

112
29



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE

FACULTAD DE DERECHO

LA MODERNIZACION DEL SUFRAGIO EN
EL ESTADO MEXICANO



FACULTAD DE DERECHO
PRESENTADA ASISTIDA DE
LIBRARIAS Y ARCHIVOS

T E S I S
PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
LUIS CAMACHO MANCILLA



FALLA DE OR GEN

Cd. Universitaria

1990



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

I N D I C E

PAG.

INTRODUCCION

CAPITULO I

EL SUFRAGIO

1.1	CONCEPTO	6
1.2	FUENTES HISTORICAS	21
1.2.1	CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812	25
1.2.2	CONSTITUCION DE APATZINGAN DE 1814	27
1.2.3	CONVOCATORIA A CORTES DEL 17 DE NOVIEMBRE DE 1821	31
1.2.4	LEY PARA NOMBRAR DIPUTADOS CONSTITUYENTES DEL 17 DE JUNIO DE 1823	32
1.2.5	CONSTITUCION FEDERAL DE 1824	33
1.2.6	DECRETO SOBRE EL GOBIERNO POLITICO DEL DISTRITO, SUS RENTAS Y NOMBRAMIENTO DE DIPUTADOS, DEL 11 DE ABRIL DE 1826	35
1.2.7	REGLAS PARA LA ELECCION DE LOS DIPUTADOS Y DE AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO FEDERAL Y TERRITORIOS DE LA REPUBLICA, DEL 12 DE JUNIO DE 1830	36

	PAG.
1.2.8 BASES Y LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1836	37
1.2.9 BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA, DEL 14 DE JUNIO DE 1843	40
1.2.10 ESTATUTO ORGANICO PROVISIONAL DE LA REPUBLICA MEXICANA, DE 15 DE MAYO DE 1856.	41
1.2.11 CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEL 5 DE FEBRERO DE 1857.	43
1.2.12 CONVOCATORIA PARA LA ELECCION DE LOS SUPREMOS PODERES FEDERALES DEL 14 DE AGOSTO DE 1867	45
1.2.13 LEY ELECTORAL DEL 19 DE DICIEMBRE DE 1911	47
1.2.14 DECRETO QUE REFORMA LA LEY ELECTORAL DE 1911, DE MAYO DE 1912	47
1.2.15 LEY ELECTORAL PARA LA FORMACION DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DEL 20 DE SEPTIEMBRE DE 1916	48
1.2.16 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917	48
1.2.17 LEY ELECTORAL PARA LA FORMACION DEL CONGRESO ORDINARIO, DEL 6 DE FEBRERO DE 1917	50

	PAG.
1.2.18 LEY ELECTORAL DEL 2 DE JULIO DE 1918	50
1.2.19 REFORMA AL ARTICULO 34 DE LA CONSTITUCION DEL 17 DE OCTUBRE DE 1953	51
1.2.20 REFORMA AL ARTICULO 34 DE LA CONSTITUCION DEL 22 DE DICIEMBRE DE 1969	52
1.2.21 REFORMAS CONSTITUCIONALES DEL 16 DE DICIEMBRE DE 1977	52
1.2.22 REFORMAS AL ARTICULO 73 DE LA CONSTITUCION DEL AÑO DE 1986	54
1.2.23 CODIGO FEDERAL ELECTORAL DE 1987	55
1.3 SUFRAGIO Y VOTO	56
1.4 NATURALEZA JURIDICA Y POLITICA DEL SUFRAGIO	62

CAPITULO II

SUFRAGIO Y PROCESO ELECTORAL

2.1 CLASIFICACION DEL SUFRAGIO	72
2.1.1 DESDE EL PUNTO DE VISTA DE SU AMPLITUD	73

	PAG.
2.1.1.1 SUFRAGIO RESTRINGIDO	74
2.1.1.1.1 SUFRAGIO CENCITARIO	74
2.1.1.1.2 SUFRAGIO CAPACITARIO	74
2.1.1.1.3 SUFRAGIO MASCULINO	77
2.1.1.2 SUFRAGIO UNIVERSAL	79
2.1.1.2.1 REQUISITOS DEL SUFRAGIO UNIVERSAL	81
2.1.1.2.1.1 CIUDADANIA	81
2.1.1.2.1.2 EDAD	85
2.1.1.2.1.3 DOMICILIO	86
2.1.1.2.1.4 AUSENCIA DE INCAPACIDADES ELECTORALES	88
2.1.2 SUFRAGIO DIRECTO E INDIRECTO	90
2.2 PROCESO ELECTORAL	93
2.2.1 ETAPAS DEL PROCESO ELECTORAL	95
2.2.1.1 ACTOS PREPARATORIOS DE LA ELECCION	95
2.2.1.2 LA JORNADA ELECTORAL	96
2.2.1.3 LA ETAPA "POSTERIOR A LA ELECCION	98
2.2.1.4 EL CONTENCIOSO ELECTORAL	100
2.3 FORMAS DE ESCRUTINIO	104
2.3.1 ESCRUTINIO MAYORITARIO	106
2.3.2 SISTEMA DE REPRESENTACION PROPORCIONAL	108
2.3.3 EL ESCRUTINIO EN MEXICO	109

CAPITULO III**SUFRAGIO Y DEMOCRACIA**

3.1	DEMOCRACIA	113
3.1.1	CONTENIDO DE LA DEMOCRACIA	122
3.1.2	CLASIFICACION DE LA DEMOCRACIA	130
3.1.2.1	POR SU REALIZACION HISTORIA	131
3.1.2.2.	POR LA FORMA DE PARTICIPACION DEL PUEBLO	135
3.1.2.3	ATENDIENDO A SU CONCEPCION IDEOLOGICA	138
3.1.3	RECURSOS DE CONTROL DEMOCRATICO	142
3.1.3.1	REFERENDUM	148
3.1.3.1.1	EL REFERENDUM EN MEXICO	153
3.1.3.2	PLEBISCITO	162
3.1.3.3	INICIATIVA POPULAR	166
3.1.3.4	REVOCACION	172
3.2	PAPEL DEL SUFRAGIO EN LA DEMOCRACIA	173
	CONCLUSIONES	178
	BIBLIOGRAFIA	186

INTRODUCCION

El desarrollo de la vida constitucional de nuestro país ha sido caracterizada por las múltiples instituciones jurídico-políticas, además de las económicas, que han tenido vigencia en el Estado mexicano; se ha transitado por intentos de implantar imperios, que afortunadamente han fracasado por el espíritu republicano de nuestra gente. La lucha sangrienta que se dió en la primera mitad del siglo XIX entre los federalistas y centralistas con tendencias monárquicas, y el triunfo de los primeros a partir de la Constitución Federal de 1857. El largo periodo de la dictadura porfirista y su caída con la revolución mexicana de 1910, que dió como resultado la adopción de una nueva Constitución (1917), que transforma por entero al sistema de propiedad, como de igual manera lo hace, con las relaciones de trabajo que paso a paso se han ido modificando para buscar una mayor y mejor protección a la clase trabajadora. También encontramos cambios en las estructuras de gobierno, en el momento en que se otorga rango constitucional a la institución del Municipio libre y autónomo; con la disposición constitucional que impone el principio de "no

reelección" al titular del Poder Ejecutivo Federal y a los titulares del Ejecutivo de las entidades federativas.

Pero entrando en el tema principal del estudio que se pretende llevar a cabo, el sufragio ha contado con diversas notas características. Se puede asegurar sin temor a equívoco alguno, que el sufragio en nuestro país ha tenido la cualidad de ser restringido desde el punto de vista de su amplitud, tanto por razones de riqueza, de instrucción y de sexo. En el año de 1856 por primera ocasión se establece el "sufragio universal", viendolo desde el punto de vista de que no es restringido por razones de riqueza y de instrucción, más, si lo es por el sexo; es hasta el año de 1953 en que se otorgan plenos derechos publicos a la mujer, cuando podemos asegurar que en nuestro país el sufragio es universal.

El objeto de este trabajo es analizar y comprender al sufragio en sus funciones y su posible aplicación en nuestra realidad. En un principio se pretende ver cuales son las características del sufragio, las que lo diferencian de otras instituciones. Es también importante analizar cual ha sido su aplicación en el orden jurídico-político del Estado mexicano. Una vez hecho lo anterior, se tratará de determinar cual es su naturaleza jurídica y política ¿Es un

derecho? ¿Es una función?, o, ¿Comprende ambas cosas?. Por otra parte, se estudiarían las distintas clasificaciones que le han sido asignadas por la doctrina, así como también, los requisitos que son necesarios para ser parte del cuerpo electoral y de esta forma poder ejercerlo. Aspecto fundamental es el estudio de las formas de democracia semidirecta, tanto las que han sido adoptadas por nuestro orden jurídico como las que pudieran llegar a implementarse, sin embargo, lo que es más importante, es que gobernados y gobernantes las lleven a la práctica; de nada nos sirve que nuestro orden jurídico llegue a contemplar todo tipo de instituciones democráticas, si no se tiene la conciencia y la convicción de llevarlas a la práctica.

Los motivos que me llevan a realizar un estudio sobre este tema, son varios. El principal es el que se desprende del ánimo de ser participe con una mínima aportación para el cambio de nuestras estructuras de gobierno. Las estructuras sociales de México en proceso de cambio deben contar con opciones de decisión en asuntos que conciernan a ella en general, la modernización de que tanto se habla en estos tiempos no sólo debe llevarse al terreno económico, sino también al jurídico-político. Debemos tomar en cuenta las

lecciones de la historia, ya en la dictadura porfirista se pretendió exclusivamente desarrollar al Estado mexicano en el campo de la economía, dejandose a un lado las libertades y derechos jurídicos y políticos del pueblo, situación que condujo a una sangrienta lucha revolucionaria.

La educación debe ser el motor que impulse los procesos democráticos, por su conducto el pueblo en general deberá estar en posibilidades de comprender nuestra realidad social y determinar por él mismo, el camino que lo conduzca a mejores formas de vida. El sufragio debe de ser concebido como un instrumento de participación del pueblo en la toma y control de decisiones gubernamentales, y no exclusivamente como principio legitimador del poder político y medio de integración de los órganos de gobierno. La democracia no es una forma de gobierno de profesionales, el pueblo tiene derecho a gobernarse, en él recaen todas las acciones de gobierno, por tanto, debe tener la facultad de controlar a sus gobernantes y ser parte en la toma de decisiones gubernamentales.

CAPITULO I

EL SUFRAGIO

1.1 CONCEPTO

De manera general, llegamos a tener la idea de lo que deseamos expresar, sin embargo, ¿De qué forma lo podemos describir de manera concreta? Es necesario para distinguir una cosa de otra, dar las notas características que nos permitan diferenciarlo de la universalidad.

"En todo concepto encontramos el acto conceptual, el contenido y su objeto. En la idea hay un contenido que la determina como un concepto especial que sirve para distinguirlo de todos los demás, o sea la representación abstracta e intelectual de una cosa. Este contenido consta de todas las cualidades y notas características que identifican al objeto."

"De este modo el concepto aparece como la representación universal y abstracta, cuando el espíritu vislumbra y acoge lo que hay de inteligible en la realidad concreta singular. El concepto es la expresión intelectual de un conocimiento."(1)

(1) SERRA ROJAS, Andrés. "Ciencia Política". Octava edición corregida y aumentada, Editorial Porrúa, México 1905, p. 191.

