la mujer; la lógica democrática, la existencia de intere- ses propios que defender, los servicios que la mujer pue- de prestar en la materia, y la utilidad, que para las pro- pias beneficiarias representa. Es decir, no se trata de- una cuestión política, sino de rigurosa justicia. Asimis- mo, hay que tener en cuenta que tanto los elementos de ex- trema izquierda, por influencia del obrerismo militante,- como las fuerzas de derecha, por su convicción en el sen-

tido conservador de la mujer, defienden el voto femenino; mientras que políticos de corte radical suelen combatirlo.

En el mundo político actual se puede mostrar como compendio ingenioso del fenómeno operado el que Barthélemy indica: "Hace veinte años eran curiosidades constitucionales los Países donde votaban las mujeres; hoy parecen fósiles los Países en que ellas no votan". (49)

Antes de concluir este inciso, es importante -- percatarse del verdadero carácter del Cuerpo electoral, -- y para ello es menester hacer dos observaciones que nos -- eviten incurrir en confusiones al respecto, y se ubique -- al electorado en su auténtico sitio.

En primer lugar, se cree comúnmente que el Cuerpo electoral es la Nación misma, que es el propio Estado, con todos sus atributos soberanos. A tal conclusión se -- inclina el entusiasmo con que la doctrina clásica glorifica y ensalza la importancia del Cuerpo electoral, columna vertebral de la vida política, poder arbitral en difíciles conflictos, manifestación incuestionable de la voluntad popular, fundamento de todo régimen de carácter democrático. Y ciertamente, es el primer órgano constitucional, pero solamente es eso, un órgano. Fuera del electorado y dentro de la Nación existen personas, colectividades, fuerzas, causas e intereses que no se manifiestan a -- través de las listas electorales, y que tienen, no obstan

(49) Citado por Pérez Serrano, Nicolás. Op. cit. p. 345.

te, valor positivo y eficacia indiscutible.

En segundo lugar, se ha de recordar que la voluntad exteriorizada por el Cuerpo electoral no es voluntad de persona moral homogénea, sino mayoritaria; es una totalización y no otra cosa, por lo que no debe equipararse la voluntad electoral a la voluntad nacional.

Se puede añadir que el Poder público tiene facultades para modificar el Cuerpo electoral; el Poder Constituyente (y en muchos casos, el Legislativo), está en su derecho al configurar el Cuerpo electoral en atención a las conveniencias del país, que es, a la postre, la suprema razón, no dejando de ser el sufragio un instrumento para tal finalidad.

2.7. El sufragio como ejercicio de la soberanía popular.

Como lo pudimos apreciar en el primer capítulo de este trabajo, tras una larga y compleja evolución de ideas, se ha afianzado en los tiempos modernos, en todos los países civilizados, tanto entre los doctrinarios políticos como en las organizaciones políticas, la opinión de que la soberanía reside esencialmente en el pueblo.

Como consecuencia de esto, el organismo político primario fundamental en todo Estado democrático es el propio pueblo, la colectividad, la comunidad. Más estricto

tamente hablando, el organismo político primario y fundamental es la colectividad de los habitantes investidos de los derechos políticos, es decir, los ciudadanos. No obstante, el ejercicio de las funciones gubernativas de cada día no está atribuido en las democracias modernas a la misma colectividad de los ciudadanos, sino a instituciones de carácter permanente que ejercen los poderes de la ciudadanía, en representación de ésta.

La delegación de estos poderes la lleva a cabo la colectividad ciudadana por medio del acto denominado sufragio o elección. La función que ejerce en este caso la colectividad ciudadana se conoce como función electoral. Dicha función electoral es ejercida en determinados períodos, que varían según los países. A veces, se ejerce cada año, o cada cuatro años, o cada seis, y en ciertos casos, cada siete años. Existen diversos sistemas de ejercer la función electoral, los principales de los cuales serán analizados en su oportunidad.

En suma, para los países organizados democráticamente, el sufragio es la institución esencial y característica. De ahí su importancia en la ciencia política -- y el empeño que han tomado todas las sociedades de corte democrático por organizar su práctica en una forma que represente, del modo más fiel posible, la voluntad de los ciudadanos.

CAPITULO TERCERO

LA REPRESENTACION

C A P I T U L O III

3. LA REPRESENTACION

Es un elemento que está vinculado a la organización política actual, su regulación es importante y su estudio es nuclear en Derecho Político.

Este elemento conduce a la acción de la estructura social sobre la organización política, y es producto, en mayor o menor grado, de la misma organización y solamente tiene sentido en función de ella. El tratadista Luis - Sánchez Agesta señala que "la representación establece formas de participación en el poder, fenómenos de sustitución y de legitimación política y a través del sufragio canaliza y organiza la acción de la opinión pública -y, sobre todo, de los partidos, en la organización política propiamente dicha". (50)

Un elector que emite su voto, manifiesta una opinión con la cual colabora para resolver una decisión política y para designar a una persona que la sustituya en la adopción de esas decisiones políticas. Dicha persona es - el representante, que adopta decisiones que se estiman determinadas por el pueblo, o los electores que lo nombraron o a quienes representa. Nos encontramos frente a un fenómeno de organización política que coadyuva a definir una - agencia unitaria de poder, es decir, de decisión, para ---

(50) Principios de Teoría Política, Ed. Nacional, Madrid, 1979. p. 300.

instaurar normas o resolver problemas en el seno de una -- comunidad política. Los representantes son integrantes de la sociedad que se incorporan a la organización política -- a través de métodos regulados por la Constitución. Las -- opiniones, intereses y valores de la estructura social de-- que son portadores los representantes, se proyectan por me-- dio de procedimientos previstos.

3.1. Funciones y concepto de la representación.

En la relación entre estructura social y organiza-- ción constitucional, tiene particular importancia la par-- ticipación que se otorga al pueblo en el poder a través -- de la representación. La opinión pública y las votacio--- nes son actuaciones que el pueblo desarrolla de una forma-- inmediata, pero con un valor que se limita a una aproba--- ción o desaprobación, o una elección entre muchas optio--- nes. Para superar esta actuación meramente crítica de --- aprobación o rechazo, concentrando el impulso del público-- en una acción concreta, se transmite la personalidad del - pueblo a representantes que, sustituyéndole, funcionan en-- su nombre para hacer valer su voluntad.

Dice Benjamín Constant: "El sistema representati-- vo es una procuración otorgada a un cierto número de hom-- bres por la masa del pueblo que quiere que sus intereses - sean defendidos y que empero no tiene el tiempo de defen-- derlos ella misma..."⁽⁵¹⁾

(51) Citado por Pantoja Morán, David. Op. cit. p. 55.

En cuanto a su función, la representación propende básicamente a fortalecer y dar una posibilidad de actuación concreta y efectiva a la opinión pública. Como tal - constituye una forma de gobierno, el gobierno representativo, en donde representantes del pueblo toman parte en la - formulación de las decisiones políticas. Es preciso señalar que se debe de hablar de representantes, en plural, -- puesto que no es considerado como sistema representativo - aquel en donde un solo individuo, aunque se legitime por - medio de un plebiscito, como lo hiciera Napoleón, asume la representación del pueblo.

Desde luego, la representación es vía de participación por medio de la cual los representados tienen in---fluencia en las decisiones por conducto de sus representantes; las elecciones periódicas aseguran esta función. Tiene asimismo una función legitimadora en la medida que autoriza a los representantes para actuar en nombre de los representados y les transmite su autoridad. La representa---ción también es un reflejo del pluralismo de una sociedad- que reúne sus rasgos y matices en un órgano (Congreso), que permite reducirlos a un compromiso, y de aquí la insistencia con que se reclama en ciertas ocasiones un sistema proporcional que apure todos los matices de esa representa---ción. Se puede comprender también que implica una identificación de carácter racional entre representado y representante, en cuanto este último es de su misma clase, de - su misma raza o es la sublimación de un ideal.

La participación en asamblea abierta que se daba en la democracia directa es prácticamente imposible en colectividades políticas que tienen millones de individuos. En la actualidad, la complejidad de los problemas de gobierno que demandan la entrega plena de miles de personas para enfrentarse con las decisiones políticas hacen ilusoria tal idea, aún en colectividades pequeñas; la asamblea abierta o el referéndum solamente tienen un carácter corrector.

En cuanto a las tendencias de índole anarquista de la denominada nueva izquierda, el hispano Sánchez Agesta señala que "tratan de desmistificar el fenómeno representativo, presentándolo como un instrumento de dominación, mediante el que "los representantes" legitiman su poder. Los parlamentos o las asambleas representativas son sólo símbolos cómodos para apoyar un sistema de dominación. Esto sólo es cierto cuando las asambleas representativas se falscan con una elección fraudulenta". (52)

Por medio de la representación, cuando ésta se efectúa regular y periódicamente, se enlazan los intereses y opiniones de una comunidad. El número considerable de opiniones e intereses se agrupan al ser representados. Cada individuo cede en algo, y se ajusta en cierta forma a los intereses y opiniones semejantes, instaurándose así intereses homogéneos. A este enlace corresponde, además, un proceso de simplificación; una multiplicidad de opinio-

(52) Op. cit. p. 302.

nes, las de los representados, se reduce a una, la del representante.

Debido a la pluralidad de variantes y funciones que la representación ha manifestado en el curso de la historia, se hace necesario comprender su concepto con la mayor amplitud posible. No solamente es la representación un vehículo de la opinión pública, sino que también es, como señala Sánchez Agesta, "...protección de intereses y se define como un cauce de influencia y un instrumento de articulación de opiniones que simplifica una pluralidad de juicios de los representados en la voz del representante - y que, además, puede ser fundamento de legitimación de una autoridad".⁽⁵³⁾

Se estima a la representación como un fenómeno sociológico general, aunque con matices propios en los terrenos de la Ciencia política. Efectivamente, dentro de la Ciencia política la representación significa fundamentalmente dos cosas: sustitución legítima y, vía de influencia. La primera es el medio por el cual un individuo está autorizado para actuar en nombre de otro, y tal enfoque implica una legitimación de la autoridad del que obra representativamente. La segunda es una acción política de los individuos o entidades a quienes se representa y cuya voluntad e intereses se hacen valer por medio de la representación.

Veamos, sustituir, desde el punto de vista mera-

(53) Op. cit. p. 303.

mente gramático, quiere decir poner una persona o cosa en el lugar de otra, o sea, reemplazar. Pero visto jurídicamente, sustituir es colocar a un sujeto en la situación -- que otro detentaba en forma legítima. Esta sustitución, -- debe estar revestida de dos características: debe ser pública, es decir, llevada a cabo ante alguien, para quien -- dicha sustitución tiene validez; y debe ser actual, o sea, que sea válida para las dos entidades que se sustituyen -- entre sí en el momento presente. Es una sustitución no -- por sucesión, sino entre dos entidades que cambian realmente su posición. Ahora bien, el que sea posible hablar con sentido de esta clase de sustitución tiene su base en un -- lazo que vincula las dos existencias que se sustituyen; -- sin dicho lazo o unión, el público ante quien se representa no recibiría ésta y no podría definirse la representación como una vía de influencia del conjunto básico. No -- puede identificar las existencias sustituidas en una misma posición.

En la sustitución, los actos del representante -- se contemplan como si fueran ejecutados por el representado; es la persona de este último la que públicamente se -- estima presente a través de la persona del representante, -- y es, por lo tanto, a él a quien deben atribuirse o imputársele los actos que el representante efectuó en su nombre.

Cabe aquí hacer una observación que considero --

conveniente ya que se puede confundir al representante con un mandatario, y aún cuando exista un cierto parecido en tre representación y mandato, no es lo mismo. Podemos decir que el representante jamás es responsable frente a sus electores, mientras que el mandatario sí lo es, respecto a su mandante. El representante no tiene la obligación de poner límites a sus poderes por instrucciones de los electores, mientras que el mandatario no tiene más poder que aquel que le confirió el mandante. El representante no su jeta sus actos a ratificación posterior; el mandatario sí.

En los párrafos precedentes, se ha tratado de proporcionar un panorama general del fenómeno social, político y jurídico de la representación desde el punto de vis ta de su estructura. Aún así, es conveniente insistir que la representación política es una vía de participación del pueblo en el poder. A través de la representación el pueblo desea hacerse presente con su voluntad, con sus opinio nes e intereses, así como sus pretensiones en los órganos de decisión política.

3.2. Representación de la soberanía popular.

Al estudiar en el primer Capítulo de este trabajo, el desarrollo que la idea de soberanía ha tenido, pudimos percatarnos que, esencialmente, el principio de la soberanía popular se opuso al derecho divino de los reyes, originándose de esta manera el sistema representati-----

vo cuya función capital era demoler los principios monárquicos.

De acuerdo a la teoría política aceptada en la actualidad, la soberanía reside en el pueblo, entendido éste como un conjunto de ciudadanos. Sin embargo, se reconoce también que al pueblo mismo le sería prácticamente imposible ejercitar en forma directa el poder soberano sin incurrir en una anarquía. Un sistema de esta índole, que sería lo que los estudiosos denominan democracia pura, no ha existido nunca a lo largo de la historia del hombre. De ahí que la prudencia y la conveniencia aconsejen que el poder soberano sea ejercido en nombre del pueblo por organismos y funcionarios que lo representen.

El sistema denominado representativo, es una transacción entre la anarquía que sería el fruto de la democracia pura, y el despotismo, al modo antiguo, que produciría su ejercicio por un individuo, que rápidamente por la inercia de las cosas y los defectos de la naturaleza humana, degeneraría en la dictadura.

La enseñanza de la historia, paralelamente con la reflexión racional, indican que, para los fines de un gobierno adecuadamente ordenado, la soberanía popular exclusivamente tiene que delegarse, para que la ejerzan en su nombre, órganos y titulares, en tres funciones que son las siguientes: la función legislativa, es decir, la de formular las leyes; la función ejecutiva, o sea, la de

cumplir y hacer cumplir esas leyes; y la función judicial, esto es, la de aplicar esas normas en los casos de conflicto entre la sociedad y los individuos o entre los individuos mismos.

Una función de carácter fundamental y trascendente debe ser reservada para el pueblo mismo; esta es la función electoral, por medio de cuyo ejercicio se llega a votación tanto de leyes constitucionales como a la selección de personas que, por determinado lapso, deben ejercer las funciones representativas que hemos aludido anteriormente. Dichas funciones, que también son llamados po deres, integran en conjunto la actividad denominada Go bierno.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 49 consagra esa trilogía de funciones o poderes, separando cada uno de los demás y prohi biendo que cualquiera de ellos delegue sus funciones en otro, salvo en casos muy especiales como lo son el artícu lo 29 y el artículo 131 en su párrafo segundo en donde se preveen facultades extraordinarias al Ejecutivo.