Con lo anteriormente señalado podemos concluir que, el concepto de sufragio, debe estar constituido por un conjunto de notas características que lo distinguan de cualquier otra institución jurídico-política.

No siempre esas notas características han sido constantes, pues los acontecimientos históricos y circunstancias sociales, así como, la realidad estatal, en unos casos y otros la opinión doctrinal, han ofrecido una imagen diversa del sufragio.

Para el desarrollo del presente estudio, es necesario ubicar en el tiempo y en la realidad estatal a nuestro objeto, es decir, determinar a partir de que circunstancia se va a estudiar al sufragio. Se tomará como punto de partida al Estado moderno y de manera más concreta al triunfo de la Revolución Francesa (1789); lo que marca la caída del Estado absolutista y el inicio del Estado representativo. Sin embargo nuestro estudio tendrá como objeto fundamental el análisis del sufragio en el Estado Mexicano.

"El termino Estado, para designar la organización política fundamental del hombre, es acuñación relativamente reciente en la historia de la cultura occidental. Se remonta

apenas al renacimiento humanista de los siglos XV y XVI en Italia. Y sirve para denominar ese tipo histórico que hoy conocemos y estudiamos como el Estado Moderno." (2)

La gestación del Estado moderno se inicia en el tránsito de la Edad Media a la Edad Moderna. La decadencia del Imperio, el sometimiento del poderio papal y la progresiva desaparición de los señoríos feudales, motivaron la aparición del Estado Nacional con sus caracteres absolutistas.

¿Qué debemos entender por Estado Moderno? "El Estado Moderno aparece como una entidad con existencia autónoma respecto de la sociedad y de los hombres. Sus elementos pueden ser perfectamente diferenciados de los elementos que son propios de otras instituciones sociales y no existe ninguna razón para verlo confundido con los demás elementos de la vida social. El es el órgano del poder social, poder que también se sitúa por encima de la vida social, su

(2) GONZALEZ URIBE, Hector. "Teoría Política", Sexta edición, Editorial Porrúa, México 1987, p. 143.

autonomía respecto de las formaciones sociales de todo tipo constituye su nota característica y su toque distintivo como organización moderna.

No hay Estado, escribía Maurice Hauriou en el sentido propio de la palabra, sino hasta que se ha instaurado en una nación, el régimen civil, es decir, cuando el poder político de dominación se ha separado de la propiedad privada, cuando ha llegado a revestir el aspecto de una potestad pública y, de ese modo, se ha operado una separación entre la vida pública y la vida privada." (3)

De lo anterior se desprende, que la nota característica del Estado Moderno es su autonomía respecto de las formaciones sociales de todo tipo, hay una separación entre lo público y lo privado , entre lo religioso y lo político. "Para los griegos, el "Estado" (en realidad la polis) era la sociedad misma , la ciudad en la que lo

(3) CORDOVA, Arnaldo. "Sociedad y Estado en El Mundo Moderno", Decimo segunda edición, Editorial Grijalbo, México 1982, p.p. 21 y 22.

político y jurídico se identificaban con lo religioso y con lo moral." (4)

"La propiedad en el ancien régime tiene un carácter directamente político. El propietario es inmediatamente órgano del poder político y es órgano del poder político en cuanto es propietario. En el momento en que deja de serlo también deja de ser el depositario del poder..." (5)

El hablar de la autonomía del Estado Moderno respecto de todo tipo de formación social, significa tener un Estado soberano que se encuentra por encima de toda organización social. Se da una desvinculación entre lo político y lo ético; triunfa el poder secular, se crea una teoría política laica.

Con la Revolución Francesa, el Estado moderno se transforma, pues pasa de un Estado absolutista en el que, en la persona del monarca se concentran indistintamente las funciones del Estado, el monarca es considerado el soberano. Recordemos la famosa frase de Luis XIV: "el Estado soy yo". Se da el proceso de cambio, de un Estado absolutista a un

(4) Ibid., p. 23

(5) Ibid., p. 35

Estado representativo de Derecho, en el cual, el soberano no es ya un hombre, sino el Estado mismo; debiendo éste último estar subordinado únicamente al orden jurídico, que a su vez es creado, ejecutado y aplicado por los órganos del mismo Estado.

La representación política surge por la necesidad del Estado moderno para resolver el problema de la participación de los muchos, mediante la actuación de los pocos. Con la multiplicación de la población y el territorio, así como, el aumento de las complejas tareas estatales, el funcionamiento de la Democracia directa es simple y sencillamente imposible.

Es por medio de la representación política que los gobernados delegan en los gobernantes las acciones y facultades decisorias para que sean ejercidas en su nombre. Lo anterior da lugar "al establecimiento de vínculos entre gobernantes y gobernados, apareciendo de esta manera los distintos mecanismos para la designación de las autoridades, surgiendo así el sufragio, cuya evidente conexión se manifiesta al tener como una de sus funciones la integración

de los órganos del Estado..."(6)

Con lo anterior podemos percatarnos de la gran importancia del sufragio en el desarrollo del Estado moderno, y más aún, en lo que respecta a la representación política. La función integradora de los órganos del Estado, es una de las notas características del sufragio.

"Para la organización de los gobiernos representativos, el sufragio es un elemento esencial de gran trascendencia jurídica y política, que le hace alcanzar un gran interés práctico. No sólo debe ser visto como una fórmula o instrumento de designación de los gobernantes por el pueblo, sino como medio de participación de éste en las decisiones gubernamentales y principio legitimador de todo poder político..." (7)

En forma general se ha dado al sufragio la única función de ser, el instrumento más o menos eficaz para la integración de los órganos del Estado, sin embargo, el

(6) BERLIN VALENZUELA, Francisco, "El Derecho Electoral como Instrumento Normativo de la Democracia", Tesis Doctoral, UNAM. Abril de 1980, P. 120

(7) Ibid. p. 217

sufragio es capaz de llegar a desarrollar otras de igual o mayor trascendencia, como lo puede ser su función participativa, que en sí misma implica un recurso de control democrático. La función participativa del sufragio consiste en dar vida a las formas de democracia semi-directa, como lo son: el referéndum, la iniciativa popular, el plebiscito y la revocación, por mencionar a los más usuales.

"Atendiendo a la función de participación, el sufragio tiende a ser posible las formas de democracia semi-directa, constituyendo así una forma concreta de ejercicio del poder en el Estado por parte del elector". (8)

"El sufragio además de la función electoral, tiene una función de participación gubernativa... El elector quiere algo más que ser bien gobernado: quiere gobernar. En la estructura de gobierno de la sociedad de cuadros el sufragio se reducía al derecho a ser bien gobernado. En la estructura de gobierno de la sociedad de masas adquiere una dimensión nueva y se convierte en el derecho a gobernar y ser bien gobernado". (9)

(8) Ibid. p. 246.

(9) FAYT, Carlos. "Sufragio y Representación Política", Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1963.

Es indudable que tanto la función de integrador de los órganos del Estado como la función participativa del sufragio, tienen un primerísimo lugar dentro de la vida del Estado democrático, pero las cualidades del sufragio no se agotan en esas dos funciones. El sufragio es, sin lugar a duda un instrumento o principio legitimador del poder, esto es algo verdaderamente trascendente en la historia del Estado de Derecho, en el cual, todo poder político debe estar jurídicamente fundamentado, sin embargo, "... el poder del Estado no ha de contentarse con la legalidad técnico-jurídica sino que, por necesidad de su propia subsistencia, debe también preocuparse de la justificación moral de sus normas jurídicas o convencionales positivas, es decir, buscar legitimidad. Antes hemos dicho que la legitimidad engendra poder. El poder del Estado es tanto más firme cuanto mayor es el voluntario reconocimiento que se presta, por quienes lo sostienen, a sus principios ético-jurídicos y a los preceptos jurídicos positivos legitimados por aquellos. Sólo goza de autoridad aquel poder del Estado a quien se le reconoce que su poder esta autorizado..." (10) De lo expresado por Heller se desprende que, no basta que el poder se adecue al orden jurídico para ser reconocido, sino que debe estar

(10) HELLER, Herman, "Teoría del Estado" Séptima reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México 1981, p.p. 261 y 262.

autorizado, más, cabe preguntar ¿Por quién y por medio de qué, va a ser reconocido y autorizado el poder? La respuesta a lo anterior es sencilla, el poder va a ser reconocido por el elemento humano del Estado de acuerdo al orden jurídico estatal. Podemos decir que la autorización del poder corresponde, de igual forma, al pueblo y de manera concreta al cuerpo electoral, el cual, por medio del sufragio actúa en representación de aquel para integrar a los órganos del Estado, legitimando así, el poder de los mismos.

Es de señalar, por lo hasta el momento expuesto, la gran importancia del sufragio en el desarrollo del Estado democrático; tanto por su función participativa, como por su función de ser un instrumento integrador de los órganos del Estado y de igual forma, por ser legitimador del poder político, que permite al pueblo y de manera concreta al cuerpo electoral, participar en forma activa en la vida del Estado.

El sufragio, siempre ha sido tomado como una reivindicación del ciudadano, cada ampliación que se le dé suena a conquista democrática. Es conveniente señalar, que a lo largo de la historia del sufragio, este no ha sido

otorgado en forma general a los ciudadanos. Es por ello necesario delimitar que clase de derecho es el sufragio, porque sin lugar a dudas representa un derecho del individuo para participar en la vida del Estado.

"El sufragio como derecho, es político, porque la función en que el sufragio consiste es una función para el Estado, que ha de determinarse y ejercitarse mirando el interés de éste".(11)

El tratadista español citado considera, que el sufragio es un derecho político, en razón de que la función del mismo va siempre encaminado en interés del Estado. Lo cual es aceptable, tomando en cuenta las funciones que anteriormente le hemos atribuido.

¿Qué es un derecho político?, siguiendo a García Maynez, se da respuesta a la interrogante: "La definición que nos parece más correcta es la que propone Jellinek en el tomo segundo de su Teoría General del Estado. Derechos políticos ... son los que consisten en la facultad de

(11) POSADA, Adolfo. "El Sufragio", Manuel Soler, Editor, Barcelona, s/f p. 39

intervenir en la vida pública como órgano del Estado". (12)

De lo anterior se comprende que, si el sufragio es considerado como un derecho político, y a su vez, los derechos políticos comprenden la facultad de intervenir en la vida pública como órgano del Estado, entonces, el ejercicio del sufragio significa la actuación de un órgano del Estado, es decir, los ciudadanos que ejercen su derecho de sufragio obran como un órgano del Estado. Es preciso señalar respecto del ciudadano que por el mismo hecho de tener esa calidad, es, que tiene derecho al sufragio, ya que "... por muy amplio que supongamos el sufragio... -sufragio universal-, jamás puede comprender el cuerpo de electores, la totalidad de los miembros del Estado. Como el voto implica una determinación específica que exige condiciones, no pueden tenerlo todos los que forman la sociedad política: siempre entraña una limitación que impide la confusión de la masa electoral con la masa del pueblo. Es, pues, correcta la indicación del señor Giner, de que el cuerpo electoral es una corporación de verdaderos funcionarios públicos, siendo el elector, en definitiva, un funcionario, en cuanto a nombre y en interés del Estado ejerce de una manera específica la función del

(12) GARCIA MAYNEZ, Eduardo, "Introducción al Estudio del Derecho", Trigesimo Sexta Edición, Editorial Porrúa, México 1984, p. 225.

sufragio -vota, elige, verifica actos que exigen cierta preparación y una determinada capacidad-". (13)

Se considera que el derecho de sufragio se tiene por la calidad de ser ciudadano, y no por el hecho mismo de ser hombre. Lo anterior no significa menospreciar al hombre mismo, sino que, el sufragio por considerarse una función del Estado, debe tener ciertas limitaciones que no van más allá que las naturales, como son: la minoría de edad, la incapacidad mental, el periodo de extinción de una pena corporal, etc.

De lo expuesto hasta el momento, podemos darnos cuenta que el sufragio contiene las siguientes características:

- a) Es fundamento básico en que debe apoyarse un verdadero proceso democratizador.
- b) Es un instrumento democrático para hacer más accesible el arribo al poder (lo legitima) y para hacer más idóneas las fórmulas representativas.

(13) POSADA, Adolfo, "El Sufragio" Op. Cit. p.p. 32 y 33.

- c) Cuenta con una gran trascendencia jurídico y política para la organización de los gobiernos representativos.
- d) Implica funciones ciudadanas, tanto integradoras de los órganos del Estado como de participación y control de la toma de decisiones.
- e) Es un derecho político, que en su ejercicio colectivo da a los ciudadanos la calidad de órgano del Estado.

Una vez señaladas las notas características del sufragio, es el momento de intentar dar un concepto de sufragio:

El instrumento por medio del cual se legitima todo poder político democrático, y que permite al conjunto de ciudadanos como órgano del Estado, participar y controlar la toma de decisiones gubernamentales, así como, en la integración de los gobiernos representativos.

El sufragio como un instrumento por medio del cual se legitima todo poder político democrático, comprende que será el pueblo a través de sus representantes electorales -cuerpo electoral-, el que autoriza a los órganos del Estado a ejercer el poder del mismo. Entiendase al cuerpo electoral,

como el conjunto de ciudadanos que ejerce su derecho y función al sufragio, autorizados ellos mismos por el orden jurídico estatal, manifestando así la voluntad colectiva del pueblo.

El sufragio, al permitir al conjunto de ciudadanos como órgano del Estado, participar y controlar la toma de decisiones y ser parte en la integración de los gobiernos representativos; les da la posibilidad participar activamente en la vida del Estado. El considerar al conjunto de ciudadanos como órgano del Estado -considerando al sufragio como una función- significa, que el cuerpo electoral se constituye en su conjunto como un funcionario del Estado y más aún como un poder del mismo. Lo que se confirma con la posibilidad que tenga el cuerpo electoral, si el orden jurídico lo faculta, de participar y controlar la toma de decisiones por medio de las formas de democracia semi-directa -posteriormente se analizarán-. La cualidad de órgano del Estado del cuerpo electoral es más firme al momento de participar en la designación, por medio del sufragio, de sus representantes, es decir, de los gobernantes, si se considera que como derecho político faculta a intervenir en la vida pública como órgano del Estado.

1.2 FUENTES HISTORICAS

¿Qué entendemos por la expresión, "fuentes históricas? En la ciencia jurídica, el hablar de las fuentes del Derecho significa describir a los diversos procesos a través de los cuales se elaboran las normas jurídicas. Procesos que pueden comprender tanto las manifestaciones reales: factores sociales, económicos, políticos, religiosos, etc. Como las formas reguladas por el propio derecho para la creación de las citadas normas, así también, tenemos los antecedentes que permiten entender el por qué de la tradición y evolución de una institución jurídica.

Las fuentes del derecho se clasifican de la siguiente forma:

formales,
Reales e
Históricas.

" Por fuentes formales entendemos los procesos de creación de las normas jurídicas. (14)

(14) GARCIA MAYNEZ, Eduardo, "Introducción al Estudio del Derecho" Op. cit., p. 51.

Dentro de estas, tenemos la legislación, la jurisprudencia y la costumbre.

"Llamamos fuentes reales a los factores y elementos que determinan el contenido de tales normas." (15)

Son la razón de ser de la norma puesto que, el derecho al regular la vida social atiende a las diversas necesidades de la sociedad.

"El término fuentes histórica, por último, aplicase a los documentos (inscripciones, papiros, libros, etc.) que encierran el texto de una ley o conjunto de leyes. En este postrer sentido se dice, por ejemplo, que las Instituciones, el Digesto, el Código y las Novelas son fuentes del Derecho Romano." (16) Como su nombre lo indica, son el antecedente histórico que nos permite conocer la tradición y evolución de una institución jurídica o precepto legal.

(15) Idem.

(16) Idem.

En el desarrollo de la historia, el sufragio ha sufrido variadas transformaciones, unas para bien y otras para mal; siempre se ha visto ligado a las luchas democráticas de los pueblos. Toda ampliación del sufragio ha sido considerada como un triunfo de la democracia; en la mayoría de las ocasiones, esas conquistas se han dado a través de luchas sangrientas.

En nuestra realidad estatal, como en otras, no siempre se ha gozado del ejercicio del sufragio universal. Con el paso del tiempo, el sufragio ha tenido diversos caracteres, los cuales se han supeditado a las distintas formas de gobierno que cada Estado ha adoptado; desde la democracia directa de la antigua Grecia (Siglo V A.C.) hasta los regímenes representativos de nuestros días.

En la historia del Estado Moderno, el sufragio ha tenido diversos caracteres desde el punto de vista de su extensión. Es así, como se puede clasificar en universal y restringido, siendo este último el que ha prevalecido; se otorgaba a un sector del pueblo, en razón de variadas cualidades de la persona: por razones de raza, de fortuna, de religión, de educación, de sexo, etc. En la actualidad, el sufragio restringido casi ha desaparecido, pero en el pasado sirvió para excluir de la función electoral a grandes

grupos del elemento humano del Estado.

"También se ha clasificado el sufragio en directo e indirecto: En el primer caso el votante elige directamente a sus representantes o al funcionario motivo del proceso electoral. En el segundo, la votación se hace en favor de electores, los que, a su vez, hacen la elección definitiva. En algunos casos, la elección indirecta se hace en segundo o en tercer grado, en razón a que existe más de un intermediario." (17)

De manera general se han dado algunos caracteres del sufragio, con posterioridad se realizará un estudio más a fondo de los mismos.

Por lo que respecta a México, el sufragio ha sido regulado por diversas legislaciones, en las cuales se le han atribuido caracteres que en su momento se consideraron

(17) MORENO DIAZ, Daniel, "Derecho Constitucional Mexicano", Novena edición, Editorial Pax-México, México 1988, p.310

acordes con nuestra realidad estatal, pero al ser rebasados por la vida política de nuestro pueblo se fueron transformando con el paso del tiempo. En las siguientes líneas se realizará un análisis de las legislaciones que han regulado al sufragio, para detectar en ellas las cualidades que cada una le asignó.

1.2.1. CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812:

La Constitución que expidieron las Cortes de Cádiz, jurada en España el 19 de marzo de 1812, lo fué en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año. Suspendida por el virrey Venegas poco después, fué restablecida por Calleja al año siguientes en algunas de sus partes: Elecciones de ayuntamientos, de diputados para las Cortes de España y de representantes para las Juntas provinciales... El decreto de Fernando VII de 4 de mayo de 1814, que restauraba el sistema absolutista al desconocer lo hecho por las Cortes, fué publicado en la Nueva España el 17 de septiembre del propio año, con lo que concluyó por lo pronto, la precaria y limitada vigencia de aquella Constitución."

"En el mes de marzo de 1820, como consecuencia del levantamiento de Riego, Fernando VII, se vió obligado a

restablecer la Constitución de Cádiz. En México, se adelantaron a prestarle adhesión Campeche y después Veracruz, por lo que el virrey Apodaca hubo de jurarla el 31 de mayo".(18)

En la Constitución Gaditana la elección de diputados a las Cortes, así como, la de los diputados de provincia es indirecta en tercer (art. 34) y segundo grado (art. 328) respectivamente. La elección de los ayuntamientos es indirecta en primer grado (art. 313).

La elección de diputados a las Cortes se da por medio de Juntas Parroquiales, de partido y de provincia.

Para poder formar parte de las Juntas electorales de Parroquia era necesario:

- Ser ciudadano español avecinado y residente de la parroquia respectiva (art. 35).

El elector parroquial debía ser ciudadano mayor de veinticinco años, vecino y residente de la parroquia. (art. 45).

En el articulado de la Constitución de Cádiz, no se

(18) TENA RAMIREZ, Felipe, "Leyes Fundamentales de México 1808-1989", Decima Quinta edición revisada, aumentada y puesta al día, Editorial Porrúa, México 1989, p. 59.

hace mención alguna al sexo de los electores, sin embargo, por la realidad de esa época se descarta la posibilidad de la mujer de participar en un acto de tal naturaleza. No hay mención a la condición económica de los electores. Por lo que respecta a la edad, en el artículo 21 encontramos que se es ciudadano a los veintiun años.

En conclusión, la Constitución de Cadiz otorga un sufragio restringido e indirecto.

1.2.2 CONSTITUCION DE APATZINGAN DE 1814:

El 22 de octubre de 1814, en Apatzingán se sanciona el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", bajo los auspicios del Generalísimo D. José María Morelos y Pavón.

El antecedente inmediato de la mencionada Constitución, son los "Sentimientos de la Nación", dados por Morelos ante el seno del Primer Congreso de Anáhuac, reunido en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813. El objeto era crear una Constitución que rigiera la vida del nuevo Estado; en 23 puntos se dan las bases para crearla.

Para nuestro estudio, es de gran importancia el punto número 5 que a la letra dice: "La Soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo, y Judicial, eligiendo las provincias sus vocales, y éstos a los demas, que deben ser sujetos sabios y de providad". (19)

Por primera ocasión en nuestro suelo patrio se habla de la radicación de la soberanía en el pueblo, él que la depósita en sus representantes para ejercerla. Tenemos ya, de igual forma, la idea de la representación política; los representados elegirán a sus representantes.

"La Constitución de Apatzingán estuvo inspirada fundamentalmente en las Constituciones francesas de 1793 y 1795, lo que explica su carácter democrático e individualista". (20)

La cualidad democrática de la Constitución de

(19) Ibid, p. 29.

(20) BERLIN VALENZUELA, Francisco. "El Derecho Electoral como Instrumento Normativo de la Democracia". Op. Cit., p.334.

Apatzingan se desprende claramente de sus artículos 5o. y 6o.; el primero al igual que el punto número 5 de los "Sentimientos de la Nación", atribuye el origen de la Soberanía al pueblo y su ejercicio a la representación nacional, que se compone de diputados electos por ciudadanos.

El artículo 6o. lo ratifica al establecer: "El derecho de sufragio para la elección de diputados pertenece, sin distinción de clases ni países, a todos los ciudadanos en quienes concurren los requisitos que prevenga la ley". (21)

Como podemos ver, se otorga el derecho al sufragio sin distinción de clases, la única condición es ser ciudadano.

"Art. 13. Se reputan ciudadanos de esta América todos los nacidos en ella".(22)

El artículo 65 nos señala quienes tienen derecho a sufragio:

"Los ciudadanos que hubieren llegado a la edad de dieciocho

(21) TENA RAMIREZ, Felipe, "Leves Fundamentales de México", Op. Cit. p. 33.