Art. 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecu tivo y Júdic ial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordina-

rias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo es dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo 4- del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

3.3. La representación en el Poder Legislativo.

Una vez definido el concepto de soberanía popular que implica que el pueblo tiene la facultad de legislar, de ejecutar, y de administrar justicia, fue necesario establecer las reglas y exigencias para delegar la soberanía en su concreta modalidad de ejercicio. Estas reglas son los requisitos o condiciones para ser represen--tante de la soberanía; procedimiento y consecuencia hacen surgir el sistema en estudio.

Siguiendo la teoría de Montesquieu, se ha adoptado la división de poderes (como pudimos apreciarlo en - el texto del Art. 49 de nuestra Ley Fundamental) para que el pueblo delegue su soberanía en ellos. Ahora bien, dentro de este inciso estudiaremos uno de esos tres Poderes, concretamente el Poder Legislativo.

Los órganos en donde la función legislativa es delegada por parte de la soberanía popular son conocidos en las diversas Constituciones con diferentes nombres; -- así tenemos que existen Congresos, Parlamentos, Dietas, - Cortes, Asambleas y Legislaturas. La denominación más co

mún es la de Parlamento y la de Congreso. En la República Mexicana se ejerce la representación de la soberanía - del pueblo mediante el Congreso de la Unión, que es el -- aparato político del Poder Legislativo.

En ocasiones, el órgano legislativo está com--- puesto solamente de un cuerpo en cuyo seno principia y -- termina el proceso de elaboración de las leyes. Este sis tema es denominado unicamarista o unicamaral.

Cabe destacar que en la actualidad lo más fre-- cuente es que el órgano legislativo se integre por dos -- cuerpos que operan por separado, pero en forma coordina-- da; este es llamado bicamarista o bicamaral. En nuestro país, éste se adopta actualmente y lo podemos constatar - en forma concisa en el texto del Art. 50 de nuestra Carta Magna:

Art. 50.- El Poder Legislativo de los Estados- Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso Ge- neral, que se dividirá en dos Cámaras, una de - Diputados y otra de Senadores.

El ejercicio bicamarista tuvo su origen en In-- glaterra en el siglo XIII en donde básicamente dos cuer-- pos representaron a clases diferentes. El primero de es- tos cuerpos fue la Cámara Alta o de los Lores que se inte gra por Lores Temporales, que son miembros de la nobleza, y, Lores Espirituales, que son miembros de la Iglesia. -

Esta Cámara en la Inglaterra actual cumple una función -- restringida, casi simbólica. El segundo cuerpo fue la Cá mara Baja o de los Comunes, que representa al pueblo.

Los norteamericanos, siglos después, adoptaron la forma bicamarista, pero con matices propios: una Cámara de Representantes (Diputados), representación del pueblo, y un Senado, por los Estados.

El constitucionalista mexicano Felipe Tena Ramírez señala las ventajas del sistema bicamarista:

1ª. Debilita, dividiéndolo, al Poder Legislativo, que tiende generalmente a predominar sobre el Ejecutivo; favorece, pues, el equilibrio de los poderes, dotando al Ejecutivo de una defensa frente a los amagos del Poder rival.

2ª. En caso de conflicto entre el Ejecutivo, y una de las Cámaras, puede la otra intervenir como mediadora; si el conflicto se presenta entre el Ejecutivo y las dos Cámaras, hay la presunción fundada de que es el Congreso quien tiene la razón.

3ª. La rapidez en las resoluciones, necesaria en el Poder Ejecutivo, no es deseable en la formación de las leyes; la segunda Cámara constituye una garantía contra la precipitación, el ---

error y las pasiones políticas; el tiempo que -- transcurre entre la discusión en la primera Cámara y la segunda, puede serenar la controversia y madurar el juicio". (54)

En el curso de la historia del México independiente, el poder legislativo ha atravesado por diferentes etapas. Así tenemos que en la Constitución de 1824 quedó consagrada la forma bicameral al estilo norteamericano, también denominado federal (no olvidemos que esta Constitución fue de corte federalista) en donde se estableció una Cámara de Diputados conformada por un número de representantes proporcional al número de habitantes; y un Senado - integrado por dos representantes de cada Estado. Los primeros eran elegidos por los ciudadanos, mientras que los segundos lo eran por las Legislaturas de los Estados.

La Constitución de 1836, de carácter centralista, mantuvo el bicamarismo. Sin embargo, en este período, el Senado dejó de cumplir su función de representar a los Estados, puesto que éstos habían desaparecido. Esto no -- quiere decir que el Senado se convirtiera en un cuerpo elitista como sucediera años después en las Bases Orgánicas - de 1843, donde se manifestó un más pronunciado centralismo y el Senado se tornó en un representante de clases. La -- diferencia entre el Senado y la Cámara de Diputados en la Constitución de 1836 era la forma de elección de sus miembros; los integrantes del Senado eran electos indirectamente, debiendo hacer las Juntas Departamentales con----

(54) Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1981. p. 264.

forme a tres listas de candidatos, formadas por la Cámara de Diputados, el gobierno en Junta de Ministros y la Suprema Corte de Justicia respectivamente.

En el Acta de Reformas de 1847 se restableció -- la Carta de 1824; en el Constituyente de 1856, un dictamen propuso el ejercicio unicamaral que eliminaba al Senado.-- Se estima que se procuró suplir por medio de las diputaciones una de las funciones del Senado: representar a las entidades federativas. Lerdo de Tejada, posteriormente, en la circular de 14 de agosto de 1867 sugirió como primera reforma constitucional la reinstalación del sistema bicamaral, pero no fue sino hasta las reformas de 1874 en que su pensamiento se materializó al consagrarse el bicamarigmo de corte norteamericano, o sea, existencia de una Cámara de Diputados cuyos integrantes representaban al pueblo, y un Senado cuyos miembros representaban a cada Estado y al Distrito Federal. En nuestra Constitución vigente, ya pudimos observar que en su Artículo 50 queda consagrado -- el sistema bicamaral.

Estudiemos ahora la organización, tanto de la -- Cámara de Diputados, como de la Cámara de Senadores. Inicialmente diremos que los Artículos constitucionales 51, - 55, 58 y 59 fueron reformados en 1933 alterándose en ellos el período de duración en su encargo de los diputados y señadores. El período de los diputados era de dos años y -- fue aumentando a tres; el de los senadores era de cuatro - años y se aumentó a seis; renovándose el Senado en su totalidad desde esa época.

Ahora bien, atendiendo a lo establecido por los Artículos 51 y 57, cada diputado o senador propietario deberá tener un suplente que lo reemplazará en los casos de licencia, muerte, o bien, cuando suceda lo previsto por - el segundo párrafo del Artículo 63, es decir, cuando el - propietario se ausente por más de diez días consecutivos- sin que medie causa justificada, presumiéndose, por lo -- tanto, que renuncia a concurrir hasta el perido inmedia-- to.

Esta calidad de suplencia surge en España, instituyéndose por vez primera en la Constitución de Cádiz - de donde es copiada por todas las Constituciones mexica-- nas, hasta la vigente. La suplencia se creó originalmen-- te pensando en que un diputado, al ser representante de - su distrito, no podría faltar, puesto que dicho distrito- carecería entonces de representación. Sin embargo, tal - tesis es rechazada en la actualidad, ya que sabemos que - una vez que la elección es consumada, los diputados son - representantes de toda la Nación, y no exclusivamente de- sus distritos. La función práctica de la suplencia en la- actualidad, es la de que en el supuesto caso de que falta- ran los diputados o senadores necesarios para formar quó- rum, los suplentes acudan para integrar las Cámaras, como lo señala el tercer párrafo del Artículo 63 constitucio-- nal.

En cuanto a las condiciones que se requieren pa- ra ser diputado o senador, los Artículos 55 y 58 constitu-

cionales vigentes nos dicen lo siguiente:

Art. 55.- Para ser diputado se requieren los -
siguientes requisitos:

- I.- Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;
- II.- Tener veintitún años cumplidos el día de la elección;
- III.- Ser originario del Estado en que se haga - la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores - a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circun -
cripciones electorales plurinominales como can -
didato a diputado, se requiere ser originario -
de alguna de las entidades federativas que com -
prenda la circunscripción en la que se realice -
la elección, o vecino de ella con residencia --
efectiva de más de seis meses anteriores a la -
fecha en que la misma se celebre. La vecindad
no se pierde por ausencia en el desempeño de --
cargos públicos de elección popular.

- IV.- No estar en servicio activo en el Ejército
Federal, ni tener mando en la policía o --

gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.

- V.- No ser secretario o subsecretario de Estado, ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección.

Los gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el período de su encargo, aún cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los secretarios de gobierno de los Estados, los magistrados y jueces federales o del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

- VI.- No ser ministro de algún culto religioso; y

- VII.- No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el Artículo 59.

Art. 58.- Para ser senador se requieren los -- mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será de treinta años cumplidos el día de la elección.

En otro orden de ideas, es necesario que exista quórum para que las Cámaras puedan funcionar. Hay quórum cuando un determinado número de representantes está reunido; en el momento en que esto sucede, las resoluciones se adoptan por mayoría de los ahí presentes. El quórum en el Senado se integra por las dos terceras partes de sus miembros, en tanto que en la Cámara de Diputados se integra por más de la mitad de sus componentes, conforme lo establece el primer párrafo del Artículo 63 constitucional. Respecto a la Cámara de Diputados, existe un quórum especial que está señalado en el Artículo 84 para cuando el Congreso designa al Presidente de la República; en este caso, se requiere para integrar el Colegio Electoral la presencia, al menos, de las dos terceras partes del número total de las dos Cámaras, esto es, un quórum que para el Senado es normal, pero que para la Cámara de Diputados es especial, toda vez que el quórum ordinario de ésta como ya se mencionó, es de más de la mitad de sus integrantes.

En lo que respecta a las sesiones que el Congreso debe celebrar, la Constitución Mexicana vigente señala un solo periodo ordinario de sesiones, que da inicio el -

1º. de septiembre, conforme a lo dispuesto por el Artículo 65, y termina el 31 de diciembre, de acuerdo a lo estipulado en el Artículo 66; este período no podrá ser prolongado más que hasta el último día de dicho mes, y si -- ambas Cámaras no llegaran a un acuerdo para poner fin a -- las sesiones antes de la fecha marcada, es el Presidente de la República quien resolverá lo conducente. Observamos que la segunda parte del Artículo 69 constitucional -- se refiere a la existencia de sesiones extraordinarias, e indica que es el Presidente de la Comisión Permanente --- quien debe informar acerca de los motivos que causaron la convocatoria.

El Presidente de la República deberá presentarse al inicio del período de sesiones ordinarias del Congreso puesto que habrá de rendir (de acuerdo a la primera parte del Artículo 69 constitucional), un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda -- la administración pública del país.

Cabe destacar que el Presidente de la República solamente en dos casos obligatorios se presenta ante las Cámaras. El primer caso es cuando protesta al tomar posesión de su cargo; y el segundo, cuando da inicio el período de sesiones ordinarias del Congreso, como ya quedó -- asentado.

3.4. Sistemas electorales: representación de mayorías y representación de minorías. Sistemas empíricos.

Antes de iniciar este inciso, creo conveniente - tratar el punto referente a los Partidos Políticos ya que, aún cuando éstos no sean la materia central de este tesis, sí son de gran trascendencia debido a la naturaleza de la misma, y sobre todo, dentro del presente capítulo en donde se analiza a la representación.

Siendo así, comenzaremos por decir que los partidos políticos son organizaciones que aparecen al triunfo - de la Revolución de Independencia norteamericana y a la -- conclusión de las Revoluciones inglesa y francesa.

En la teoría de los partidos políticos, se señala que se ha estudiado a los hombres y a las ideas políticas sin haber puesto atención a los partidos políticos que son organismos primarios para la elaboración de la vida política del Estado.

Aún cuando en el capítulo anterior censuramos la acción de los partidos políticos, en cuanto monopolizan, - en la práctica, la designación de los candidatos y merman, con su interferencia en el proceso electoral, el poder del sufragio en su sentido corporativo, es obligado señalar -- que los partidos políticos en su origen son esencialmente-positivos. Creemos, en primer lugar, que la importancia - de los partidos políticos corresponde principalmente a --- realizar una labor de educación política que origine - - -

la intervención del pueblo en los asuntos públicos. En segundo lugar, los partidos políticos son los instrumentos más idóneos para condensar la opinión pública y traducirla en derecho legislado; en tercer lugar los partidos políticos son fuente y aportación de hombres aptos para tareas legislativas y gubernamentales en general.

La existencia de los partidos políticos normalmente va acompañada de regímenes de libertades consagradas, no son elementos existentes en regímenes autocráticos, totalitarios o en convivencia con dictaduras. Los partidos políticos son organismos existentes en regímenes de Derecho. Un partido político no representa la totalidad de la tendencia política del pueblo porque esto implicaría negar su propia connotación, de ahí que resulta incongruente el hecho de que haya países con Partidos únicos. Partido es parte, no totalidad; por eso se requiere la existencia de diversos organismos que canalicen las diferentes políticas a fines concretos. De los partidos políticos afirma Georg Jellinek: "Los partidos políticos son, por su naturaleza, grupos que mediante convicciones comunes relativas a ciertos fines del Estado tratan de realizar estos fines concretos",⁽⁵⁵⁾ Siendo parte los partidos políticos, tienen obligada referencia al todo político a diferencia de sindicatos, asociaciones, agrupaciones o cámaras de actividades cuya finalidad concreta es sectorial. Un sindicato defiende los intereses de sus afiliados solamente, carece de la nota de referencia del todo político. Una cámara de actividades plantea las mis-

(55) Citado por Lonk, Kurt y Neumann, Franz, Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos, Ed. Anagrama, Barcelona, 1980. p. 185.

mas características; representa un gremio y no se desvía hacia otros sectores.