(22) Idem.

años, o antes si se casaren, que hayan acreditado su adhesión a nuestra causa, que tengan empleo o modo honesto de vivir, y que no estén notados de alguna infamia pública, ni procesados criminalmente por nuestro gobierno". (23)

Este importante documento, que por otra parte, carecio de vigencia práctica, nos muestra el espíritu libertario y democrático de la lucha independentista.

La elección de diputados es indirecta en tercer grado. En primer lugar los ciudadanos integran las juntas de parroquias de su territorio, se elegia a un elector por cada parroquia. Los electores de parroquia elegian a los electores de partido y por ultimo, los electores de partido votaban por los diputados al Congreso.

Los diputados al Congreso elegian a los integrantes del Supremo Gobierno (Ejecutivo) que se depositaba en tres individuos. De igual forma, los integrantes del Supremo Tribunal de Justicia eran electos por los miembros del

(23) Ibid. p. 39.

Congreso, conforme a los artículos 151, 152, 153, 154, 156 y 157. (24)

En conclusión, en la Constitución de Apatzingán, el sufragio es universal e indirecto. Cuenta con restricciones acordes a las circunstancias que en esa época se vivían, como lo es, la necesidad de que para poder tener derecho al sufragio, el individuo fuera afín a la causa de independencia.

1.2.3 CONVOCATORIA A CORTES DEL 17 DE NOVIEMBRE DE 1821:

"De acuerdo con el Plan de Iguala, precisado en este punto por el tratado de Córdoba, se procedió a instalar la Junta Provisional de Gobierno..."

"... La Junta tendría que legislar acerca de la Convocatoria al Congreso Constituyente. En la sesión del 10 de noviembre se presentaron tres proyectos relativos a la elección y a la organización del Constituyente. El proyecto de la comisión integrada por miembros de la Junta, proponía el sistema de la Constitución Española (1812), con elección

(24) Ibid. p. 51.

indirecta en tres grados y una sólo Cámara. El proyecto de la regencia postulaba el bicameralismo, correspondiente a la Cámara Alta la representación del clero, del ejército, de las provincias y de las ciudades, y a la Baja la representación de los ciudadanos, elegidos directamente a razón de uno por cada cincuenta mil habitantes. El proyecto de Iturbide también bicameralista y de elección directa, propugnaba la elección por clases o gremios. Con elementos de los tres proyectos la Junta formó uno sólo, que en parte tomó en cuenta para la elección a las clases o gremios, la estableció indirecta y dispuso que el congreso se dividiera en dos Cámaras iguales".(25)

1.2.4. LEY PARA NOMBRAR DIPUTADOS CONSTITUYENTES DEL 17 DE JUNIO DE 1823

Este ordenamiento da origen al primer Congreso Constituyente de la Nación Mexicana independiente y soberana.

El sufragio es indirecto eligiéndose a través de Juntas primarias, secundarias y electorales de provincia."

(25) Ibid., p. 120

... Las juntas primarias correspondieron, con algunas variaciones a las juntas de parroquia, las integraban los ciudadanos en ejercicio de sus derechos, vecinos del municipio respectivo. Se designaba un elector por cada 500 habitantes..." "Los ciudadanos se deberían reunir en un local previamente señalado y nombraban un presidente, un secretario y dos escrutadores ... expresaban al secretario los nombres de las personas por quienes votaban ... si el ciudadano llevaba anotados los nombres, el secretario los leería en voz alta para que aquel dijera si estaba de acuerdo con ella..."(26)

Como podemos ver el voto se ejercía en público, lo que no permite al elector actuar con entera libertad y conciencia.

1.2.5. CONSTITUCION FEDERAL DE 1824

Una vez que los Constituyentes de 1823-24 resolvieron que forma de Estado se habría de adoptar, Federal o Central, optando por una República Federal, Representativa y Popular.

(26) BERLIN VALENZUELA, Francisco, " El Derecho Electoral Como Instrumento Normativo de la Democracia", p. 337.

" El 1o. de Abril comenzó el Congreso a discutir el proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos, que con modificaciones fue aprobado por la asamblea el 3 de octubre del mismo año del 24 con el título de Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, firmada el día 4 y publicada al siguiente por el Ejecutivo con el nombre de Constitución Federal de los Estados-Unidos Mexicanos." (27)

" La Constitución de 24 estuvo en vigor hasta 1835. Como no podía ser revisada sino a partir del año de 30, según ella misma lo disponía, las reformas que empezaron a proponerse desde 1826 se reservaron para aquel año; pero ni esas ni las posteriores a 30 ... llegaron a ser votadas por el Congreso. De tal modo la Constitución de 24 permaneció sin alteraciones hasta su abrogación." (28)

La Cámara de Diputados se compone de representantes elegidos por los ciudadanos de los Estados (art 8). Por el carácter Federal de este documento en su artículo 9o., faculta a las legislaturas de los Estados para definir las cualidades de los electores, así como, la reglamentación de las elecciones.

(27) TENA RAMIREZ, Felipe, Leyes fundamentales de México", Op. Cit. p. 153

(28) Ibid., p. 154.

La Cámara de senadores se compone por número de dos por cada Estado y son electos por legislaturas de las entidades federativas. El poder Ejecutivo se compone de Presidente y Vicepresidente, electos por mayoría absoluta de votos por parte de las legislaturas de los Estados (art. 79) De igual forma, la elección de los miembros de la Suprema Corte de Justicia la harán las legislaturas estatales federadas (art. 127). (29)

Por lo que respecta a los Estados de la Federación, la Constitución de 24 en su artículo 158 establece que los miembros del poder legislativo serán electos popularmente. (30) Como anteriormente se señaló, las legislaturas locales definirán las cualidades del elector y la reglamentación de las elecciones.

1.2.6. DECRETO SOBRE EL GOBIERNO POLITICO DEL DISTRITO, SUS RENTAS Y NOMBRAMIENTO DE DIPUTADOS, DEL 11 DE ABRIL 1826:

" Este Decreto del Congreso Federal estableció que desde la legislatura siguiente, el Distrito Federal tendría representantes en la Cámara de diputados con arreglo a la

(29) Ibid., p. 187.

(30) Ibid., p. 191.

Constitución de 1824.

En el artículo 5o. se decía que el nombramiento de diputados se haría por medio de las Juntas primarias, secundarias y de provincia. Se decía además que la celebración de las juntas se arreglaría conforme a la convocatoria del 17 de junio de 1823."(31)

1.2.7. REGLAS PARA LA ELECCION DE LOS DIPUTADOS Y DE AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO FEDERAL Y TERRITORIOS DE LA REPUBLICA, DEL 12 DE JUNIO DE 1830:

En el documento de referencia, el sufragio es indirecto en segundo grado, además de que se ejercía en público. Para ser elector se requería:

Ser ciudadano mexicano, vecino del lugar con un año de anterioridad, tener oficio o industria honesta para subsistir y haber cumplido veinticinco años o dieciocho siendo casado.(32)

(31) BERLIN VALENZUELA, Francisco, "El Derecho electoral como Instrumento Normativo de la Democracia", Op. Cit., p. 340.

(32) Idem.

1.2.8. BASES Y LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPUBLICA MEXICANA (1836):

En 1835 surge el centralismo motivado por los seguidores del partido conservador; se suprime el Federalismo y con ello a los Estados libres y soberanos.

" El programa del partido conservador... Adoptaba el centralismo y la oligarquía de las clases preparadas y con el tiempo se inclinó hacia la forma monárquica; defendía fueros y privilegios tradicionales. D. Lucas Alamán, su representante más autorizado, habría de formular sus principios: Es el primero, conservar la religión católica... Entendemos también que es menester sostener el culto con esplendor y los bienes eclesiásticos... Estamos decididos contra la federación; contra el sistema representativo por el orden de las elecciones que se ha seguido hasta ahora; contra los ayuntamientos electivos y contra todo lo que se llame elección popular, mientras no descansa sobre otras bases..."(33)

Es fácil entender que el programa del partido conservador era totalmente antidemocrático y oligárquico. Se excluía al ciudadano común de la posibilidad de elegir a sus representantes

(33) TENA RAMIREZ, Felipe, "Leyes Fundamentales de México", p. 199.

En el año de 1835, se instauró un Congreso Constituyente que en primer lugar otorgó las "Bases Constitucionales" del 15 de diciembre del mismo año. Con posterioridad creó la Constitución de 1836, también denominada: "Las Siete Leyes Constitucionales".

Por lo que respecta al interés de nuestro estudio, las Bases Constitucionales en su artículo 5o. hablan del ejercicio del Poder Legislativo que residiría en un Congreso Bicameral, cuyos miembros serán elegidos popular y periódicamente. La Ley Constitucional señalaría lo relativo a los electores y de los elegibles, etc. El artículo 6o. nos indica la forma de funcionamiento del Poder Ejecutivo, el cual residiría en un Presidente electo "popular o indirectamente. (34)

La Constitución de 1836 se dividía en siete leyes, inspirada en el programa del Partido Conservador, lo que le dió un corte clasista y antidemocrático; en el artículo 7o. se disponía: "Son ciudadanos de la República Mexicana:

- I. Todos los ... que tengan una renta anual lo menos de cien pesos, procedentes de capital fijo o inmobiliario..." (35)

El artículo 80. en su fracción I, establece como derecho del Ciudadano: "Votar por todos los cargos de elección popular directa. (36)

En este documento Constitucional. el sufragio es conciliatorio, ya que se exige determinada condición económica para tener la calidad de ciudadano, y únicamente los ciudadanos tienen derecho a votar por los cargos de elección popular directa. Por otra parte únicamente se podía participar en la elección (segundo grado) de diputados y de los miembros de las Juntas Departamentales.

La estructura orgánica que establecía la Constitución Centralista de 1836, fué la siguiente: Un Supremo Poder

(35) Ibid., p. 207

(36) Idem.

Conservador, colocado por encima de los demás poderes: un Supremo Poder Ejecutivo; un Congreso General compuesto por dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores y un Supremo Poder Judicial. Para ser integrante de alguno de los tres poderes, era necesario contar con determinada condición económica.

En este periodo de la historia de México, el sufragio tuvo la cualidad de ser restringido (cencitario) e indirecto.

1.2.9. BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA, DEL 14 DE JUNIO DE 1843:

En diciembre de 1842, el Presidente de la República, D. Nicolás Bravo, disolvió el Congreso e hizo la designación de los ochenta notables, que integraron la Junta Nacional Legislativa para elaborar "Las Bases de Organización Política de la República Mexicana", publicadas el 14 de junio de 1843.

Este documento Constitucional, contiene, en su título octavo, la estructura de un Poder Electoral; sin embargo, cuenta con un complicado sistema de elección indirecta por Junta primaria y secundaria, cuya función era nombrar un Colegio Electoral que era el que hacía la elección de

diputados al Congreso y de los vocales a las asambleas de cada Departamento.." En el artículo 150 ratifica el criterio feudal del sufragio restringido, esto es, que sólo podrían ser electores quienes tuvieran una renta anual de 500 pesos por lo menos, procedente de capital físico, industria o trabajo honesto." (37) En el artículo 18 se exigía una renta mínima anual, como requisito para poder ser ciudadano.

1.2.10 ESTATUTO ORGANICO PROVISIONAL DE LA REPUBLICA MEXICANA, DE 15 DE MAYO DE 1856:

Reinstaurado el Federalismo por la causa de los liberales y siendo Presidente substituto, Ignacio Comonfort, se expidió este ordenamiento. En él se otorga la ciudadanía a todo mexicano por nacimiento o naturalización que tenga cumplidos dieciocho años, un modo honesto de vivir y que no haya sido condenado en proceso legal a alguna pena infamante. (art. 22). (38)

Para votar en las elecciones populares, únicamente se exige ser ciudadano, por tanto, se establece el sufragio

(38) TENA RAMIREZ, kFelipe. "Leyes Fundamentales de México.
p. 502.

universal a los dieciocho años, terminando así con una época nefasta que exigía, el pertenecer a determinada clase social o contar con una renta mínima anual para poder ejercer el derecho al sufragio.

Se establece por primera ocasión la obligación de los ciudadanos de participar en la vida pública del Estado, lo anterior se desprende del artículo 28: Son obligaciones del ciudadano:

- I. Adscribirse en el padrón de su municipalidad.
- II. Votar en las elecciones populares.
- III. Desempeñar los cargos de elección popular cuando no tengan impedimento físico o moral, o excepción legal". (39)

Es dable afirmar que, con la reinstauración de la República, se entra a una especie de Renacimiento de los derechos ciudadanos.

(39) Idem.

1.2.11 CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
DEL 5 DE FEBRERO DE 1857"

En el Constituyente de 1856-57 se debatió en principio sobre si debía de darse una nueva Constitución o restablecer la Carta Federal de 1824. Los liberales puros optaban por lo primero, los moderados se inclinaban por lo ultimo; sin embargo, de los debates del Congreso Constituyente surgió una nueva Constitución.

El 5 de febrero de 1857 fué jurada la Constitución, primero por el Congreso integrado en esos momentos por más de 90 representantes, después por el Presidente Comonfort. El 17 del mismo mes, la Asamblea Constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo se promulgó la Constitución. (40)

En esta Constitución destaca por mucho la gran importancia que se da a los "Derechos del Hombre", en su artículo primero se estableció: "El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto

(40) Ibid., p.p. 604 y 605.

de las instituciones sociales..." (41)

La estructura orgánica que se adopta es la siguiente: Se establece la división tripartita de poderes, el Legislativo se compone por una sola cámara, la de Diputados; el Ejecutivo, se deposita en un Presidente de la República y el Judicial que reside en una Corte Suprema de Justicia.

El poder Legislativo predomina sobre el Ejecutivo. La gran fuerza otorgada al Legislativo, deriva... de la amarga experiencia de un despotismo que tanto bajo el sistema federal, como en el centralista, había sufrido el país. Por ello se trató de fortalecer al Poder Legislativo, considerado como la más genuina representación popular a pesar del sistema electoral establecido, que en cierta forma contradecía al sufragio universal que se recogió en la carta." (42)

(41) Ibid., p. 607.

(42) MORENO DIAZ, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, p.191.

En la Constitución del 57, se establece el sufragio universal, ya que para su ejercicio unicamente era necesario ser ciudadano. El artículo 34 nos señala que son ciudadanos: todos los que tuvieran la calidad de mexicanos, un modo honesto de vivir y dieciocho años, los casados, o veintiuno los solteros.

El sistema de elección era indirecto para los tres poderes y se dejaba la regulación del proceso electoral a una ley; según lo disponían los artículos 55, 76 y 92 (43)

1.2.12. CONVOCATORIA PARA LA ELECCION DE LOS SUPREMOS PODERES FEDERALES DE 14 DE AGOSTO DE 1867.

"Esta convocatoria la expidió el Presidente Benito Juárez un mes después de instalado su gobierno en la ciudad de México y fué acompañada de una circular del ministro Sebastián Lerdo de Tejada en la cual se hacía una "Apelación al Pueblo" para que no sólo eligiera a sus representantes, sino que además, manifestarse en el sentido de autorizar al futuro Congreso para reformar a la Constitución en los cinco

(43) TENA RAMIREZ, Felipe. "Leyes Fundamentales de México
Op. Cit. p.p. 615, 620 y 622

puntos contenidos en la convocatoria y sin la observancia del procedimiento Constitucional establecido..." (44)

La presente Convocatoria junto con la circular del ministro Lerdo de Tejada, intentaron establecer una especie de plebiscito, para de ese modo obtener la autorización del pueblo a efecto de llevar a cabo reformas Constitucionales sin observar el mecanismo impuesto por la Constitución del 57; de igual forma, se quería tener el beneplácito popular respecto de las reformas que se pretendían implemantar y que consistían, en establecer un equilibrio entre el legislativo y el Ejecutivo, por medio del regreso al bicameralismo, el veto del ejecutivo a resoluciones del Congreso, entre otras. Por el momento sólo señalaré que, el plebiscito es una forma de democracia semi-directa que se pone en operación a través del sufragio.

Durante la época de la dictadura del General Porfirio Díaz se mantuvo sin innovación alguna la regulación del sufragio.

(44) BERLIN VALENZUELA, Francisco, "El Derecho Electoral como Instrumento Normativo de la Democracia", Op. Cit., p.357.

1.2.13 LEY ELECTORAL DE 19 DE DICIEMBRE DE 1911.

El Presidente D. Francisco I. Madero, promulgó esta legislación. Por lo que respecta al sufragio se trató de asegurar su efectividad mediante el voto secreto. La elección de los órganos del Estado era indirecta en primer grado.

Esta ley tiene la cualidad de reglamentar por primera vez a los partidos políticos. (45)

1.2.14 DECRETO QUE REFORMA LA LEY ELECTORAL DE 1911, DE MAYO DE 1912:

"Este Decreto tenía una importante innovación: la elección de Diputados y Senadores se hacía directa; la elección de Presidente, Vicepresidente y Ministros de la Suprema Corte, continuó indirecta y en primer grado..."(46)

Podemos ver que conforme evolucionaron nuestras instituciones jurídicas y políticas, el sufragio se ha ido ampliando.

(45) Ibid. p.p. 661, 664 y 666.

(46) Ibid. p. 669.

1.2.15 LEY ELECTORAL PARA LA FORMACION DEL CONGRESO
CONSTITUYENTE DEL 20 DE SEPTIEMBRE DE 1916:

"No introduce cambio alguno respecto al sufragio"(47), sin embargo, se anota para ilustrarnos de que forma participó el pueblo en la integración de un Congreso del cual surgiría una nueva Constitución. La elección de los Constituyentes es directa.

1.2.16 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
DE 1917:

Era lógico que al triunfo de la revolución, los hombres que en ella participaron quisieran plasmar sus conquistas en una Ley Suprema, lo que dió como resultado la Constitución de 1917, que aun regula la vida jurídica y política de nuestro Estado, con un numero exagerado de reformas que se han implementado, unas para bien, otras intrascendentes y varias en retroceso de nuestras instituciones.

(47) VARIOS AUTORES, "Informe de Actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral 1987-1988", Primera edición, TRICOEL, México 1988. p. 214.

El movimiento revolucionario se nutre de diversos documentos, entre los cuales destacan: el Programa del Partido Liberal Mexicano de 1906; el Plan de San Luis de 1910, el Plan de Ayala de 1911 y el Plan de Guadalupe de 1913.

La Constitución del 17, elevó al sufragio "a la categoría de decisión política fundamental, como derecho y como deber de los ciudadanos. El Artículo 35 en su fracción 1a. estableció como prerrogativa del ciudadano, el votar en las elecciones populares y en el 36 en su fracción 3a. estipuló que era una obligación votar en las elecciones populares en el Distrito Electoral que le correspondiera..."

(48)

La elección de diputados, senadores y del Presidente de la República es directa, dejándose la reglamentación del proceso electoral a una ley. Los integrantes del poder Judicial son propuestos al senado por el Ejecutivo para su aprobación.

En los Estados de la Federación, los

(48) BERLIN VALENZUELA, Francisco. "El Derecho Electoral como Instrumento Normativo de la Democracia", p. 370

Ayuntamientos, Legislaturas Locales y Gobernadores serán electos en forma directa.

Como podemos darnos cuenta, es la primera ocasión en que una Constitución establece que el sufragio sera directo, sin embargo, no podemos decir que sea universal en todo el sentido de la palabra ya que las mujeres no son consideradas como ciudadanos y por tanto, no tienen derecho al sufragio.

1.2.17 LEY ELECTORAL PARA LA FORMACION DEL CONGRESO ORDINARIO, DEL 6 DE FEBRERO DE 1917:

Se reglamenta por primera ocasión en una ley secundaria, que la elección del Presidente de la Republica seria directa. (49)

1.2.18 LEY ELECTORAL DEL 2 DE JULIO DE 1918:

Esta legislación incorpora a su texto uno de los principios que motivaron la Revolución Mexicana: " No reelección, sufragio efectivo, elección directa y libertad de participación política con la universalidad del sufragio". (50)

(49) Ibid. p. 371

(50) Ibid. p. 375

En el artículo 37, se garantiza el sufragio universal, concediéndose el voto a todos los varones de 18 años si eran casados y de 21, solteros, que estuvieran en ejercicio de sus Derechos Políticos e inscritos en los Registros de su Municipalidad. Sin embargo, como anteriormente lo señalamos, se excluía a la mujer del Derecho al Sufragio.

1.2.19. REFORMA AL ARTICULO 34 DE LA CONSTITUCION DEL 17 DE OCTUBRE DE 1953:

Es por medio de esta reforma a la Constitución en su artículo 34, que se otorga la ciudadanía a la mujer, y consecuentemente el Derecho al sufragio y en general, el derecho a participar en la vida pública del Estado.

"Desde 1937, las Cámaras Federales y la mayoría de las legislaturas locales, habían aprobado dicho principio, pero nunca se llevó a cabo el cómputo de los votos de las legislaturas locales, y en consecuencia no se hizo la declaratoria respectiva ni mucho menos, la Reforma Constitucional..." (51) Es verdaderamente vergonzante que

(51) CARPIZO, Jorge, "Estudios Constitucionales", 2a. Edición, UNAM, (L.E.G.E.M.), Mexico, 1983, p. 346

por falta de voluntad política de las personas que en ese momento eran responsables de hacer el cómputo, no se haya respetado la voluntad popular de otorgar la ciudadanía a la mujer, siendo que dicha reforma ya había sido aprobada por los órganos correspondientes.

Una vez que se ha otorgado el sufragio a la mujer, entonces si podemos hablar de la existencia del sufragio universal en nuestro país.

1.2.20 REFORMA AL ARTICULO 34 DE LA CONSTITUCION DEL 22 DE DICIEMBRE DE 1969:

Una vez más, a través de la reforma del artículo 34 Constitucional en su fracción primera, el sufragio obtiene una ampliación en cuanto a la edad del elector. Se otorga la ciudadanía a los dieciocho años y con ello, el derecho al sufragio a todos los que se encontrarán en ese supuesto constitucional.

1.2.21 REFORMAS CONSTITUCIONALES DEL 16 DE DICIEMBRE DE 1977:

En el año de 1977 se establece en la Constitución, la Institución del referéndum y de la iniciativa popular, que son formas de democracia semi-directa que permiten al pueblo participar en la toma de decisiones y en la propuesta de

leyes al órgano legislativo. Participación que se dá mediante el ejercicio del sufragio.