El partido político al ser un conjunto de ciudadanos que coinciden en forma y modo de alcanzar las finalidades del Estado, como señala Jellinek, tiene obligada referencia hacia el conjunto político, no auspicia intereses de sector, actúa en beneficio común. Todo partido político, según indica Neumann, exige la presencia de tres elementos: programa, organización y combatividad, este último es el propósito de conquista del poder político.⁽⁵⁶⁾ Un partido político que actúa, que ejerce funciones de -- conductor, y que carece del objetivo concreto de ejercer el poder público, no es un partido político; integrará una liga, un movimiento o una asociación que promoverá reformas constitucionales, adaptaciones legales, adopción de -- criterios de gobierno, más no alcanzar la dirección política del Estado. La nota de combatividad es esencial para un partido político como lo es también su acción en finalidades comunes o generales. Todo partido político estructura un programa que implica conocimiento de los problemas generales, recepción de demandas y como contrapartida, pro posición de soluciones a lo exigido.

Nuestra Carta Magna en el Art. 41, en sus párrafos segundo y subsecuentes nos habla de lo que son los partidos políticos, la función que desempeñan y la forma de su organización.

(56) Cfr. Lenk, Kurt y Neumann, Franz. Op. cit. p. 96.

"Art. 41.- ...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 otra parte, también la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) en su Artículo 20 nos dice lo siguiente:

Art. 20.- Conforme a lo que dispone este título, los partidos políticos nacionales son formas típicas de organización política. En el cumplimiento de sus funciones contribuyen a integrar la voluntad política del pueblo y, mediante su actividad en los procesos electorales, coadyuvan a constituir la representación nacional.

La acción de los partidos políticos nacionales tenderá a:

- I. Propiciar la articulación social y la participación democrática de los ciudadanos;
- II. Promover la formación ideológica de sus militantes.
- III. Coordinar acciones políticas conforme a principios y programas, y
- IV. Estimular discusiones sobre intereses comunes y deliberaciones sobre objetivos nacionales, a fin de establecer vínculos permanentes

entre la opinión ciudadana y los poderes públicos.

Después de haber trazado un esquema general acerca de los partidos políticos, podemos entrar ahora sí de lleno al estudio del inciso que nos ocupa, y, para ello comenzaremos por analizar la representación de las mayorías.

Aquellos que están a favor del criterio mayoritario, abogan por la decisión electoral de los más; piensan que no hay motivo para retirarles actas a quienes el Cuerpo electoral demostró un alto grado de confianza. --- Afirman que los derechos de la mayoría a imponerse no son menos notorios y sagrados que los títulos invocados por -- los grupos vencidos. Finalmente, aseguran que el único derecho de la minoría es el de seguir en la contienda, hasta poder integrar mayoría alguna vez y lograr imponerse entonces sin reserva alguna.

Ahora bien, de acuerdo al sistema de mayorías,-- el candidato que ha conseguido un número mayor de votos es al que debe declararse representante. El sistema mayoritario puede ser de dos formas, absoluto o relativo. Dentro del sistema de mayoría absoluta gana el candidato o -- candidatos que han percibido la mitad más uno de los vo---tos emitidos en un distrito electoral. Ejemplifiquemos: -- supongamos un distrito que escoge de tres candidatos a diputados y que el número de sufragios depositados es de ---

5000; el partido o candidato tiene que obtener más de ---- 2501 votos, si lo logra, gana la diputación, es decir, la exigencia corresponde a más de la mitad de los votos emitidos.

Veamos ahora el caso de la mayoría relativa. --- Aquí es declarado representante el candidato que obtiene una mayor cantidad de los votos depositados. Por ejemplo, en un distrito compiten tres partidos y sufragan 5000 ---- electores: el partido Delta consigue 1900 votos; el partido Epsilon, 1600; el partido Tau, 1500. El partido Delta logra la diputación. En este caso, triunfa el que obtiene más votos, sin exigencia de porcentajes.

Como podemos observar, el sistema mayoritario -- es simple y fácil, empero, el maestro Lucas Verdú señala -- sus defectos. "Las minorías quedan sin representación, a pesar del número considerable de sus votos, cunde entre -- ellas el desaliento y el abstencionismo; igualmente, cuando las abstenciones son numerosas resulta que la mayoría -- de los votos emitidos no corresponde a la mayoría verdadera de los electores". (57)

Haremos referencia al llamado escrutinio mayoritario a dos vueltas, que consiste en que el representante es electo por una mayoría de electores en segunda vota---- ción. En la primera vuelta solamente se escogen los can--

(57) Op. cit. p. 237.

didatos que lograron la mayoría absoluta de votos. En el supuesto de que ningún candidato obtenga mayoría absoluta, se procede a una segunda vuelta, al término de la cual sólo se necesita la mayoría relativa.

Los profesores franceses Jean M. Cotteret y ---- Claude Emeri opinan de este tipo de escrutinio lo siguiente: "Este tipo de escrutinio está adaptado para una sociedad en la que el pluralismo de los partidos no debe excluir cualquier posibilidad de gobierno. El escrutinio por el procedimiento de una segunda votación permite al elector expresar claramente su elección en la primera vuelta y permite a los partidos reagruparse en la segunda vuelta, la elección del elector queda forzosamente limitada, lo que explica que los profesionales de la vida política pidan votar "por" en la primera vuelta y "contra" en la segunda, según la fórmula clásica: En la primera vuelta se elige, en la segunda se elimina".⁽⁵⁸⁾

Se pueden combinar en una sola vuelta los efectos de las dos vueltas; cuando esto sucede, estamos ante el llamado voto alternativo o preferencial siendo éste una modalidad del escrutinio mayoritario que se utilizó alguna vez en Canadá y que subsiste en Australia. En el voto alternativo o preferencial cada elector vota por un candidato y, a la vez, indica a otros candidatos que considera en segunda preferencia, en tercera, etc., hasta agotar el número de candidatos en presencia. Si un candidato obtiene la mayoría absoluta en la primera preferencia,

(58) Los Sistemas Electorales, Ed. Oikos-tau, S.A., Barcelona, 1973. p. 65.

se le declara electo. Por el contrario, se elimina al --- candidato que menos preferencias tenga y se computan las - segundas preferencias consignadas en las papeletas; las -- segundas preferencias serán trasladadas a los otros candi- datos. Si se presentara el caso de que ningún candidato - obtuviera la mayoría, entonces se pasa a las terceras pre- ferencias y así sucesivamente.

Daremos un ejemplo; supongamos que en una circuns- cripción hay un escaño a cubrir, cuatro candidatos y 100,000 votos. Sabemos que la mayoría absoluta es de 50,001 votos. Las papeletas que brindan las primeras preferencias son: - Sergio, 45,000; Edgar, 33,000; Jorge 12,000; Antonio, ---- 10,000. Las 10,000 papeletas de Antonio se reparten consi- derando las segundas preferencias consignadas en ellas, -- que hipotéticamente son: Sergio, 6,500; Edgar, 2,100; Jor- ge, 1,400. Sumados estos votos a las primeras preferen- cias, Sergio resulta ser triunfador con 51,500 votos.

Este sistema tiene la ventaja de evidenciar de - manera inmediata al electo de la mayoría y deja que los -- electores maticen su elección; sin embargo, adolece de un gran inconveniente de carácter moral del escrutinio; los - candidatos de los partidos pequeños pueden sacar provecho de las consignas de voto que dan a los electores para la - redacción de sus papeletas. Dicen Cotteret y Emeri: "Se - debe señalar que este modo de escrutinio es bastante con- veniente a las sociedades políticas conflictuales; la pri-

mera vuelta da de alguna forma una fotografía de las oposiciones y del estado de la opinión, y la segunda vuelta - constituye la solución (al menos provisional) del conflicto". (59)

Haremos mención ahora de la representación de las minorías y de las fórmulas empíricas que utiliza. Todos los sistemas de representación de minorías tienden a - minar la fuerza de los poderes mayoritarios, pero se dife - rencian entre sí por el procedimiento que para funcionar - adoptan. Algunas veces se pretende solamente que la mayo - ría no absorba el total de los puestos que han de cubrir - se; otras, sólo aspiran a lograr una justicia matemática - - lo más perfecta posible.

Entre el sistema mayoritario y la representa - - - ción proporcional se encuentran los sistemas empíricos - - - que procuran dar representación a las minorías sin necesi - dad de recurrir a las complicadas operaciones matemáticas - de la representación proporcional.

Destaca dentro de los sistemas empíricos, el vo - to limitado o imperfecto que constituye un debilitamiento - algo artificial de la mayoría. Este sistema ha sido uti - lizado en Inglaterra y en Argentina. Conforme a este ti - po de voto, no le es permitido al elector que vote tantos - candidatos como puestos han de cubrirse. Por ejemplo, - - si en una circunscripción hay tres candidatos a elegir, - - se establece que cada elector solamente podrá votar por - -

(59) Op. cit. p. 66.

dos; de este modo, la minoría tiene grandes probabilidades de obtener el puesto número tres. Es decir, en este sistema quedan puestos libres en favor de la minoría, ya que la mayoría no puede cubrir todas las vacantes.

Las desventajas que a este sistema se le imputan son señaladas por el profesor Del Valle quien dice que "es completamente arbitraria la proporción entre los representantes de la mayoría y los de la minoría y no puede afirmarse que una asamblea así elegida refleje fielmente a la opinión nacional. Aunque se acepte el principio de que -- las minorías deben representarse en el Parlamento no parece justo que se reduzca a priori su representación legal a la tercera o cuarta parte de la que obtiene un partido dominante". (60)

Por otra parte, la voluntad del elector es mutilada al no permitírsele que vote por el número total de -- los diputados que han de representar a su distrito. Existe una agravante más: si la mayoría es numerosa y bien disciplinada,, puede impedir que la minoría triunfe, votando -- candidatos suyos en el puesto o puestos reservados a ésta; a lo anterior se le conoce como sistema del capo.

Pasemos ahora a estudiar el voto acumulado, que es igual de sencillo que el voto limitado o imperfecto, -- e igual de arbitrario. Este tipo de voto concede a cada -- elector tantos sufragios como candidatos a elegir. Da --- oportunidad al elector a que disponga de los votos a su --

(60) Op. cit. p. 333.

gusto, es decir, que vote, o bien por varios candidatos, - o bien otorgándole a uno solo todos los sufragios de que dispone. De esta manera, si en una circunscripción se van a elegir tres diputados, cada votante dispone de tres votos que puede acumular a favor de un candidato; así, la minoría asegura su representación. En este tipo de voto puede suceder que una minoría disciplinada acumule su fuerza en un solo candidato dentro de la circunscripción, anteponiéndolo incluso a los candidatos que merezcan la confianza de la mayoría.

El profesor Pérez Serrano señala las objeciones-existentes en torno al voto acumulado: "...hay una ficción evidente en la base del sistema, porque el legislador otorga varios votos a los electores para que éstos indiquen -- varios nombres, no para que repitan varias veces uno mismo; el elector ha de manifestar su preferencia por tantos-candidatos como puestos hayan de proveerse, no su obstinación porfiada por un solo candidato. Y aún habida cuenta-del relativismo de toda fórmula política, la objeción tiene un evidente peso". (61)

El preciso indicar que el voto acumulado no es igual al voto plural, por lo que no hay que confundirlos.- Conforme al voto plural, se otorga a cada ciudadano, además de su voto individual, otros adicionales, según las -- condiciones de cultura, posición económica, etc., que reúna. El voto plural estuvo vigente en Bélgica de 1893 a --

(61) Op. cit. p. 356.

1919, y en Inglaterra hasta 1918.

3.5. La representación proporcional.

La representación proporcional ha tenido gran -- importancia desde su mismo surgimiento y su aplicación en el Estado moderno ha sido por demás sobresaliente al grado de que se utiliza actualmente en muchos países, entre ellos México. Sobre dicho sistema electoral han sido formuladas numerosas definiciones, algunas de las cuales, -- que consideramos de mayor trascendencia, transcribiremos a continuación.

Tenemos que Mackenzie la define como un "sistema electoral que establece un conjunto de normas para que -- los escaños se distribuyan proporcionalmente con relación a los votos emitidos a favor de cada candidato (o grupo - de candidatos) en la circunscripción que se trate".⁽⁶²⁾ - De la definición anterior, se desprende la idea de que el principio de la representación proporcional demanda que - la distribución de la opinión en la asamblea elegida, co-- rresponda con la distribución de la opinión entre los vo-- tantes que le eligieron.

Los franceses Cottet y Emeri indican que la -- representación proporcional consiste en "atribuir a cada -- partido, o cada grupo de opinión un número de mandatos -- proporcional a su fuerza numérica".⁽⁶³⁾

(62) Citado por Lucas Verdú, Pablo. Op. cit. p. 242.

(63) Op. cit. pp. 75, 78.

La representación proporcional fue el producto - de las mentes de matemáticos, ideólogos y políticos cuya pretensión principal era dar una imagen lo más concisa posible, en las asambleas parlamentarias, del número real - de las fuerzas políticas existentes en un país. Advertimos, que la representación proporcional no pretende obtener una proporción matemáticamente exacta entre el número de diputados atribuidos a cada partido a su importancia - numérica, sino solamente una proporción aproximada.

El catedrático Lucas Verdú nos señala algunas -- de las características de la representación proporcional: "Requiere que las circunscripciones sean pluripersonales - ya que un escaño no puede subdividirse proporcionalmente. Por lo mismo, la representación proporcional es necesaria - mente un escrutinio de lista; sólo se concibe según la -- ley de los grandes números. Cuanto mayor sea el número - de escaños para cada circunscripción, mayor y más exacta - será la proporcionalidad..." (64)

Ya mencionamos con anterioridad que la representación proporcional fue una creación de matemáticos, ideólogos y políticos, pero debemos añadir que fue una idea - que nació y creció en Suiza. Efectivamente, los suizos - Víctor Considérant y E. Naville expusieron en forma con - gruente la idea de la representación proporcional, sin em - bargo, y es justo decirlo, la idea tuvo sus precedentes -

(64) Op. cit. p. 142.

en Aristóteles, Saint-Just y el marqués de Condorcet. No es motivo de sorpresa el hecho de que la representación proporcional haya nacido en Suiza, ya que en dicho país prevalece un pluralismo religioso, lingüístico, étnico y una obsesión por la proporción y el equilibrio, por lo que se pensó que tales condiciones pueden expresarse matemáticamente en el ámbito electoral.

Cabe señalar, por otra parte, que han existido Ligas y Sociedades que fueron erigidas para defender y propagar la idea y aplicación del sistema de la representación proporcional. Así, tenemos que en Francia se creó la "Liga para la Representación Proporcional" cuyo presidente fue Ives Guyot y que contaba entre sus filas con destacados políticos franceses como Paul Deschanel, Charles Benoist, Louis Mill, Francis de Préssensé y Jules Roche. También en Francia estaba "La Revue de Paris", dirigida por Ernest Lavisse, y en Gran Bretaña funcionaba la "Proportional Representation Society".

Ahora bien, si la representación política ha de ser el fiel reflejo de las opiniones de un país, y la justicia obliga a que cada fuerza se compute por su verdadero valor, nada tan razonable como recurrir al criterio de la justicia matemática, para que cada partido obtenga las actas que merece, ni una más ni una menos; para que no existan primas injustas ni a favor de las mayorías ni de las minorías; para que no queden sin eficacia los votos -

emitidos; para que en la práctica, el sufragio de todos - los votantes valga por igual.

Cuando en una circunscripción con 40,000 votantes han de elegirse cuatro diputados, debe alcanzar acta-- todo el que consiga 10,000 votos; esto es lo que se cono-- ce como teoría del cociente electoral. Si se determina -- que no debe ser diputado quien no obtenga 40,000 sufragi-- os, cada partido conseguirá tantas actas como veces lo-- gre alcanzar esa cifra; esta es la teoría del número uni-- forme. En ambos casos no existe fijación previa y empíri-- ca del número de puestos que se reserva a la minoría, pe-- ro tampoco hay prima a favor de la mayoría. Todos los -- contendientes van a las urnas en igualdad de circunstan-- cias, y una simple operación aritmética será la que deter-- mine el resultado, con vista de los sufragios que a cada-- cual se atribuyan por los votantes.

Sin embargo, en la realidad no siempre se produ-- cen cantidades en números redondos, lo cual impide la di-- visión exacta. Imaginemos una elección en que participen 30,000 votantes para elegir seis diputados distribuyéndo-- se los votos de la siguiente manera:

<u>PARTIDOS</u>	<u>VOTOS OBTENIDOS</u>	<u>ACTAS LOGRADAS</u>
Omicron	15,000	3
Sigma	10,000	2
Omega	5,000	1

Es fácil el resultado; consistiendo el cociente electoral en 5,000 votos, y siendo múltiplos de esta cifra las sumas conseguidas por cada partido, los grupos Omicron, Sigma y Omega obtendrán tres actas, dos y una, respectivamente.

Supongamos ahora que el partido Omicron sólo logró 11,700 votos, que el partido Sigma obtuvo 10,800 y -- que, por lo tanto, el partido Omega consiguió 7,500. La pregunta es ¿cómo repartir las seis actas? Pues la respuesta es sencilla: le tocarán dos puestos al partido Omicron otros dos al partido Sigma y uno al Omega; pero quedará un puesto sin adjudicar. De ahí la cuestión esencial dentro de la representación proporcional del aprovechamiento de restos, para cuya solución se proponen dos procedimientos: 1) atribuir el puesto vacante al partido que proporcione un resto más elevado de sufragios no empleados; 2) asignar dicho puesto a la candidatura que tenga una media aritmética más alta. Observemos estos dos criterios aplicados al ejemplo anterior:

<u>PARTIDOS</u>	<u>VOTOS OBTENIDOS</u>	<u>ACTAS POR COCIENTE</u>	<u>RESTO NO APROVECHADO</u>	<u>MEDIA ARITMETICA</u>
Omicron	11,700	2	1,700	$11,700:3=3,900$
Sigma	10,800	2	800	$10,800:3=3,600$
Omega	<u>7,500</u>	<u>1</u>	2,500	$7,500:2=3,750$
	30,000	5		

Aplicando el sistema del mayor resto correspondería el sexto lugar al partido Omega; si se utiliza el procedimiento de la media aritmética superior, pertenecerá al partido Omicron.

Hemos tratado de mostrar en este sucinto resumen los puntos capitales del sistema de la representación proporcional, y a guisa de complemento, añadiremos que al concluir la Primera Guerra Mundial, este tipo de sistema electoral provocó un gran revuelo en pro de su aplicación, sobre todo en la parte occidental del continente europeo, sector geográfico que estaba ávido de libertad y justicia.

En Francia, sus panegiristas no fueron capaces de obtener un triunfo total, pero en países como Alemania, Holanda, Bélgica, Suiza, Checoslovaquia e Italia, sus propugnadores sí lo consiguieron. Por otra parte, los grandes movimientos socialistas eran simpatizantes de esta clase de sistema puesto que consideraban que podía ser un potente instrumento que debía auxiliarlos para escalar a la cumbre del poder; además, habían crecido y adquirido la suficiente fuerza para imponerlo. Tal parece que las dificultades que entrañaba dicho sistema electoral no fueron óbice para renunciar al mismo.

3.6. Los sistemas principales.

Analizaremos enseguida las diferentes variantes-

de la representación proporcional cuya función fundamental es absorber al máximo los votos sobrantes y obtener, con la mayor precisión posible, la proporción representativa que confirma la aportación matemática en cuestión. - Para este fin, hemos optado por estudiar los sistemas de Andrae-Hare, del Dr. D'Hondt, y el automático de Baden -- por considerar que son los que revisten mayor importancia.

3.6.1. De Andrae-Hare.

Los creadores de este sistema fueron el político liberal danés Andrae, Ministro de Finanzas; y el abogado londinense Thomas Hare quien publicara un folleto titulado "El mecanismo de la representación proporcional" que suscitó grandes polémicas, participando en ellas John --- Stuart Mill quien se manifestó partidario de este método. Tanto Andrae como Hare crearon este sistema separadamente y casi por los mismos años; Andrae en 1850, y Hare en --- 1857.

En este método, que se conoce como voto transferible de Andrae-Hare, se aplica el principio del cociente electoral; cada ciudadano vota, esencialmente, por un candidato, pero señala, además, su preferencia por uno o varios de los candidatos. Cuando el cociente electoral es obtenido, se divide la cantidad electoral total entre el número de puestos a cubrir y se inicia el escrutinio de -

las papeletas para proceder a la adjudicación de actas. - Solamente se cuentan los primeros nombres escritos en las papeletas, y cuando el nombre indicado cubra el cociente dejarán de computársele los demás votos, pasando a computar el segundo nombre, y si éste consigue el cociente establecido, se tendrá en cuenta el tercer nombre y así en forma sucesiva, hasta que todos los puestos queden cubiertos.

Es llamado método del voto transferible puesto que, como se puede apreciar, el voto que se otorga a un candidato puede pasar a otro señalado en orden de preferencia si el primero electo resulta ganador, o si por el contrario, fracasa debido al poco número de votos obtenidos.

3.6.2. Del Dr. D'Hondt.

Este sistema fue creado en Bélgica por Víctor - D'Hondt, profesor de Derecho Civil en la Universidad de - Gante y amante de las matemáticas, y fue aplicado en dicho país por la Ley Electoral de 30 de noviembre de 1899. Este sistema es conocido también con las denominaciones - del divisor común y de la cifra repartidora. Consiste en dividir los votos de cada partido entre tantos números -- progresivos, a partir del 1, como curules se vayan a distribuir. Una vez hechas las operaciones aritméticas, se ordenan de manera descendente los resultados y se toma -- por cociente electoral o cifra repartidora la cantidad --

más baja cuyo orden de colocación corresponda al tope máximo de curules a repartir. Recurriremos a un ejemplo para entender con mayor facilidad este sistema.

Supongamos que compiten los tres partidos (listas) siguientes: Centauro, Orión y Pegaso, y que han de ser cubiertas seis curules. Centauro obtuvo 1,500 votos, Orión, 900, y Pegaso, 700.

Centauro.....1,500 votos (cifra electoral)
 Orión..... 900 votos (cifra electoral)
 Pegaso..... 700 votos (cifra electoral)

Si dividimos progresivamente por 1, 2, 3, 4, 5, 6, puesto que son seis las curules a cubrir, obtendremos estos cocientes: 1,500 (Centauro), 900 (Orión), 750 (Centauro), 700 (Pegaso), 500 (Centauro), 450 (Orión). Consecuentemente, los puestos se adjudican de la siguiente manera: tres a Centauro, dos a Orión y uno a Pegaso.

	1	2	3	4	5	6
Centauro	1,500	750	500	375	300	150
Orión	900	450	300	225	180	116
Pegaso	700	350	233	175	146	250

El último cociente empleado es 450 (divisor común o cifra repartidora) gracias al cual se puede verificar el reparto:

$$\text{Centauro} = \frac{1500}{450} = 3 \text{ puestos; Orión} = \frac{900}{450} = 2 \text{ puestos; Pegaso} = \frac{700}{450} = 1 \text{ pto.}$$

El método del Dr. D'Hondt fue aplicado en Italia en las elecciones para el Senado en 1948 y en 1953; fue puesto en práctica también en Suiza y en algunos ---- Länder (Estados) de la República Federal Alemana.

3.6.3. Automático de Baden.

Recibe este nombre por la región de Alemania en donde fue concebido y de ahí se extendió por todo el ---- Reich alemán en 1920; se le conoce también como sistema - badanés. En este método, los partidos presentaban unas - listas de las circunscripciones territoriales y unas listas nacionales. Para que un candidato triunfara y pudiera llegar al Reichstag, era necesario que obtuviera ---- 60,000 votos; cada vez que se repetía esa cifra, se acreditaba un representante más. Los residuos que quedaban - eran escrutados en la lista nacional; la suma de los restos de cada una de las circunscripciones territoriales -- (distritos) se dividía entre el cociente electoral fijado previamente a nivel nacional, y cada vez que se satisfacía ese cociente nacional, un representante era adicionado. Facilitemos la exposición de este sistema por medio de un ejemplo.

Imaginemos que en una circunscripción un partido conseguía 150,000 votos; si el cociente era de 60,000-votos, a este partido se le adjudicaban dos escaños y le sobraban 30,000 votos. Supongamos que este partido tuviera otros votos sin utilizar en otras circunscripciones --

formando un total de 600,000 votos; entonces, en el ámbito nacional, disponía de diez escaños suplementarios que le eran atribuidos.

Como se puede apreciar, este es un sistema muy sencillo, y permite un sucesivo aprovechamiento de restos que no deja en realidad sin utilización una estimable cantidad de votos.

3.7. Defensa y argumentación en contra de la representación proporcional.

Veremos ahora los diferentes argumentos que han sido expuestos tanto en pro como en contra de la representación proporcional. Siendo así, empezaremos por estudiar las consideraciones hechas a favor de ella.

Los entusiastas partidarios de este sistema, -- Barthélemy y Duez manifiestan que "la representación proporcional tiene a su favor la justicia, pues da a cada -- uno lo que le corresponde, y constituye la única fórmula de verdadero sufragio igual; que responde al principio de democrático, porque permite una representación que refleje fielmente la conciencia nacional, teniendo en cuenta incluso a los electores abstentidos; que evita las discordancias, posibles en otros sistemas; de que la minoría del País, sea la mayoría en la Cámara, y viceversa; que al -- dar entrada y volumen a las minorías en el Parlamento, --

procura estímulo y tono a la mayoría, y aún al Gobierno,-- cuya actuación no se concibe sin la existencia de oposi-- ciones en la Asamblea; y que impide los cambios bruscos - en la renovación del Parlamento, originando la apetecible estabilidad". (65)

Cabe agregar a lo anterior, que la representa--- ción proporcional eleva el tono de la lucha electoral, ya que induce a que se vote por las ideas y no por las perso-- nas.

Sin embargo, la representación proporcional posee imperfecciones y es común que se den casos absurdos - en la práctica, y que cantidades considerables de votos - no se aprovechen eficazmente. Es por ello, entre otras - cosas, que el sistema proporcionalista ofrece un vasto -- campo para la crítica y los ataques de toda índole.

Así, Mierendorff enuncia contra dicho sistema -- una larga lista de acusaciones; veamos: "La representa--- ción proporcional ha contribuido al retraimiento electo-- ral y a que los ciudadanos sientan hastío y repugnancia - hacia el sufragio; ha acentuado la disgregación y pulveri-- zación de los partidos políticos; ha dificultado enorme-- mente la formación de Gobierno; ha fomentado la sustitu-- ción de los partidos por organizaciones económicas de in-- tereses, que han venido a suplantarlos; ha roto, por últi-- mo, la relación de confianza que debe mediar entre el ---

(65) Citados por Pérez Serrano, Nicolás. Op. cit. p. 382.

elegido y sus electores. Además la R. P., tiene estos -- graves defectos: quien logra escalar puesto favorable en una candidatura, es prácticamente invencible; la elección se transforma en "nombramiento", porque son los Comités y no los electores, quienes en realidad designan; con ello la elección se convierte en "indirecta", privando de su derecho al votante..."(66)

Por otro lado, el movimiento a favor de la representación proporcional, lejos de avanzar, manifiesta un dramático retroceso, esto se debe en gran parte al des crédito generalizado que actualmente afecta a la institución del sufragio, motivado principalmente por el propio electorado activo o cuerpo político que no ejerce su derecho electoral, integrando el contingente de la absten-----ción. En segundo lugar, por las críticas que se llegan a escuchar de falta de pureza en el proceso electoral. Todo lo anterior, estimamos que impide la finalidad de la representación proporcional, existencia legalmente reconocida de minorías políticas y posibilidad de oscilación de la voluntad electoral como resultado a la exposición de ideología o programa en la Tribuna Congresional, o manifestación de puntos de vista en debates nacionales.

(66) Citado por Pérez Serrano, Nicolás. Op. cit. pp. 362- y 363.

C A P I T U L O C U A R T O

LEGISLACION ELECTORAL MEXICANA

C A P I T U L O I V

4. L E G I S L A C I O N E L E C T O R A L M E X I C A N A

Para la elaboración de este Capítulo, -he seleccionado sólo los preceptos legales que considero- bajo, -mi criterio, más trascendentes. En su efecto, estudiaremos las leyes que han sido vigentes en México para la ---elección de representantes al Poder Legislativo. Considero conveniente, incluir a la Constitución de Cádiz como -antecedente, puesto que en las Leyes Fundamentales mexicanas se ha dejado sentir su influencia en lo referente a -la materia electoral, sin perjuicio del breve período, en su caso, de aplicación al inicio de la Independencia.

4.1. Constitución de Cádiz.

Veremos inicialmente lo que la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el -19 de Marzo de 1812, decía en su Título III, Capítulo I -en cuanto al modo en que se integraban las Cortes.

TITULO III

DE LAS CORTES

Capítulo I

Del modo de formarse las Cortes

Art. 27.- Las cortes son la reunión de todos los di-

putados que representan la nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirá.