El artículo 73 que señala las facultades del Congreso de la Unión, en su base segunda de la fracción VI, estipulaba:

"2a. Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme el procedimiento que la misma señale". (52)

El referéndum y la iniciativa popular sólo tendrían aplicación en el Distrito Federal, sin embargo la falta de voluntad política y vocación democrática de los representantes del partido mayoritario en nuestro país, impidieron que estos importantes instrumentos democráticos nunca tuvieran vigencia práctica.

En el mismo año de 1977, se adoptó un nuevo sistema de representación en la Cámara de Diputados, que consistía en

(52) BERLIN VALENZUELA, Francisco "EL DERECHO ELECTORAL COMO INSTRUMENTO NORMATIVO DE LA DEMOCRACIA". Op. Cit. p. 416.

un sistema mixto con predominante mayoritario sobre el proporcional, es decir, la Cámara de Diputados se integraría de la siguiente forma: 300 diputados electos por sistema de mayoría y 100 diputados electos por el sistema de representación proporcional, en el que entraban los partidos políticos que habiendo obtenido más de 1.5% de la votación, y de acuerdo con el porcentaje que hubieran obtenido se les asignaban curules a la Cámara Baja.

Respecto del sufragio, cabe señalar que dentro de las formas de emisión del mismo se le clasifica de la siguiente manera: Voto Uninominal y Voto Plurinominal". Lo novedoso de esta clasificación es el voto plurinominal en el que el elector sufraga por una lista de candidatos y no como clásicamente se hacía en la forma uninominal en la que se vota por un candidato específico". (53)

1.2.22 REFORMA AL ARTICULO 73 DE LA CONSTITUCION DEL AÑO DE 1986:

En el año de 1987 se promulgaron las reformas constitucionales que modificaban al artículo 73 en su fracción

(53) ibid. p. 53.

VI, mediante las cuales se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. En la reforma se abroga la figura del referéndum y se modifica a la iniciativa popular.

1.2.23 CODIGO FEDERAL ELECTORAL DE 1987:

Este Código constituye la legislación electoral federal vigente hasta el año de 1990, que por causa de nuestra realidad política hubo de reformarse, se utilizó únicamente para la renovación de los poderes federales en el año de 1988.

En materia de sufragio no cuenta con innovación alguna. Se trata de dar efectividad al voto popular, sin embargo, una cosa es lo que establecen las leyes y otra la voluntad de los hombres para cumplirlas.

1.3 SUFRAGIO Y VOTO.

Generalmente, las expresiones sufragio y voto son consideradas como sinónimos, lo que constituye un error ya que existen marcadas diferencias para poder asegurar que son dos figuras distintas.

El sufragio como anteriormente lo señalamos, es un instrumento que permite al pueblo representado por el cuerpo electoral, participar en la formación de los órganos del Estado, así como, en la toma de decisiones gubernamentales; es, alternativamente, un derecho y una función de la ciudadanía, que en su conjunto se constituye como órgano del Estado al momento de ejercerlo. Y es precisamente, al momento de ejercerlo que, el sufragio necesita de un instrumento que le permita actualizarse. El voto es el medio por el cual, el sufragio se concreta, es decir, es la manifestación concreta de la voluntad popular.

El voto constituye el hecho del ejercicio del derecho de sufragio. Se refiere al acto de elegir. El derecho de sufragio puede contener diversos votos: el voto para elegir Presidente de la República; el voto para elegir Senadores; el

voto para elegir Diputados; el voto para elegir Gobernadores; el voto para elegir Ayuntamientos; el voto para Referéndum; el voto para Plebiscito, etc.

"... el voto es una determinación de la voluntad que comprende otras especies para el sufragio político... constituye una forma de expresión de la voluntad. Con relación al sufragio político y por consiguiente a la elección y participación en el gobierno, el voto constituye el hecho de su ejercicio. La actividad que cumple el elector cuando vota, la acción de emitir el voto, configura un acto político y no un derecho jurídico". (54)

"... Gropali considera que "actos políticos" o de gobierno son pues, aquellos actos que tienen como fin la tutela de los intereses más altos y delicados del Estado..." (55) El mero hecho de votar por determinada tendencia política para que nos represente en el órgano legislativo o Ejecutivo, lleva en sí mismo uno de los intereses más altos y delicados del Estado. En un referéndum o plebiscito, el

(54) FAYT, Carlos, "Sufragio y Representación Política". Op. Cit. p. 88.

(55) SERRA ROJAS, Andrés, "Ciencia Política". Op. Cit. p.88.

decidir si se acepta o no determinada ley o medida política, es un hecho que va encaminado a preservar los más altos intereses del Estado.

"Nos dice Carlos S. Fayt (Teoría de la Política, pág. 68): actuar políticamente, significa deliberar, disponer, decidir. La decisión es la culminación de la acción activa de la política" (56)

El sufragio como derecho permite al pueblo participar en la integración de los órganos del Estado y en la toma de decisiones, pero al momento mismo de votar, es decir, decidir qué opción se toma, el sufragio se convierte en una función del Estado.

El Dr. Berlin Valenzuela (57) , realiza la siguiente clasificación de los diversos tipos de voto:

(56) Ibid. p. 88 y 89.

(57) BERLIN VALENZUELA, Francisco. "El Derecho Electoral como Instrumento Normativo de la Democracia. Op. Cit. p.p. 254 a 257.

a) El voto Público y el Voto Secreto:

- Voto público: es conocido por todos a favor de quien se vota.
- Voto secreto: el elector es el único que conoce el sentido que le dio a su voto.

Es preferible a todas luces, el voto secreto, ya que permite ejercitar a plenitud y en libertad la voluntad del elector. Constituye una garantía de voto libre.

b) Voto Obligatorio y Voto Facultativo:

- voto obligatorio: el elector tiene la obligación de votar, de lo contrario se hace merecedor de una sanción prevista por la ley.
- voto facultativo: se establece la obligación de votar pero no una sanción.

En México, el voto es obligatorio, ya que la misma Constitución prevee una sanción si se omite el deber de votar, sin embargo, el artículo 38 en su fracción I, es letra muerta.

c) El voto personal: Consiste en que el titular del mismo acude a depositarlo, es la forma natural de ejercicio del sufragio. En contraposición

encontramos el voto por correspondencia; el voto por delegación, es decir, se transmite el derecho a sufragar a otra persona.

d) Voto Individual y Voto Corporativo:

- voto individual: alude al derecho de la persona a votar independientemente de la clase social, religión, raza, etc., a la que se pertenezca. Es un instrumento claro y preciso del sufragio universal.
- voto corporativo: es el derecho de voto que tienen las asociaciones, los gremios y las corporaciones. Es clasista y característico de sistemas totalitarios.

e) Voto Uninominal y Voto Plurinominal:

- Voto Uninominal: se vota por un candidato específico. Característicos de la elección por mayoría de votos.
- voto Plurinominal: se vota por una lista de candidatos. Se utiliza en los sistemas de representación proporcional.

- f) **Voto Susurrado o Auxiliado:** se utiliza por razones de ignorancia o por imposibilidad física, con la ayuda de otra persona.
- g) **Voto Reforzado:** puede ser plural, múltiple o familiar y consiste, en el primer caso, en atribuir más de un voto a un sólo ciudadano; en el segundo, atribuir votos complementarios a ciertos electores por su supuesta mayor competencia política y en el tercer caso, el jefe de la familia ejercita un voto por sí y otro por cada uno de los miembros de su familia. Este tipo de voto se implementó para tratar de contrarrestar la acoyida mundial que se le estaba dando al sufragio universal.

1.4 NATURALEZA JURIDICA Y POLITICA DEL SUFRAGIO.

Es el momento de tratar de desentrañar la esencia jurídica y política del sufragio. Determinar si únicamente es un derecho y una obligación del ciudadano; si es un derecho y una función de la ciudadanía en su conjunto como órgano del Estado.

Anteriormente al conceptuar al sufragio como: "El instrumento por medio del cual se legitima todo poder político democrático, y que permite al conjunto de ciudadanos como órgano del Estado, participar y controlar la toma de decisiones gubernamentales, así como, en la integración de los gobiernos representativos". Se trató de que en ese concepto estuvieran presentes las notas características que lo diferencian de cualquier otra institución jurídica y política.

En el concepto de sufragio que se propuso, se considera que el conjunto de ciudadanos, como cuerpo

electoral, al ejercer el sufragio se constituye como un órgano del Estado. Pero también se ha señalado que, el sufragio es un derecho político que permite al ciudadano participar en la vida pública del Estado. Con base en estos señalamientos, se tratará de explicar la naturaleza jurídica y política del sufragio.

Pues bien, de las ideas vertidas, se desprende que el sufragio se encuentra ligado íntimamente con la vida y el interés del Estado. Es a partir del Estado representativo de Derecho que el sufragio, entra en la vida pública del orden jurídico estatal. Es por esto, que debemos considerar que el orden Constitucional es el que otorga el derecho al pueblo a participar en la elección de sus representantes. Es entonces, el sufragio una institución creada en interés del Estado.

¿Se puede considerar al sufragio como un derecho subjetivo público? Una vez que el orden Constitucional concede a determinados individuos (los ciudadanos), la posibilidad de participar en la formación de los órganos del Estado; podemos decir que si se constituye en un derecho,

para hacerse admitir en el cuerpo electoral y ejercer el sufragio, una vez que se han cumplido los requisitos que el supuesto jurídico fundamental establece para tener entrada a el.

El artículo 34 de nuestra Constitución vigente, nos señala cuáles son esos requisitos:

- tener la calidad de mexicanos.
- haber cumplido 18 años.
- tener un modo honesto de vivir.

Por otra parte, el Código Federal Electoral en su artículo 5o. agrega que: es necesario inscribirse en el padrón electoral.

En el artículo 35 fracción I de nuestra Carta Magna, se establece como prerrogativa del ciudadano:

"I. Votar en las elecciones populares".

Nuestra Constitución no utiliza la palabra derecho, se habla de prerrogativas. "Prerrogativa no necesariamente equivale a derecho subjetivo, sino que denota una calidad distinta de las personas que se encuentran en una determinada situación... esa calidad distinta que en cierto modo puede significar privilegio, se traduce, para el que la ostenta en un conjunto de derechos pero también en una esfera de obligaciones...." (58)

La ciudadanía considerada como una calidad de determinados individuos, en relación con la gran masa de la población, supone un privilegio, el cual se traduce, en la posibilidad de participar en la vida pública del Estado.

El término ciudadano es distinto al de nacional, puesto que la nacionalidad es mucho más amplia, ya que implica el vínculo de un individuo con un Estado. El ciudadano, es nacional, pero se encuentra en una situación

(58) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano", Primera edición, Editorial Porrúa, México 1973, p. 170.

privilegiada de poder participar en la vida pública del Estado.

Los nacionales mexicanos, cuentan con un gran número de derechos que son descritos en el contenido de los primeros 29 artículos de nuestra Constitución. Esos derechos, son oponibles al Estado, cuando el particular considera que están violentando sus garantías individuales. Los ciudadanos, de igual forma, tienen esos derechos, pero por su situación de privilegio, estatuida por el orden jurídico, cuentan en su haber con la prerrogativa de participar en la vida pública del Estado.