Art. 28.- La base para la representación nacional es la misma en ambos hemisferios.

Art. 29.- Esta base es la población, compuesta de -- los naturales que por ambas líneas sean -- originarios de los dominios españoles, y -- de aquellos que hayan obtenido de las Cortes carta de ciudadano, como también de -- los comprendidos en el Artículo 21.

CAPITULO II

Del nombramiento de diputados de Cortes.

Art. 34.- Para la elección de diputados de Cortes se celebrarán juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia.

CAPITULO III

De las juntas electorales de parroquia.

Art. 35.- Las juntas electorales de parroquia se compondrán de todos los ciudadanos avecinda--dos y residentes en el territorio de la parrroquia respectiva, entre los que se com--prenden los eclesiásticos seculares.

Art. 38.- En las juntas de parroquia se nombrará por cada doscientos vecinos un elector parroquial.

Art. 41.- La junta parroquial elegirá, a pluralidad de votos, once compromisarios, para que és tos nombren el elector parroquial.

Art. 45.- Para ser nombrado elector parroquial se re quiere ser ciudadano, mayor de veinticinco años, vecino y residente en la parroquia.

Art. 53.- Los compromisarios nombrados se retirarán a un lugar separado, antes de disolverse - la junta, y conferenciando entre sí, procederán a nombrar el elector o electores de aquella parroquia y quedarán elegidas la - persona o personas que reúnan más de la mi tad de votos. Enseguida se publicará en - la junta el nombramiento.

CAPITULO IV

De las juntas electorales de partido.

Art. 59.- Las juntas electorales de partido se compondrán de los electores parroquiales, que se congregarán en la cabeza de cada partido a fin de nombrar el elector o electores que-

han de concurrir a la capital de la provincia para elegir los diputados de Cortes.

Art. 73.- ...se procederá al nombramiento del elector o electores del partido, eligiéndose de uno en uno y por escrutinio secreto, mediante cédulas en que esté escrito el nombre de la persona que cada uno elige.

Art. 74.- Concluida la votación, el presidente, secretario y escrutadores harán la regulación de los votos, y quedará elegido el que haya reunido a lo menos la mitad de los votos, y uno más, publicando el presidente cada elección. Si ninguno hubiere tenido la pluralidad absoluta de votos, los dos que hayan tenido el mayor número entrarán en segundo escrutinio, y quedará elegido el que reúna mayor número de votos. En caso de empate decidirá la suerte.

Art. 75.- Para ser elector de partido se requiere ser ciudadano que se halle en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años, y vecino y residente en el partido, ya sea del estado seglar o del eclesiástico secular; pudiendo recaer la elección en los ciudadanos que componen la junta, o en los de fuera de ella.

CAPITULO V

De las juntas electorales de provincia

Art. 78.- Las juntas electorales de provincia se compondrán de los electores de todos los partidos de ella, que se congregarán en la capital a fin de nombrar los diputados que - le correspondan para asistir a las Cortes, como representantes de la Nación.

Art. 89.- Concluida la votación, el presidente, se--cretario y escrutadores harán la regula---ción de los votos, y quedará elegido aquel que haya reunido a lo menos la mitad de --los votos, y uno más. Si ninguno hubiere--reunido la pluralidad absoluta de votos, - los dos que hayan tenido el mayor número - entrarán en segundo escrutinio, y quedará--elegido el que reúna la pluralidad. En caso de empate decidirá la suerte, y hecha - la elección de cada uno, la publicará el - presidente.

Cabe señalar que para la elección de diputados - suplentes, se utilizaba el mismo método y forma, de acuer--do a lo establecido en el Artículo 90. Veamos los requi--sitos que para ser diputado se determinaban.

Art. 91.- Para ser diputado de Cortes se requiere -

ser ciudadano que esté en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años, y que haya nacido en la provincia o esté ave cindado en ella con residencia a lo menos de siete años, bien sea del estado se^glar - o del eclesiástico secular; pudiendo recaer la elección en los ciudadanos que componen la junta, o en los de fuera de ella.

En cuanto a las causas de inhabilitación para -- ser diputado, se encontraban las siguientes:

Art. 95.- Los secretarios de Despacho, los conseje-- ros de Estado, y los que sirven empleos de la Casa Real, no podrán ser elegidos dipu-- tados de Cortes.

Art. 96.- Tampoco podrá ser elegido diputado de Cor-- tes ningún extranjero, aunque haya obteni-- do de las Cortes carta de ciudadano.

En los artículos transcritos previamente pode--- mos observar que para la Constitución gaditana la elec--- ción de diputados a Cortes era indirecta en tercer grado. Es decir, los ciudadanos, por voto público y por mayoría-- relativa, elegían a los electores de parroquia (primer -- grado). Enseguida, en la cabeza de partido, eran electos por voto secreto y mayoría absoluta, los electores de par tido (segundo grado). A su vez, los electores de partido,

en la capital de la provincia elegían por voto público y por mayoría absoluta, al diputado a Cortes (tercer grado).

En el supuesto de que no se diera este requisito, se recurría a una segunda vuelta, resultando electo el que obtuviera mayoría relativa; en caso de empate en esta última elección, se decidía por suerte.

4.2. Constitución de 1824.

Un nuevo Congreso, que sustituía al anterior que vió frustradas sus intenciones de expedir la Constitución, se reunió el 5 de noviembre de 1823, instalándose solemnemente dos días después. El 20 del mismo mes, la Comisión presentó el Acta Constitucional, anticipo de la Constitución, cuyo objetivo cardinal era asegurar la instauración de un sistema federal que implicaba, según la exposición que se adjuntaba, la garantía natural de los pueblos, entre otros puntos.

La discusión del Acta se llevó a cabo del 3 de diciembre de 1823 al 31 de enero de 1824, fecha ésta última en que el proyecto fue aprobado casi sin cambios, denominándose "Acta Constitutiva de la Federación Mexicana".

El Congreso inició la discusión del proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos - el 1 de abril, siendo aprobado por la Asamblea con algunas modificaciones el 3 de octubre con el título de "Cons

titución de los Estados Unidos Mexicanos". Fue firmada - por el Ejecutivo el 4 de octubre de 1824 y publicada el - día siguiente con el nombre de "Constitución Federal de - los Estados Unidos Mexicanos".

En esta Ley Suprema fue instaurado el sistema fe deral, como ya se advirtió, adoptando el Poder Legislati- vo la forma bicamaral.

Veamos a continuación lo que la Ley Fundamental- de 1824 establecía en cuanto a la elección de diputados - y senadores al Congreso, para lo cual es importante acla- rar que la legislación en materia electoral quedaba bajo- la responsabilidad de los Estados de la Federación, es de cir, las reglas del procedimiento en los comicios, dispo- siciones relativas a la instalación, votación, escrutinio y declaración final; por tal motivo sólo transcribiré los preceptos constitucionales que estimo de mayor trascenden- cia.

CONSTITUCION FEDERAL DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
4 DE OCTUBRE DE 1824

TITULO III

Del Poder Legislativo

Sección Primera

De su naturaleza y modo de ejercerlo

- 7.- Se deposita el poder legislativo de la Fe- deración en un congreso general. Este se-

divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.

Sección Segunda

De la Cámara de Diputados

- 8.- La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos de los Estados.
- 10.- La base general para el nombramiento de diputados será la población.
- 11.- Por cada ochenta mil almas se nombrará un diputado, o por una fracción que pase de -cuarenta mil. El Estado que no tuviere esta población, nombrará sin embargo, un diputado.
- 12.- Un censo de toda la federación, que se formará dentro de cinco años, y se renovará -después cada decenio, servirá para desig--nar el número de diputados que corresponda a cada Estado. Entretanto se arreglarán -éstos, para computar dicho número, a la base que designa el artículo anterior, y el censo que se tuvo presente en la elección- de diputados para el actual Congreso.

13.- Se elegirá asimismo, en cada Estado, el número de diputados suplentes que corresponda, a razón de uno por cada tres propietarios, o por una fracción que llegue a dos. Los Estados que tuvieren menos de tres propietarios, elegirán un suplente.

19.- Para ser diputado se requiere:

- I. Tener al tiempo de la elección la edad de veinticinco años cumplidos.
- II. Tener por lo menos dos años cumplidos de vecindad en el Estado que elige, o haber nacido en él, aunque esté vecindado en otro.

23.- No pueden ser diputados:

- I. Los que están privados o suspensos de los derechos de ciudadano.
- II. El presidente y vicepresidente de la federación.
- III. Los individuos de la Corte Suprema de Justicia.
- IV. Los secretarios del despacho y los oficiales de sus secretarías.

- V. Los empleados de hacienda, cuyo encargo se extiende a toda la federación.
- VI. Los gobernadores de los Estados o Territorios, los comandantes generales, los M.R.R. Arzobispos y R.R. Obispos, los gobernadores de los arzobispados y obispados, los provisorios, y vicarios generales, los jueces de circuito, y los comisarios generales de hacienda, y guerra, por los Estados o Territorios en que ejerzan su encargo y ministerio.
- 24.- Para que los comprendidos en el artículo anterior puedan ser elegidos diputados, -- deberán haber cesado absolutamente en sus destinos seis meses antes de las elecciones.

Sección Tercera

De la Cámara de Senadores

- 25.- El senado se compondrá de dos senadores -- de cada Estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovados por mitad de dos en dos años.
- 28.- Para ser senador se requiere todas las culidades exigidas en la sección anterior pa

re ser diputado, y además tener al tiempo de la elección la edad de treinta años cumplidos.

29.- No pueden ser senadores los que no puedan ser diputados.

31.- Cuando un mismo individuo sea elegido para senador y diputado, preferirá la elección primera en tiempo.

Podemos observar que en las disposiciones de la Constitución de 1824, sería elegido un diputado por cada ochenta mil habitantes, o por una fracción que pasara de cuarenta mil. Además, se subraya el hecho de que en cada Estado, se elegiría un diputado suplente por cada tres -- propietarios, o por una fracción que llegara a dos.

En lo relativo al Senado, se indica que los integrantes de éste serían electos por mayoría absoluta de votos por sus respectivas Legislaturas, es decir, la elección era indirecta como se puede apreciar. Se señala así mismo, que si un individuo resultase electo para ambas -- Cámaras, o sea, para diputado y para senador, el criterio a seguir sería el de darle preferencia a la elección que hubiese sido primera en tiempo.

Por otra parte, como ya se indicó con anterioridad, los Estados de la Federación tenían la responsabili-

dad de establecer sus propias leyes electorales.

La Carta Magna de 1824 estuvo vigente hasta 1835, siendo una de sus notas distintivas la cláusula de no modificación sino a partir del año 1830, es decir, tenía un límite autónomo establecido por ella misma que impedía -- que fuese reformada, de tal suerte que permaneció sin variaciones hasta su abrogación.

4.3. Constitución de 1836.

Se estima que la guerra de Texas y los trastornos internos de México provocaron la instauración de un nuevo Congreso Constituyente que formula la Constitución de 1836. Dicha Carta Magna se dividió en siete ordenanzas o estatutos, inspirada tal vez, en la Constitución norteamericana que, como sabemos, está conformada por siete artículos.

De estas leyes la primera fue aprobada el 15 de diciembre de 1835, después de un debate en que prevaleció el principio de libertad de expresión sobre quienes aspiraban a limitarlo. Las seis leyes restantes fueron votadas al mismo tiempo, siendo la segunda la más controvertida tardando cuatro meses su discusión. En dicha ley se erigió la institución denominada Supremo Poder Conservador, que cuidaba de que ninguno de los tres poderes se ex-tralimitara en sus funciones. El Congreso concluyó la Constitución el 6 de diciembre de 1836 y entregó al titu-

lar del Poder Ejecutivo el texto el día 30 de ese mismo mes, quien la promulgó en esta fecha.

Estudiaremos enseguida los artículos que revisan mayor interés de la Ley Fundamental de 1836, en lo referente a la integración y elección de miembros al Poder Legislativo.

TERCERA

Del poder legislativo, de sus miembros
y de cuanto dice en relación
a la formación de leyes

Art. 1.- El ejercicio del poder legislativo se deposita en el congreso general de la nación, el cual se compondrá de dos cámaras.

CAMARA DE DIPUTADOS

2.- La base para la elección de diputados es la población. Se elegirá un diputado por cada ciento cincuenta mil habitantes, y -- por cada fracción de ochenta mil. Los Departamentos que no tengan este número elegirán, sin embargo, un diputado. Se elegirá un número de suplentes igual al de propietarios.

3.- Esta cámara se renovará por mitad cada dos

años: el número total de Departamentos se dividirá en dos secciones proporcionalmente iguales en población: el primer bienio nombrará sus diputados una sección, y el siguiente la otra, y así alternativamente.

6.- Para ser diputado se requiere:

- I. Ser mexicano por nacimiento o natural de cualquiera parte de la América que en 1810 dependía de la España, y sea independiente, si se hallaba en la República al tiempo de su emancipación.
- II. Ser ciudadano mexicano en actual ejercicio de sus derechos, natural o vecino del departamento que lo elige.
- III. Tener treinta años cumplidos de edad el día de la elección.
- IV. Tener un capital (físico o moral) que le produzca al individuo lo menos mil quinientos pesos anuales.

7.- No pueden ser electos diputados: el Presidente de la República y los miembros del supremo poder conservador, mientras lo sean, y un año después; los individuos de-

la Suprema Corte de Justicia y de la marcial; los secretarios del despacho y oficiales de su Secretaría; los empleados generales de Hacienda; los gobernadores de los departamentos, mientras lo sean, y seis meses después; los M.R.R. arzobispos y obispos, gobernadores de mitras, provisos y vicarios generales, los jueces, comisarios y comandantes generales por los departamentos a que se extienda su jurisdicción, encargo o ministerio.

CAMARA DE SENADORES

- 8.- Esta se compondrá de veinticuatro senadores nombrados en la manera que sigue:

En cada caso de elección, la cámara de diputados, el gobierno en junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia elegirán, - cada uno a pluralidad absoluta de votos, - un número de individuos igual al que deber ser de nuevos senadores.

Las tres listas que resultarán serán autorizadas por los respectivos secretarios, y remitidas a las juntas departamentales.

Cada una de éstas elegirá, precisamente de

los comprendidos en las listas, el número que se debe nombrar de senadores, y remitirá la lista especificativa de su elección al supremo poder conservador.

Este las examinará, calificará las elecciones, ciñéndose a lo que prescribe el artículo 5, y declarará senadores a los que hayan reunido la mayoría de votos de las juntas, por el orden de esa mayoría, y decidiendo la suerte entre los números iguales.

- 9.- El senado se renovará por terceras partes cada dos años, saliendo, al fin del primer bienio, los ocho últimos de la lista, al fin del segundo, los ocho de en medio, y desde fin del tercero en adelante los ocho más antiguos.
- 12.- Para ser senador se requiere:
- I. Ser ciudadano en actual ejercicio de sus derechos.
 - II. Ser mexicano por nacimiento.
 - III. Tener de edad, el día de la elección, treinta y cinco años cumplidos.

- IV. Tener un capital (físico o moral), que produzca al individuo lo menos dos mil quinientos pesos anuales.
- 13.- No pueden ser senadores: el Presidente de la República, mientras lo sea, y un año -- después; los miembros del supremo poder -- conservador; los de la Suprema Corte de -- Justicia y de la marcial; los secretarios del despacho y oficiales de sus secretarías; los empleados generales de Hacienda, ni los gobernadores de los departamentos, -- mientras lo sean y seis meses después.

Ahora transcribiré los artículos que estimo esenciales de la Ley sobre Elecciones de Diputados para el -- Congreso General, y de los Individuos que Compongan las -- Juntas Departamentales, promulgada el 30 de noviembre de 1836.

Elecciones primarias o de compromisarios

- 18.- Al reverso de la boleta, el ciudadano escribirá y firmará por sí mismo o por persona de su confianza, que no sea el comisionado que las reparta, el nombre del individuo que quiera elegir para compromisario.
- 28.- ...se hará la regulación de votos, y queda

rá electo el individuo que haya reunido ma
yor número. Si dos o más individuos hubier
an obtenido igual número de sufragios, de
cidirá la suerte.

Elecciones secundarias

32.- El primer domingo siguiente al en que se -
 hizo la elección, se reunirán los compromi
sarios presididos por la autoridad política
 del Partido en el lugar destinado por -
 la misma...

34.- El jueves inmediato después de la reunión,
 los compromisarios aprobados nombrarán por
 escrutinio secreto, un elector de Partido-
 por cada diez mil almas, ó por una frac---
 ción que pase de la mitad, y además un su-
 plente para el caso de muerte ó absoluta -
 imposibilidad física de alguno de los nom-
 brados. Si la población de algún Partido,
 no llegare á cinco mil almas, se nombrará,
 sin embargo, en él un elector y un suplen-
 te.

Elecciones de diputados y de las juntas departamentales

39.- A las nueve de la mañana del día señalado-

en la Constitución, y esta primera vez en la convocatoria, se hará por escrutinio secreto la elección de diputados propietarios para el congreso, que corresponden al Departamento, según la base constitucional, y otros tantos suplentes, mediante cédulas que echará cada elector en un vaso puesto al efecto sobre la mesa acercándose para ello de uno en uno por el orden de sus asientos.

- 40.- Si en el primer escrutinio nadie reuniera la pluralidad absoluta de votos, se procederá al segundo entre los dos que hubieren tenido mayor número; si la mayoría respectiva versare entre muchos, porque dos ó más estuvieren empatados, se hará previamente nuevo escrutinio entre solo éstos, para fijar el que ha de entrar á competir con el que obtuvo mayor número. Si en el segundo escrutinio resultare empate, decidirá la suerte.

En las disposiciones constitucionales de 1836, se subraya el carácter indirecto de las elecciones. Podemos apreciar que para la conformación de la Cámara de Senadores, tanto la Cámara de Diputados, el Gobierno en Junta de Ministros y la Suprema Corte de Justicia, cada uno por separado, elegirían por mayoría absoluta, a un número

igual de individuos al que debía ser de senadores. Las listas serían remitidas a las Juntas Departamentales, eligiendo cada una de éstas, el número que se debía nombrar de senadores. Remitirían, posteriormente, la lista de su elección al Supremo Poder Conservador quien declararía se nadores a los que hubiesen obtenido la mayoría de sufragios de las Juntas, dejando que la suerte decidiera en -- los casos de empate.

Por otra parte, se instituye el voto pasivo económico, puesto para para poder ser diputado o senador se requería que el individuo tuviese una capacidad rentística determinada.

En la Ley sobre Elecciones de Diputados para el Congreso General y los Individuos que Compongan las Juntas Departamentales, la elección era indirecta: en las -- elecciones primarias o de compromisarios (vocablo este último tomado de la Constitución de Cádiz) el voto era público, y la elección por mayoría relativa, con intervención de la suerte cuando hubiese empate. En las secundarias, los compromisarios seleccionaban a los electores -- por voto secreto sin especificarse el tipo de mayoría.

El diputado era electo por escrutinio secreto y a mayoría absoluta. Aquí cabe advertir la existencia de un nuevo procedimiento que consistía en llevar a efecto, -- a falta de mayoría absoluta, por supuesto, una votación -- más entre los candidatos empatados que seguían a la prime

ra votación para obtener un candidato que compitiera por mayoría relativa con dicha primera votación. O sea, existe la posibilidad de una mayoría absoluta a tercera vuelta. Se daba también intervención a la suerte para los casos de empate en la última votación.

La Constitución de 1836 fue centralista, señalándose en ella que la división política del Territorio se integraría por Departamentos que serían regidos por Gobernadores y Juntas Departamentales. El Poder Legislativo adoptó la forma bicamaral, y se instauró el Supremo Poder Conservador con la finalidad de vigilar que ninguno de los tres poderes se excediera en sus atribuciones, como ya se indicó anteriormente.

4.4. Constitución de 1857.

Para tener un panorama más amplio, en este apartado haré alusión a las Bases Orgánicas de 1843, y al Acta de Reformas de 1847, para arribar finalmente, a lo dispuesto en la Constitución de 1857.

Comenzaré por decir que Don Nicolás Bravo, por entonces Presidente de la República Mexicana, nombró el 23 de diciembre de 1842 a ochenta notables, que compondrían la Junta Nacional Legislativa y que tendría como tarea desarrollar las bases constitucionales; muchos de los designados se rehusaron a participar en tal proyecto, entre los cuales se encontraban Bernardo Couto, José Joa---

quín Pesado, Melchor Múzquiz y el obispo de Michoacán Don Juan Cayetano Gómez de Portugal. Se proclamó presidente de la Junta al General Valencia, acompañándolo en la Comisión de Constitución, Sebastián Camacho, Cayetano Ibarra, Manuel Baranda, Manuel de la Peña y Peña, Simón de la Garza y el arzobispo de México.

El 6 de enero de 1843, una vez erigida la Junta, se acordó por mayoría, que no se constreñiría ésta a elaborar sólo las bases constitucionales, sino que expediría una Constitución.

Reinstalado en la presidencia, el General Santa Ana sancionó las Bases de organización política de la República Mexicana el 12 de junio de 1843, siendo publicadas el 14 del mismo mes.

Las Bases Orgánicas presidieron con vigencia nominal, aproximadamente durante un poco más de tres años, una de las etapas más agitadas de la historia de México. La guerra con los Estados Unidos lejos de contener las disputas internas, parecía enardecerlas, y los bandos continuaron contendiendo entre sí por la forma de gobierno.

El Congreso electo de acuerdo a las Bases Orgánicas, inició sus sesiones en enero de 1844, y desde ese momento manifestó su oposición al Presidente Santa Ana. Por diciembre de ese año. Canalizo, Presidente interino, disolvió el Congreso, pero cuatro días después el General -

Herrera, fungiendo como presidente del Consejo, desconoció a aquél, asumió la Presidencia y reinstaló el Congreso. El General Herrera gobernó conforme a las Bases Orgánicas desde diciembre de 1844 hasta el 30 de diciembre de 1845. En septiembre del año indicado, Paredes, en el Plan de San Luis, convoca una Asamblea Nacional, y posteriormente es nombrado Presidente. Paredes era de tendencia monarquista, causa por la cual se produjo un descontento dando origen al pronunciamiento de Mariano Salas de agosto de 1846 en la Ciudadela, quien en una circular, rubricada también por Valentín Gómez Farías, denunciaba como traición a la independencia los proyectos monárquicos, pedía la reunión de un nuevo Congreso Constituyente de acuerdo a las leyes electorales de 1824, y solicitaba el retorno de Santa Ana. Con la victoria del movimiento de la Ciudadela, concluyó la administración de Paredes y la Constitución de las Bases Orgánicas.

Estudiemos las disposiciones del Título IV de las Bases Orgánicas en donde se establece lo concerniente al Poder Legislativo.

Inicialmente, se fija en su artículo 25, que el Poder Legislativo se depositará en un Congreso dividido en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores, y en el Presidente de la República por lo que respecta a la sanción de leyes. La Cámara de Diputados se compondrá por personas elegidas por los Departamentos a razón de uno por cada setenta mil habitantes, y el Departamento --

que no los tenga, elegirá siempre un diputado, así lo dispone el artículo 26. Los requisitos para ser diputado -- son, de acuerdo al artículo 28, ser natural del Departamento que lo elige o vecino de él, con residencia de tres -- años; estar en ejercicio de los derechos de ciudadano; te ner treinta años de edad cumplidos al tiempo de la eleccc ión, y, poseer una renta anual efectiva de mil doscientos pesos.

En cuanto a las causas de inhabilitación, indica el artículo 29 que no pueden ser diputados el Presiden te de la República, los secretarios de despacho y oficiales de sus secretarías; los magistrados de la Suprema Cor te de Justicia y marcial; los Arzobispos y Obispos, Gober nadores de Mitras, Provisores y Vicarios generales; los - Gobernadores, y los Comandantes generales en los Departamentos donde ejerzan su autoridad.

De la Cámara de Senadores, dice el artículo 31 - que será integrada por sesenta y tres individuos. Confor me al artículo 32, dos tercios de senadores se elegirán - por las Asambleas Departamentales, el otro tercio por la - Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la - Suprema Corte de Justicia. Los requerimientos para ser - senador quedan insertos en el artículo 42 en donde se dice que se necesita ser mexicano por nacimiento o serlo -- por lo dispuesto en la fracción segunda del artículo 11, - esto es, haberse hallado avecindado en la República en -- 1821; estar en ejercicio de sus derechos de ciudadano y -

tener más de treinta y cinco años, y también ser dueño de una renta anual o sueldo que no baje de dos mil pesos, -- con excepción de los que se elijan para llenar el número asignado a las cuatro clases de agricultores, mineros, -- propietarios o comerciantes, y fabricantes los cuales deberán tener además una propiedad raíz que no baje de cuarenta mil pesos.

Las Bases Orgánicas en su Título VIII se refieren al Poder Electoral, estableciéndose en su artículo -- 147 que las poblaciones de la República se dividirán en secciones de quinientos habitantes para la celebración de las juntas primarias; los ciudadanos votarán por medio de boletas un elector para cada quinientos habitantes. En los pueblos en donde no se llegue a esta cifra, será elegido, no obstante, un elector. Los electores primarios nombrarán a los secundarios, según lo fijado por el artículo 148, que habrán de formar el colegio electoral del Departamento designando un secundario por cada veinte primarios. Este colegio electoral hará la elección de diputados al Congreso, conforme lo dispone el artículo 149.

El 16 de agosto de 1846, Santa Ana, acompañado de Manuel Crescencio Rejón, toca tierra en Veracruz diez días después de concluido el alzamiento del General Sallas; este último se apresuró a cumplir los deseos de Santa Ana de restablecer la Constitución Federal de 1824 entanto se elaboraba una nueva, por lo que expidió el 22 de agosto un decreto. Ese mismo día, expide otro en el que

se establece que el Congreso que estaba por reunirse, no sólo habría de fungir como Constituyente, sino también como Ordinario. En sus funciones de Constituyente, dicho Congreso nombró para componer la Comisión de Constitución, a Espinoza de los Monteros, Rejón, Otero, Cardoso, y Zubieta. Un dictamen de esta Comisión declaró como única Ley Suprema la de 1824 mientras no fuesen publicadas las reformas que el Congreso determinase hacerle. Al dictamen de la mayoría, se anexó el voto particular de Mariano Otero quien sugería se observaran lo que denominó "Acta de Reformas". El Congreso en la sesión del 16 de abril, no aprobó el dictamen de la mayoría; sin embargo, el día 22 empezó el debate del voto particular de Otero. El Acta de Reformas, con algunas modificaciones y adiciones, terminó de discutirse el 18 de mayo, siendo jurada el 21 y publicada el 22 del mismo mes.

Entre las disposiciones que más nos interesan -- de este documento, dentro de la materia que nos ocupa, -- destacan, primeramente, el artículo séptimo en donde se decía que por cada cincuenta mil almas o por una fracción que pasara de veinticinco mil, se elegiría un diputado al Congreso general. Para ser diputado se requería únicamente tener veinticinco años de edad y estar en ejercicio de sus derechos de ciudadano.

El artículo octavo indicaba que además de los -- senadores que cada Estado eligiera, habría un número igual al de los Estados, electo a propuesta del Senado, de la --

Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados, votando por diputaciones. Las personas que reunieren estos tres sufragios, quedarían electas, y la Cámara de Diputados, votando por personas, nombraría las que faltasen entre los otros postulados. La mitad más antigua de estos senadores pertenecería también al Consejo.

Las cualidades necesarias para ser senador eran, conforme al artículo décimo, tener treinta años de edad, tener las otras cualidades que se requerían para ser diputado, y, además, haber sido Presidente o Vicepresidente de la República, o por más de seis meses Secretario de -- Despacho; o Gobernador de Estado; o miembro de las Cámaras, o por dos veces de una Legislatura; o por más de cinco años enviado diplomático; o ministro de la Suprema Corte de Justicia; o por seis años juez o magistrado; o jefe superior de Hacienda; o general efectivo.

Ahora bien, el 16 de octubre de 1855, Juan Alvarez expide una convocatoria para el Congreso Constituyente, de conformidad con el Plan de Ayutla del 1º de marzo de 1854, ratificado en Acapulco el 11 del mismo mes. Para la Comisión de Constitución que debía ser integrada -- por siete propietarios y dos suplentes, se designaron a -- Arriaga, como presidente de la misma, a Yáñez, Olvera, Romero Díaz, Cardoso, Guzmán, y a Escudero como propietarios; a Mata y Cortés Esparza como suplentes. En esta -- Comisión predominaban los moderados. El 8 de marzo de -- 1856, Arriaga notificó al Congreso que se habían suscita-

do profundas diferencias al tratarse los preceptos relativos a la materia religiosa, a la organización política -- del Distrito, y al deslinde de la facultad legislativa. -- Por otro lado, se tenía como asunto resuelto el proponer la existencia de una sola Cámara.