Lo que se trata de explicar, es que, el sufragio no es un derecho oponible al Estado, como en sí lo son las garantías individuales. El sufragio implica una función a desarrollar en nombre y en interés del Estado. Es derecho, en cuanto el individuo, una vez que es ciudadano, tiene la posibilidad y la obligación de participar, en funciones que van en interés del Estado.

"... no cabe duda de que el derecho electoral (sufragio) ha de considerarse... como una función nacional. En efecto, el elector no puede hacer uso de su poder electoral como lo haría de un derecho establecido en su exclusivo provecho o de una facultad cuyo ejercicio sólo le interesa a él. Así pues, el derecho de sufragio no podría cederse a un tercero... como tampoco podría, renunciando a su derecho, despojarse del mismo. El derecho electoral, pues, no se concibe por el derecho positivo, como una pura prerrogativa personal de la que el ciudadano podría disponer a su antojo; pero, en este aspecto, queda una competencia o función nacional que han de cumplir los ciudadanos por cuenta de la nación, en interés de ésta y en las condiciones fijadas por la legislación nacional..." (59)

Así pues, el sufragio se constituye como un derecho a participar en el gobierno y en interés del Estado. Es un derecho político que en su ejercicio, constituye al cuerpo

(59) CARRE DE MALBERG, R., "Teoría General del Estado"
Primera edición en español, Fondo de Cultura Económica,
México 1948, p. 1124.

electoral en órgano del Estado, que en representación del pueblo participa en la integración del gobierno, y en la toma y control de decisiones de éste último.

Es así que podemos asegurar, de acuerdo con Carré de Malberg, que el sufragio es en una primera fase, un derecho del ciudadano para ser participe del cuerpo electoral, pero una vez que ha ejercido ese derecho, se convierte en un funcionario del Estado, ya participando en la integración de los órganos del mismo, así como en algunos casos, en la toma y control de decisiones de los intereses estatales.

Carré de Malberg al exponer su teoría acerca de la naturaleza del sufragio, la descompone en dos fases sucesivas:

1a.: "... Mientras sólo se trata para el elector de hacerse admitir al voto haciendo reconocer su aptitud legal para votar, este elector aparece como invocando un derecho que recibe de la ley y como reivindicando el ejercicio de una facultad personal legal. En esta primera fase, el elector no es todavía órgano o funcionario, ya que no se

halla en el ejercicio de su función; nada se opone pues, a que se le considere como alegando un derecho subjetivo..."

(60)

2a.: "Pero una vez que ha tenido lugar el voto, el elector debe considerarse como habiendo cumplido una función, pues por efecto del estatuto orgánico en vigor, la voluntad emitida por los electores vale como voluntad estatal; según ese estatuto el Estado recoge esta voluntad por su cuenta y la hace suya; en razón de los efectos que produce y de la potestad que constitucionalmente entraña, la actividad electoral adquiere de inmediato los caracteres de una actividad estatal y por consiguiente, el elector que se había presentado al voto en virtud de un derecho personal, aparece ahora como habiendo realizado acto de funcionario: En el

(60) Ibid., p. 1132.

instante mismo de la votación, su derecho se ha transformado en función". (61)

De lo expuesto podemos concluir, que el sufragio se constituye, alternativamente, en un derecho del ciudadano y una función del Estado. El ciudadano no llega a ser funcionario y el derecho no se convierte en función sino a partir del momento en que se ejerce el sufragio.

(61) Idem.

CAPITULO II

SUFRAGIO Y PROCESO ELECTORAL

- 2.1 CLASIFICACION DEL SUFRAGIO
- 2.2 PROCESO ELECTORAL
- 2.3 FORMAS DE ESCRUTINIO

2.1 CLASIFICACION DEL SUFRAGIO.

El sufragio, en el desarrollo de la historia del Estado moderno ha contado con diversos caracteres, mismos que se le han asignado de acuerdo a las necesidades y circunstancias que en determinado momento han sido utiles, tanto a los grupos gobernantes como a la sociedad en general. Con anterioridad se ha señalado, que al sufragio siempre se le ha inmiscuido en toda lucha democrática y libertaria de los pueblos; siempre una ampliación del sufragio ha sido considerada como una conquista, como una batalla ganada por la democracia al autoritarismo. Cabe señalar que la gran lucha que hoy en día enfrenta la democracia, no es ya en contra de los sistemas monárquicos u oligárquicos, sino que se dá entre la democracia y el autoritarismo.

La posibilidad real y no únicamente formal, de los ciudadanos para participar en la integración de los órganos de gobierno, así como, en el control y en la toma de decisiones del mismo, tiene un vínculo muy estrecho con los sistemas democráticos, ya que, es dable decir: "el camino del autoritarismo está sembrado por el abstencionismo".

Una vez señaladas las diferencias entre sufragio y voto, considerando a este ultimo, como el instrumento por medio del cual se actualiza y concreta el sufragio, es decir, su forma de emisión. No se debe caer en el error de equiparar al voto con la esencia misma del sufragio, es decir, con la facultad de participar en la integración de los órganos gubernamentales, así como, en el control y en la toma de decisiones de los mismos.

2.1.1 DESDE EL PUNTO DE VISTA DE SU AMPLITUD.

La menor o mayor posibilidad del pueblo para formar parte del cuerpo electoral, ha dado lugar a la distinción entre sufragio restringido y sufragio universal.

Adolfo Posada, en relación a este tema, nos dice: "La clasificación más importante que de los pueblos modernos puede hacerse, desde el punto de vista de la extensión del sufragio, nos permitiría colocar aquellos en dos grandes grupos:

1. Pueblos con sufragio universal y
2. Pueblos con sufragio restringido, pero advirtiendo que por sufragio universal, entendemos, aquel que no se

restringe ni por razón de la riqueza ni por la de la capacidad intelectual -ilustración." (1) . Se debe añadir que tampoco se restringe por razón del sexo.

2.1.1.1. SUFRAGIO RESTRINGIDO.

"Es aquel que se concede sólo a quienes cumplen ciertos requisitos de fortuna, de educación o de sexo. En la actualidad ha sido desterrado como práctica abierta, pero en el pasado sirvió para excluir de la función electoral a grandes grupos de la población. Según el tipo de limitación, se divide en sufragio censitario, sufragio capacitario y sufragio masculino." (2)

2.1.1.1. SUFRAGIO CENCITARIO.

Es aquel en que se exige, para poder tener acceso al sufragio, determinada condición económica, es decir, un mínimo de ingresos, propiedades territoriales o el pago de un impuesto.

POSADA, Adolfo, "El Sufragio". Op. Cit. p. 100

(2) ANDRADE SANCHEZ, Eduardo, "Introducción a la Ciencia Política" Primera Edición, Editorial HARTA, Mexico, 1983, p. 169.

"...El sufragio censitario es el sufragio de los contribuyentes. Hay otras formas posibles del sufragio restringido por condiciones de riqueza, especialmente el sufragio de los propietarios": solamente serán electores las personas dueñas de tierras. Prácticamente se ha intentado justificar el sufragio censitario haciendo notar que sólo las personas que poseen una fortuna están verdaderamente ligados a la nación. Y se añade que sólo ellos soportan el peso de las decisiones gubernamentales; es justo, pues, que sólo ellos participen en la elección de los gobernantes." (3)

Esta modalidad del sufragio surgió de la necesidad de la burguesía -que encabezó los movimientos revolucionarios para derrocar al sistema absolutista-, para tener asegurado el control del poder político, mediante la participación en las elecciones, de los de su misma clase y consecuencia con idénticos intereses.

Un claro ejemplo del sufragio censitario en nuestro país, lo encontramos en la Constitución Centralista de 1836

DUVERGER, Maurice, "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional," Sexta Edición (en español), Editorial Ariel, (s,l) 1979. p.95

(7 Leyes Constitucionales). En su artículo 76., se exigía como condición para tener la calidad de ciudadano, el contar con una renta mínima anual de cien pesos procedente de capital fijo o inmobiliario. Por otra parte, en el artículo 60., se estipulaba que únicamente los ciudadanos tendrían derecho a votar en las elecciones populares. (4) Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, en su artículo 150 disponían que para ser elector se debía tener una renta mínima anual de quinientos pesos. (5)

2.1.1.1.2. SUFRAGIO CAPACITARIO.

Constituye otra forma de sufragio restringido. Se denomina de este modo, porque se funda en un requisito de capacidad intelectual para poder ser integrante del cuerpo electoral; dicha capacidad se mide por el grado de instrucción.

"En teoría, se trata de reservar el derecho de voto a quienes poseen un cierto grado de instrucción. El objeto de

(4) TENA RAMIREZ, Felipe, "Leyes Fundamentales de México" Op., Cit. p. 207.

(5) Ibid. p. 430.

este sistema es ampliar un poco el régimen de sufragio censitario, concediendo derecho de voto a personas que no poseen la fortuna requerida, pero tienen por el contrario ciertos títulos oficiales (de instrucción)..." (6)

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, en su artículo 18 encontramos que, dentro de los requisitos para ser ciudadano era necesario saber leer y escribir. En el artículo 19, se disponía que es un derecho de los ciudadanos: el votar en las elecciones populares. En estos supuestos encontramos un sufragio de tipo capacitario. (7)

2.1.1.1.3 SUFRAGIO MASCULINO.

Esta modalidad del sufragio, consiste en limitar la participación en el cuerpo electoral sólo a los varones; generalmente se presenta cuando no se otorga la ciudadanía a la mujer.

En México a lo largo de su historia constitucional,

(6) DUVERGER, Maurice, "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional". Op. Cit. p. 96.

(7) TENA RAMÍREZ, Felipe, "Leyes Fundamentales de México". Op. Cit. p. 409.

formalmente no se excluyo a la mujer de la ciudadanía y consecuentemente de la capacidad electoral, sin embargo, por las costumbres y circunstancias que privaron, no se les considero aptas para tener la calidad de ciudadanas y de los privilegios que conlleva.

"El reconocimiento del derecho de la mujer a intervenir en las elecciones ha sido gradual y no sin una buena dosis de lucha feminista. El primer lugar en donde se implantó el voto femenino fue en el estado norteamericano de Wayoming en 1890, Gran Bretaña lo admitió en 1918; Francia en 1944; México en 1953 y, curiosamente, Suiza hasta 1971". (8)

Generalmente, no se le considera como una forma de sufragio restringido, ya que no excluye por cuestiones de condición económica o de capacidad intelectual, sin embargo, el hecho de excluir del ejercicio del sufragio a aproximadamente la mitad de potenciales integrantes del cuerpo electoral, constituye indudablemente una forma de sufragio restringido.

(8) ANDRADE SANCHEZ, Eduardo, "Introducción a la Ciencia Política" Op. Cit. p. 170.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

79

2.1.1.2. SUFRAGIO UNIVERSAL.

El sufragio universal, es una conquista a la que por muchos años aspiraron los hombres deseosos de poder participar en la vida pública de su Estado. Proclamado en Francia al triunfo de la revolución en la "Declaración de Derechos del hombre y del ciudadano de 1789" y reafirmado en 1793, sin embargo, nunca se hizo efectivo. Tiene una actuación más duradera en Francia y en Suiza a partir de 1848; en Alemania en 1871, en Austria en 1907, en Italia, 1912, en Inglaterra 1918; y en general con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial tiene una mayor aceptación.