Otra cuestión que produjo escisión entre los --- miembros de la Asamblea fue la referente a si se debía reinstalar la Constitución de 1824, o expedirse una nueva. -- Los moderados abogaron por el restablecimiento de la primera, entre ellos, el diputado Marcelino Castañeda quien presentó un proyecto de ley proponiendo que se restituyera como única Constitución la de 1824, con el Acta Constitutiva y la de Reformas, sin embargo, cinco días después fue desechado dicho proyecto. Posteriormente, Mariano -- Arizcarreta, diputado por el Estado de México, presentó -- otro proyecto para restaurar la Ley Suprema de 1824, con algunas reformas. Pero a la postre, únicamente se aprobó la Constitución de 1857, siendo jurada ésta el 5 de febrerero de este año, primeramente por el Congreso, y enseguida por el Presidente Comonfort. La Asamblea Constituyente -- clausuró sus sesiones el 17 de febrero, y la flamante Carta Magna fue promulgada el 11 de marzo.

Observemos a continuación lo que la Ley Fundamental de 1857 decía en torno al Poder Legislativo y a la -- elección e instalación del Congreso.

TITULO III
Sección I
Del poder legislativo

- Art. 51.- Se deposita el ejercicio del Supremo poder legislativo en una asamblea, que se denominará Congreso de la Union.
- Art. 52.- El Congreso de la Union se compondrá de representantes, elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos.
- Art. 53.- Se nombrará un diputado por cada cuarenta-mil habitantes, ó por una fraccion que pase de veinte mil. El territorio en que la poblacion sea menor de la que se fija en este artículo, nombrará sin embargo un diputado.
- Art. 54.- Por cada diputado propietario se nombrará un suplente.
- Art. 55.- La eleccion para diputados será indirecta- en primer grado, y en escrutinio secreto, en los términos que disponga la ley electoral.
- Art. 56.- Para ser diputado se requiere: ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos;-

tener veinte y cinco años cumplidos el día de la apertura de las sesiones; ser vecino del Estado ó Territorio que hace la elección; y no pertenecer al estado eclesiástico. La vecindad no se pierde por ausencia en desempeño de cargo público de elección popular.

Art. 57.- El cargo de diputado es incompatible con - cualquiera comision ó destino de la Union - en que se disfrute sueldo.

Se transcribirán ahora las disposiciones más importantes de la Ley Orgánica Electoral del 12 de febrero de 1857.

CAPITULO II

Del nombramiento de electores

16. Se procederá al nombramiento de electores, y para serlo se requiere: estar en ejercicio de los derechos de la ciudadanía mexicana, residir actualmente en la seccion que hace el nombramiento, pertenecer al estado seglar y no ejercer mando político ni jurisdiccion de ninguna clase en la misma seccion.
18. Concluida la eleccion, uno de los secretarios -- en presencia de los individuos de la mesa y de -

los demás ciudadanos presentes, contará las boletas y leerá en voz alta solo los nombres de los electos en cada una; al mismo tiempo ambos escrutadores llevarán la computación de votos, formando las listas de escrutinio; por último, el presidente declarará en voz alta, en quiénes ha recaído la elección por haber reunido más votos. - Pero si dos ó más individuos tienen igual número, se pondrán sus nombres en cedulillas dentro de una ánfora, y después que uno de los secretarios las mueva en todas direcciones, el otro secretario sacará una, la pondrá en manos del presidente, y éste leerá en voz alta el nombre contenido en ella, declarándolo electo.

CAPITULO IV

De las elecciones de diputados

35. Concluidas las ritualidades prescritas en el --- art. 32, procederá la junta á nombrar el diputado propietario que toque á su distrito electoral respectivo, y la elección se hará por escrutinio secreto y por medio de cédulas. Los electores depositarán sus votos en la ánfora que se pondrá en la mesa, procediendo con orden, silencio y regularidad: se pararán de sus asientos uno á uno, por la derecha de la mesa, y cuando haya cesado el movimiento, el secretario preguntará en voz alta y por dos veces: "¿ha concluido la vota----

cion?" y después de una prudente espera, vaciará las cédulas sobre la mesa, las contará también - en voz alta, y de igual modo las leerá una á una hasta concluir. Cualquiera de los escrutadores-formará la lista de escrutinio, escribiendo los nombres que lea el escrutinio y anotando los votos con líneas verticales sobre una horizontal.- El otro escrutador irá reuniendo en grupos separados las cédulas correspondientes á cada candidatura para confrontarlas con la lista. Estando ésta conforme, se pasará al presidente, quien -- leerá con voz perceptible los nombres y votos de cada individuo, y declarará electo al que hubiere reunido, por lo ménos, los de la mayoría absoluta de los electores presentes.

36. Si ningun candidato hubiere reunido la mayoría - absoluta de los votos, se repetirá la eleccion - entre los dos que obtuvieron más número, quedando electo el que reuniere la dicha mayoría. Si hay igualdad de sufragios en más de dos candidatos, entre ellos se hará la eleccion; pero habiendo al mismo tiempo otro candidato que haya - obtenido mayor número de votos que ellos, se le tendrá por primer competidor, y el segundo se -- sacará de entre los primeros por votacion, bajo las reglas prescritas en el artículo anterior.

37. Cuando en los escrutinios resulte empate, ó ----

igualdad de votos entre dos candidatos, se repetirá la votación, y subsistiendo el empate, decidirá la suerte quien deba ser electo.

Se puede concluir este inciso diciendo que en las Bases Orgánicas de 1843 se establece el voto pasivo económico para poder ser elector primario y secundario. En el sistema electoral de la Reforma se reducen las instancias electorales haciendo la elección indirecta en primer grado, con voto público y a mayoría relativa en las primarias. En la elección de diputados el voto era secreto y a mayoría absoluta, con segunda vuelta a mayoría relativa.

En los preceptos constitucionales de 1857, se puede apreciar que la elección de diputados era indirecta en primer grado y con escrutinio secreto. Cada dos años se elegían nuevos diputados, nombrándose por cada propietario, un suplente.

Por otra parte, recordemos que el Poder Legislativo adoptó la forma unicamaral, conformándose el Congreso de la Unión por una Cámara de Diputados.

Respecto a lo dispuesto por la Ley Orgánica Electoral de 1857, tenemos que los electores era seleccionados por mayoría relativa, decidiendo la suerte si se presentaban situaciones de igualdad de votos obtenidos.

Los diputados eran electos por mayoría absoluta, siendo secreto el escrutinio; si no se conseguía ésta, en tonces se repetía la elección entre los dos que hubiesen reunido más número, resultando ganador el que obtuviese la mayoría antes señalada. Si persistía el empate, la suerte decidiría.

El sistema electoral de la Reforma se mantuvo -- hasta la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, promulgada por Francisco I. Madero, quien instaura el voto secreto desde la elección primaria, manteniendo la mayoría relativa en ésta, y la absoluta en las secundarias -- o de diputados (aunque en realidad esta mayoría absoluta no existía, ya que la propia ley señalaba que en su ausencia se tomaría la pluralidad de los votos presentes).

4.5. Constitución de 1917.

Antes de examinar lo concerniente a la Carta Magna de 1917, es importante destacar en este apartado que con la reforma del 22 de mayo de 1912, la elección de diputados se convierte en directa, quedando la del Presidente y de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el carácter de indirecta. La mayoría relativa toma definitividad con la Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente, expedida por Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista-encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, el 20 de septiembre de 1916. Aquí el voto vuelve a ser público ya --

que se obliga al elector a firmar la boleta; los casos de empate se resolvían por sorteo público que realizaban las juntas computadoras.

El 14 de septiembre de 1916, Venustiano Carranza expidió un decreto reformativo de algunos artículos del Plan de Guadalupe. En el cuerpo de dicho decreto se convocaba a elecciones para un Congreso Constituyente, formado por representantes de las entidades federativas en proporción al número de habitantes. Los Constituyentes previos, sólo se concretaban a expedir una nueva Ley Fundamental, pero según el decreto aludido, solamente se constreñiría esta vez al Proyecto de la Constitución Reformada que le presentaría el Primer Jefe.

El Congreso Constituyente se instaló en Querétaro e inició las juntas preparatorias el 21 de noviembre de 1916, eligiendo el 30 de ese mes a su mesa directiva.- El 1 de diciembre, entregó a Carranza su Proyecto de Constitución Reformada, siendo aceptado éste con ciertas modificaciones y adiciones. El 31 de enero de 1917 se firmó la Constitución, protestando guardarla, primeramente los diputados, y posteriormente el Primer Jefe. La nueva Ley Suprema fue promulgada el 5 de febrero, y entró en vigor el 1 de mayo de ese mismo año.

Contemplemos los preceptos cardinales de esta -- Constitución en los correspondiente al tema que aborda---mos.

TITULO TERCERO
Capítulo II
Del Poder Legislativo

Art. 50.- El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

SECCION I

De la elección e instalación del Congreso

Art. 51.- La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación electos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos-mexicanos.

Art. 52.- Se elegirá un diputado propietario por cada sesenta mil habitantes o por una fracción que pase de veinte mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio. La población del Estado o Territorio que fuese menor que la fijada en este artículo, elegirá, sin embargo, un diputado propietario.

Art. 53.- Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

Art. 54.- La elección de diputados será directa y en los términos que dispóngala ley electo---ral.

Art. 56.- La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa.

La Legislatura de cada Estado declarará --electo al que hubiese obtenido la mayoría--de los votos emitidos.

Los artículos antes transcritos, han sido objeto de reformas, desde su expedición en 1917, hasta la fecha. Así tenemos que el artículo 56 fue modificado el 29 de --abril de 1933, quedando como aparece en el texto actual --de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los artículos 51, 52, 53 y 54 han sufrido, asimis--mo, algunas modificaciones a lo largo de su vigencia, ---siendo las más importantes las últimas reformas y adicio--nes del 1 de diciembre de 1977, ya que a partir de esta --fecha el texto de dichos preceptos es el que actualmente--queda plasmado en nuestra Ley Fundamental.

Estudiaremos enseguida las disposiciones más im--portantes de la Ley Electoral del 6 de Febrero de 1917.

CAPITULO II

De los Instaladores, Casillas Electorales
y manera de emitir el voto

Art. 26.- Cada votante doblará sus boletas y las entregará sucesivamente, al Presidente de la Mesa, el que las pasará, también de una manera sucesiva, a uno de los Secretarios para que deposite cada una de ellas en el ánfora que corresponda.

En cada boleta irán escritos de puño y letra del votante el nombre y apellido de la persona o personas por quienes sufrague.

Todas las boletas deberán también ir firmadas por el respectivo elector y serán entregadas por él personalmente. Si el elector no supiera firmar, se presentará en la casilla acompañado de un testigo, y, en presencia de la Mesa, dirá en voz alta el nombre de las personas a cuyo favor vota, para que dicho testigo, en presencia de la misma Mesa, lo escriba en las boletas correspondientes y firme a ruego del votante. De este hecho se hará mención en el acta.

Cada votante al entregar las boletas, dirá en alta voz su nombre, y uno de los Secre-

tarios lo anotará en los ejemplares del padrón electoral con la palabra "votó".

Las boletas se depositarán en ánforas distintas, según la elección de que se trate.

CAPITULO III

De las Juntas Computadoras

Art. 41.- La Mesa de la Junta Computadora comenzará por hacer el cómputo de los votos emitidos en los expedientes electorales relativos a la elección de Diputados, cómputo que se hará en la forma siguiente: uno de los Es-
crutadores leerá una por una las boletas de cada expediente, diciendo en alta voz el nombre del votante, el de la persona -- por quien sufragó y si ésta fue designada para Diputado propietario o suplente, nombres que repetirá también en alta voz otro escrutador, después de ver la boleta respectiva. Uno de los Secretarios anotará en el padrón electoral de la sección el nombre del votante y otro irá formando la lista de votos obtenidos por cada candidato. Los expedientes electorales se irán examinando según el orden numérico de las secciones a que pertenezca.

Terminado el escrutinio de cada expediente, el Presidente declarará si está o no conforme con el resultado que expresa el acta de la respectiva casilla electoral, y cuál es el número de votos que en dicha casilla obtuvo cada candidato a Diputado propietario o suplente.

Después de hecho el examen de todos los expedientes de las casillas electorales, los secretarios harán el cómputo general, el que será revisado por los escrutadores, declarándose después por el Presidente, en alta voz, el número de votos que obtuvo cada candidato y que la elección recayó en el ciudadano que hubiere obtenido el mayor número de ellos, al que se le otorgará la respectiva credencial, firmada por el Presidente y Secretarios en los términos siguientes: "Los infrascritos, Presidente y Secretarios de la Junta Computadora correspondiente al...Distrito Electoral del Estado de...(Distrito Federal o Territorio --- de...) certificamos que el C...ha sido --- electo Diputado (propietario o suplente) - al Congreso de la Unión por el expresado - Distrito Electoral".

Fecha.

Acto continuo se levantará el acta correspondiente, en la que se harán constar los incidentes que hubiere habido.

Todo el expediente electoral de que se viene hablando se pondrá en paquete cerrado y sellado y se remitirá, como pieza certificada, a la Secretaría de la Cámara de Diputados, expresando en la dirección que se refiere a la elección de Diputados por el Distrito Electoral que haga la remisión.

Art. 42.- Concluido el cómputo de los expedientes -- electorales relativos a la elección de Diputados, se procederá por la Junta Computadora a hacer el correspondiente a los expedientes referentes a la elección de Senadores, cómputo que se practicará en los mismos términos de que habla el artículo anterior, declarando el Presidente, una vez -- terminado el escrutinio, qué personas obtuvieron votos para los cargos referidos y -- el número de votos obtenidos por cada una de ellas levantándose luego el acta respectiva, la que, unida con todos los expedientes electorales, se pondrá en paquete cerrado y sellado, remitiéndose todo sin pérdida de tiempo a la Junta Computadora del-

Primer Distrito Electoral del Estado, o, - en su caso, del Distrito Federal. En el - sobre se indicará cuál es el Distrito Electoral que hace la remisión.

Art. 46.- En caso de que, al revisarse el expediente electoral relativo a la elección de Diputados, apareciera que dos o más candidatos - obtuvieron el mismo número de votos, el -- Presidente de la mesa sorteará sus nombres públicamente y declarará electo al que señale la suerte.

Después de estudiados los artículos antes reproducidos, se puede ver, en primer lugar, que el Poder Legislativo adopta la forma bicamarista, la cual es mantenida en la actualidad.

Enseguida, se advierte que tanto en las disposiciones establecidas por la Constitución de 1917, como en las de la Ley Electoral, la elección de diputados y senadores era por mayoría relativa, utilizándose el sistema - de voto público. Cabe señalar que con la expedición de - la Ley para la Elección de Poderes Federales, del 2 de Julio de 1918, el voto es nuevamente secreto.

Por otra parte, a partir de la promulgación de - la Ley Electoral del 6 de Febrero de 1917, se han expedido, hasta nuestros días, cuatro Leyes Electorales. Estas

son: Ley Federal Electoral del 7 de Enero de 1946, que -- abrogaba a la anterior y que fue promulgada por el Presidente Manuel Avila Camacho; Ley Electoral Federal del 4 - de Diciembre de 1951, que abrogaba la de 1946 y que pro-- mulgó el Presidente Miguel Alemán; Ley Federal Electoral del 5 de Enero de 1973, que substituía a la anterior y -- que fue promulgada por el Presidente Luis Echeverría Alva rez; y, Ley Federal de Organizaciones Políticas y Proce-- sos Electorales (LOPPE) del 28 de Diciembre de 1977, que-- abroga la de 1973, promulgada por el Presidente José Ló-- pez Portillo, y que es la vigente en la actualidad.

La reforma política fue todo un programa de go-- bierno creado para diseñar la transformación de la admi-- nistración pública, y modificar la Constitución para dar-- mayor acceso a la participación popular en la cosa públi-- ca. Por tal motivo, la reforma constitucional derivó --- esencialmente en un nuevo sistema electoral federal, y en la implantación de la representación proporcional.

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Pro-- cesos Electorales se distingue fundamentalmente por la -- presencia de un subsistema de partidos abierto, es decir, que facilite la existencia legal, en forma racional y ope-- rativa, de las corrientes de opinión más connotadas que - actúan dentro de la vida política del país; y por la adop-- ción de un sistema mixto con preponderante mayoritario.

Veamos ahora lo que la LOPPE establece respecto-

a la elección de los representantes al Poder Legislativo, así como también lo que señala en lo relativo al voto.

TITULO PRIMERO

De la Elección de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y de las Organizaciones Políticas

CAPITULO I

De la Elección de los Integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo

ARTICULO 3. El Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.

La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

ARTICULO 4. La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por-

el Distrito Federal, electos por votación mayoritaria relativa en sus respectivas entidades.

CAPITULO II

Del Voto

ARTICULO 11. Votar constituye una prerrogativa y una obligación del ciudadano. El voto es universal, libre, secreto y directo para todos los cargos de elección popular.

ARTICULO 12. De conformidad con las disposiciones constitucionales, ejercerán el voto activo los ciudadanos mexicanos, varones y mujeres, que hayan cumplido 18 años de edad, se encuentren en ejercicio de sus derechos políticos, estén inscritos en el padrón electoral y no se encuentren bajo impedimento legal.

Como se observa, en la LOPPE queda instituido el principio de mayoría relativa para la elección de diputados y senadores. Además, para elegir a los diputados que representen a las minorías, queda erigido el principio de representación proporcional; estableciéndose asimismo, que el voto será, para todos los casos, universal, libre, secreto y directo.

Podemos concluir afirmando que, con la implantación de la representación proporcional, el sistema electoral mexicano se transforma de mayoritario relativo, uninominal y complementado con un régimen de diputados de partido (en 1963 se dió representación congresional a las minorías mediante la oposición de diputados de partido), en un sistema mixto de preponderante mayoritario en el ámbito federal y de representación proporcional en la esfera municipal (municipios con más de trescientos mil habitantes).

En México, la representación proporcional responde a realidades concretas y surge de la combinación -- de una multiplicidad de elementos y experiencias, adecuándose a una situación sociopolítica muy particular.

CONCLUSIONES

C O N C L U S I O N E S

Considero que la soberanía, como quedó expresado en el primer Capítulo de este trabajo, es la facultad de organizarse jurídicamente y de regular, conforme a Derecho, el ejercicio del poder, siendo la Nación entera ---- quien detente la titularidad de la misma; se estima nacional porque radica en forma indivisible en aquélla.

Ahora bien, la idea de la soberanía nacional está estrechamente vinculada con el concepto de poder constituyente; pero como la Nación no puede ejercitar este último por sí misma, precisa de representantes extraordinarios para la consecución de tal ejercicio. Para saber -- quienes habrán de fungir como tales (recordemos que estamos dentro de la existencia de un régimen representativo), se recurre al mecanismo del sufragio para que, mediante-- comicios, sean nombrados dichos representantes.

Por otro lado, no olvidemos que el poder constituyente no gobierna, sino que solamente se constriñe a -- elaborar una Constitución, siendo los poderes constituidos quienes gobiernan. Es decir, el poder constituyente es originario, mientras que los poderes constituidos son -- derivados.

Se requieren, asimismo, representantes para integrar dichos poderes constituidos, por lo que, en una democracia representativa, se utiliza el sufragio para la de-

signación, vía elecciones, de aquéllos. O sea, son los -
ciudadanos quienes mediante la práctica del sufragio, eli
gen a los individuos que representarán su voluntad, en su
caso, en el Congreso.

En cuanto al sufragio en sí, no olvidemos que en
nuestro país a partir de la vigencia de la Ley para la --
Elección de Poderes Federales del 2 de Julio de 1918, ya-
se podía hablar de que el voto era directo y secreto, pe-
ro, en mi concepto, no podía aseverarse que fuese univer-
sal, puesto que la mujer seguía siendo marginada del ámbi-
to político. Países como Inglaterra, Bélgica y Estados -
Unidos ya habían reconocido el derecho de sufragio a la -
mujer; pero en la República Mexicana no fue sino hasta el
régimen del señor Adolfo Ruiz Cortines en que se vió mate-
rializado el reconocimiento al derecho a votar de la mu-
jer.

En lo relativo a las fórmulas electorales, la le-
gislación mexicana registra, desde la Constitución de CÁ-
diz, el sistema mayoritario. En el año de 1963, se erige
un sistema de representación minoritaria denominado "dipu
tados de partido".

Con la expedición en 1977 de la LOPPE, se insti-
tuye un sistema mixto con preponderante mayoritario; este
último fue la herramienta más idónea para cumplir con el-
deseo democrático del gobierno de las mayorías con presen-
cia de las minorías.

Las fórmulas de representación proporcional diseñadas por el Legislativo, hacen realizable el que el sistema de representación minoritaria prospere, sin romper con un sistema uninominal enraizado en nuestras costumbres, y benéfico en un país con el grado de desarrollo del nuestro, en donde la tarea de gestión del representante popular es tan vital como la legislativa.

Se destaca el hecho de que las fórmulas electorales mexicanas no tienen antecedentes en el derecho electoral comparado, ya que son producto de una situación nacional peculiar. En México, donde las distancias electorales entre las mayorías y las minorías son muy pronunciadas, es por demás atinado hacer uso de fórmulas que no acentúen más aún dichas diferencias.

Una vez hechas las consideraciones anteriores, llegamos a las siguientes conclusiones:

1.- El principio de soberanía popular fue admitido desde la Constitución de 1824 y prevalece hasta nuestros días, consagrándose el sistema representativo a partir de dicha Ley Fundamental.

2.- Para la elección de los miembros que integran el Poder Legislativo, se aplica la regla de mayoría relativa y el concepto mexicano de representación proporcional.

3.- Conforme a los preceptos constitucionales y a --

las leyes secundarias de la materia, la forma de elección ha oscilado entre la indirecta y la directa, y en ocasiones ambas, prevaleciendo en la actualidad la directa.

4.- Siendo una forma de ejercicio de la soberanía, - el sufragio ha funcionado tanto de manera pública como se creta; a nuestro parecer, es acertado el que en la legislación electoral vigente opere el segundo método, afirmando también que para que el voto cumpla con su finalidad - democrática, ha de ser, además, universal, es decir, reco nocido igualmente a hombres y mujeres; directo y libre, - considerando apropiado el actual mínimo de edad señalado - en la ley.

5.- Respecto a la representación proporcional, estimamos que su instauración en la ley electoral mexicana -- enriquece al sistema representativo ya que da acceso a -- las minorías políticas al Congreso, pudiendo éstas externar sus corrientes ideológicas, y sus proposiciones para solucionar la problemática nacional, respetando siempre - la decisión adoptada por las mayorías, y propiciando en - consecuencia la oscilación de la voluntad electoral.

B I B L I O G R A F I A

- AMIAMA, Manuel A., Notas de Derecho Constitucional, Ed. - ONAP (Oficina Nacional de Administración y Personal), Santo Domingo, República Dominicana, 1980.
- BARTHELEMY, Joseph, El voto obligatorio, Ed. Revista de - Derecho Público y de la Ciencia Política, Tomo V, París, - 1923.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, Derecho Constitucional (trad. de Pablo Lucas Verdú), Ed. Tecnos, Madrid, 1965.
- BURGOA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. --- Porrúa, México, 1984.
- COTTERET, Jean Marie y EMERI, Claude, Los Sistemas Electo - rales, Ed. Oikos-tau, S.A., Barcelona, 1973.
- DE LA CUEVA, Mario, La idea del Estado, Ed. UNAM., Méxi-- co, 1980.
- DE LA MADRID HURTADO, Miguel, Estudios de Derecho Consti - tucional, Ed. ICAP (Instituto de capacitación política), - México, 1981.
- DEL VALLE PASCUAL, Luis, Derecho Constitucional compara-- do, Ed. Librería General Zaragoza, Barcelona, 1944.
- FODERARO, Salvatore, Colegio uninominal y escrutinio de - lista, Ed. Cedam, Padua, 1946.
- FRIEDRICH, Carl J., Gobierno constitucional y Democracia. Teoría y práctica en Europa y América (trad. de Agustín - Gil Lasierra), Ed. Instituto de Estudios Políticos, Vol.- II, Madrid, 1957.
- GARCIA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Dere - cho, Ed. Porrúa, México, 1979.
- GETTEL, Raymond G., Historia de las ideas políticas, Ed.- Nacional, S.A., México, 1979.
- HAURIUO, Maurice, Principios de Derecho público y consti - tucional (trad. de C. Ruiz del Castillo), Ed. Reus, Ma--- drid, 1928.

- JELLINEK, Georg, Teoría General del Estado, Ed. Albatros, Buenos Aires, 1943.
- LENK, Kurt y NEUMANN, Franz, Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos, Ed. Anagrama, Barcelona, 1980.
- LUCAS VERDU, Pablo, Curso de Derecho Político, Vol. III, - Ed. Tecnos, Madrid, 1976.
- MILBRATH, Lester W., Political participation. How and why do people get involved in Politics?, Ed. Rand McNally & - Company, Chicago, 1966.
- MORENO, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Pax-México, Librería Carlos Césarman, S.A., México, 1981.
- PANTOJA MORAN, David, La idea de soberanía en el constitucionalismo latinoamericano, Ed. UNAM., México, 1973.
- PEREZ SERRANO, Nicolás, Tratado de Derecho Político, Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1976.
- POSADA, Adolfo, Derecho Político, Vol. II, Ed. Librería - General de Victoriano Suárez, Madrid, 1924.
- SANCHEZ AGESTA, Luis, Principios de Teoría Política, Ed. - Nacional, Madrid, 1979.
- SIEYES, Emmanuel J., ¿Qué es el Tercer Estado?, Ed. UNAM. México, 1983.
- TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, -- Ed. Porrúa, México, 1981.
- TENA RAMIREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México, Ed. - Porrúa, México, 1985.
- XIFRA HERAS, Jorge, Síntesis Histórica del Pensamiento Político, Ed. Ariel, Barcelona, 1957.
- XIFRA HERAS, Jorge, Curso de Derecho Constitucional, Tomo I, Ed. Bosch, Barcelona, 1957.

DICCIONARIOS CONSULTADOS

DE PINA, Rafael, Diccionario de Derecho, Ed. Porrúa, México, 1981.

DICCIONARIO ENCICLOPEDICO ILUSTRADO VOX, Ed. SPES, S.A.,-
Barcelona, 1961.

LEGISLACION CONSULTADA

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, --
Ed. Porrúa, México, 1985.

GARCIA OROZCO, Antonio, Legislación Electoral Mexicana --
1812-1977, Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comi-
sión Federal Electoral, México, 1978.

LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLITICAS Y PROCESOS ELECTO-
RALES, Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión-
Federal Electoral, México, 1985.

I N D I C E

	PAG.
NOTA PRELIMINAR	1

CAPITULO PRIMERO

1.1. Concepto y naturaleza de la soberanía. Aspectos	3
1.2. Bodin	9
1.3. Hobbes	14
1.4. Locke	19
1.5. Rousseau	27
1.6. Sieyes	37

CAPITULO SEGUNDO

2.1. Concepto e importancia actual del sufragio	53
2.2. Tipología del sufragio y fenómenos conexos	59
2.3. El sufragio como función, como derecho y como deber	66
2.4. Problemas del sufragio	69
2.5. Organización juridicopolítica del sufragio	70
2.6. El Electorado	76
2.6.1. Sufragio restringido	77
a) La capacidad económica	78
b) El requisito de instrucción	79
2.6.2. Sufragio universal	80
a) El sufragio de la mujer	82
2.7. El sufragio como ejercicio de la soberanía popular	85

CAPITULO TERCERO

3.1. Funciones y concepto de la representación	88
3.2. Representación de la soberanía popular	93
3.3. La representación en el Poder Legislativo	96
3.4. Sistemas electorales: representación de mayorías y representación de minorías. Sistemas empíricos	106
3.5. La representación proporcional	118
3.6. Los sistemas principales	123
3.6.1. De Andrae Hare	124
3.6.2. Del Dr. D'Hondt	125
3.6.3. Automático de Baden	127
3.7. Defensa y argumentación en contra de la representa <u>ci</u> <u>ón</u> proporcional	128

CAPITULO CUARTO

4.1. Constitución de Cádiz	131
4.2. Constitución de 1824	137
4.3. Constitución de 1836	143
4.4. Constitución de 1857	152
4.5. Constitución de 1917	165
CONCLUSIONES	179
BIBLIOGRAFIA	183