En México, el "Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana" de 1856, es la primera legislación con vigencia práctica que establece el sufragio universal; entendiéndolo a éste último, como aquel que no se restringe por causas de riqueza o de capacidad intelectual. Anteriormente se señaló, que no se puede considerar de esa forma, sino hasta el momento en que se otorga el ejercicio de sufragio a la mujer.

"Jurídicamente se denomina sufragio universal al que no está limitado por ninguna condición de fortuna o capacidad, lo cual no significa que todos los miembros de la

nación tengan derecho de voto...." (9)

En la actualidad, en los regímenes representativos con sufragio universal, se da la posibilidad de participar en la vida pública del Estado a un número cada vez mayor de personas, sin embargo, como el sufragio implica un derecho y una función, en que va en juego uno de los más altos intereses del Estado, no se puede conceder su ejercicio a toda la población. Es por eso que existen restricciones que tratan de darse en lo más mínimo, enfocandolas más a cuestiones jurídicas que a condiciones económicas o de capacidad intelectual.

"La institución del sufragio universal... Descansa en la idea de que todo ciudadano debe ser admitido a emitir su parecer personal sobre los asuntos de interés nacional, y a ejercer, en la medida de su poder electoral, su parte de influencia personal en la formación de la voluntad nacional que corresponda a éste interés..." (10)

(9) DUVERGER, Maurice, "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional" Op. Cit. p. 96.

(10) CARRE DE MALBERG, "TEORIA GENERAL DEL ESTADO" Op. Cit. p.1129.

2.1.1.2.1 REQUISITOS DEL SUFRAGIO UNIVERSAL.

El conjunto de individuos que componen el cuerpo electoral, precisan de determinados requisitos para poder ser integrantes del mismo. El orden jurídico constitucional, es el encargado de estipular los criterios para tener acceso al cuerpo electoral y consecuentemente al sufragio.

La universalización del sufragio es un fenómeno que avanza de manera general en los regímenes representativos del mundo. Los criterios jurídicos que se requieren para tener acceso a la vida pública del Estado, son variables, dependen de la realidad y valores sociales de cada Estado en particular. Los criterios que en forma general, establecen las legislaciones y la doctrina son:

- a) Ciudadanía.
- b) Edad.
- c) Domicilio.
- d) Ausencia de Incapacidades Electorales.

2.1.1.2.1.1. CIUDADANIA.

El concepto de ciudadanía suele ser confundido con el de nacionalidad, sin embargo, en el derecho político ambos tienen significados distintos. La nacionalidad supone el

vínculo jurídico y político de un individuo con un Estado determinado. La ciudadanía, es una calidad de determinados individuos en relación con la gran masa de la población; supone un privilegio que se traduce, en la posibilidad de participar en la vida pública del Estado. El ciudadano es nacional, pero se encuentra en una situación privilegiada, misma en la que lo coloca el orden jurídico.

Arnaldo Cordova interpretando a Rosseau, nos dice: Rosseau es el primero que logra una división del hombre en dos esferas separadas y autónomas: una, en cuanto hombre privado, homme o bourgeois, y la otra, como hombre participante en la comunidad política, en la voluntad general, es decir, como citoyen". (11)

Pues bien, la ciudadanía se exige como requisito para poder ejercer el sufragio, ya que las decisiones políticas de un Estado soberano sólo corresponden a los nacionales, y entre ellos, a quienes han adquirido la condición de ciudadanos de acuerdo con la ley. Este criterio empieza a

(11) CORDOVA, Arnaldo, "Sociedad y Estado en el Mundo Moderno" Op. Cit., p. 46.

ser cuestionado en el nuevo orden jurídico y económico de Europa, en donde existe una gran movilidad de población: trabajadores extranjeros que contribuyen económicamente con países que no son los suyos, y que tienen interés en las decisiones políticas de su lugar de residencia.

Biscaretti Di Ruffia, respecto de éste tema, expone: "En los Estados contemporáneos el requisito de ciudadanía se requiere siempre para las elecciones políticas. En algunos Estados ha surgido recientemente la tendencia a conceder el voto a los extranjeros residentes para elecciones administrativas, dado que en las mismas los intereses a tutelar se refieren esencialmente a los servicios públicos, gestionados con medios sufragados por todos los contribuyentes (entre ellos los propios extranjeros... Es de resaltar al respecto el artículo 13.3 de la Constitución española de 1978, que afirma que: solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23 (derechos electorales y acceso a los cargos públicos) salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales... Entre los Estados de la C.E.E., Irlanda reconoce el derecho de voto municipal a todos los residentes mayores de dieciocho años, incluso extranjeros". (12)

(12) BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, "Derecho Constitucional" Tercera edición, Editorial TECNOS, Madrid, 1987, p.309 y 310.

De lo anterior se desprende, que por cuestiones de integración económica, se empieza a gestar una nueva ampliación y concepción del sufragio.

En México el concepto de ciudadanía, le da acceso al nacional para formar parte del cuerpo electoral, y consecuentemente, para ejercer el sufragio universal, el cual tiene vigencia en nuestro orden jurídico a partir del año de 1953, que es cuando se otorga la ciudadanía a la mujer.

El artículo 34 constitucional establece los requisitos, así como, quienes pueden obtener la calidad de ciudadanos: "Son ciudadanos de la República, los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos y que reúnan, además los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido 18 años, y
- II. Tener un modo honesto de vivir."

La nacionalidad mexicana se adquiere, de acuerdo con lo establecido en el artículo 30 constitucional: por nacimiento o por naturalización.

2.1.1.2.1.2 EDAD

En referencia a este criterio, el maestro Berlin Valenzuela, nos dice: "Este requisito se ha considerado indispensable en el Derecho Electoral, el cual ha fijado históricamente el límite de la edad, atendiendo a un criterio declarado de madurez intelectual y política y a un criterio de temor a que la participación de la juventud al ejercicio de sus derechos electorales se manifieste contraria a sus tendencias conservadoras. Esta es la verdadera razón por la cual, la edad ha venido bajando de más a menos, a medida que las tendencias revolucionarias han dominado la vida parlamentaria y congresional de los distintos países. Se comprende por estas razones, el por que los pueblos con tendencias progresistas políticamente han establecido la edad de 18 años y hasta de 16, como en algunos cantones suizos y en Cuba; en contraposición de países conservadores que aun mantienen edades de 23 a 25 años." (13)

En la medida en que exista una disminución del requisito de la edad para ejercer el sufragio, en esa proporción, el cuerpo electoral aumentará, permitiendo así,

(13) BERLIN VALENZUELA, Francisco. "El Derecho Electoral como Instrumento Normativo de la Democracia", p. 231.

una mayor participación del elemento humano del Estado. Sin embargo, es conveniente para que esto tenga lugar, atender a la madurez intelectual y política del individuo; el mejor instrumento para esta tarea, es sin lugar a dudas, el proporcionar al potencial ciudadano un buen nivel educativo.

En México, al igual que, para tener la calidad de ciudadano, es necesario haber cumplido 18 años, para poder ejercer el sufragio. Así lo disponen, los artículos 34 constitucional y el 5 del Código Federal Electoral.

2.1.1.2.1.3. DOMICILIO

La importancia del domicilio como requisito del sufragio universal, radica en su relación con el padrón y el censo electoral, es decir, la organización del cuerpo electoral. De igual manera, se fija la jurisdicción del acto electoral, tanto para el ejercicio del sufragio -emitir el voto- como para la intervención de las autoridades que deben conocer y resolver los conflictos surgidos durante el proceso electoral. El domicilio también es necesario, para determinar los distritos y circunscripciones electorales, de acuerdo con el número de electores del territorio del Estado.

En nuestro país, el requisito del domicilio se desprende de los siguientes ordenamientos:

Artículo 36 fracción 1, párrafo primero de la Constitución Federal, que establece como obligación de los ciudadanos, el inscribirse en el Registro Nacional de ciudadanos, según dispongan las leyes. En el párrafo segundo, recién adicionado, dice: "La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley". (14)

El Código Federal Electoral (aun vigente), es la norma jurídica secundaria que reglamenta éste aspecto. El artículo 7, señala como obligación de los ciudadanos el inscribirse en el padrón electoral, y nos remite a los artículos 108 a 116 en lo particular. Este mismo artículo en su fracción segunda, establece como obligación ciudadana, el votar en las elecciones federales en la casilla que corresponda al domicilio del elector. En el artículo 109, se

(14) Reforma Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 6 de abril de 1990.

menciona la obligación de inscribirse en el padrón electoral, acudiendo a la Delegación del Registro de Electores que corresponda al domicilio.

"Es conveniente distinguir en este tema, la diferencia entre domicilio y residencia, dado que ambos conceptos son empleados por el derecho electoral. Tanto el primero como el segundo implican la idea de habitar, sólo que en el caso del domicilio se hace permanentemente y en el de la residencia es accidental o temporal". (15) El Código Federal Electoral maneja ambos conceptos en su artículo 257, para los supuestos en los que los ciudadanos se encuentren fuera del lugar de su domicilio y deseen cumplir con su obligación.

2.1.1.2.1.4. AUSENCIA DE INCAPACIDADES ELECTORALES.

Las incapacidades electorales, generalmente las encontramos reguladas en la ley secundaria, más es necesario que para el establecimiento de esas incapacidades exista un sustento constitucional. El excluir del ejercicio del

(15) BERLIN VALENZUELA, Francisco, "El Derecho Electoral como Instrumento Normativo de la Democracia" Op. Cit. p. 233.

sufragio a personas que cuenten con la calidad de ciudadanos, es un asunto sumamente delicado, que debe tener un fundamento constitucional, ya que si la Constitución otorga el derecho de sufragio, entonces unicamente ella puede quitarlo. Recordemos la celebre frase de Don José Maria Iglesias, "sobre la constitución, nada; sobre la constitución nadie".

El fundamento constitucional de las incapacidades electorales, lo tenemos en el artículo 38 de nuestra Carta Magna, en el cual se precisan los motivos por los que se suspende la ciudadanía:

Art. 38: Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

- I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;
- II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;
- III. Durante la extinción de una pena corporal;
- IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, en los términos que prevengan las leyes;
- V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se

dicte orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal, y

- VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa susoensión.

El Código Federal Electoral maneja los mismos supuestos, en su artículo 5, agregando uno más, en la fracción III:

"Estar sujeto a interdicción judicial, o interno en establecimiento público o privado para toxicómanos o enfermos mentales".

Este supuesto, tiene sustento constitucional en la fracción VI del mencionado artículo constitucional, además de que es acorde con la esencia misma del sufragio, ya que las personas que se encuentran en esa situación jurídica, no son capaces de actuar con plena conciencia de sus actos; como se diría en derecho penal: "no tienen la capacidad de entender y de querer". En el campo del derecho civil existe la figura de la representación, para ejercer la voluntad jurídica de los incapaces, pero en materia de sufragio y dado su naturaleza, no es posible delegar en otra persona, ni voluntaria ni judicialmente, el ejercicio de la voluntad

política; ya que, como anteriormente se ha señalado, el sufragio no es un derecho particular del ciudadano, no le importa únicamente a él, no va en su personal interés, sino que, va en interés del Estado.

2.1.2. SUFRAGIO DIRECTO E INDIRECTO.

La clasificación del sufragio en directo e indirecto es importante, ya que permite ver el grado de participación del cuerpo electoral en la elección de sus representantes.

"El directo es aquél que permite que, potencialmente, la expresión de la voluntad ciudadana decida, sin intermediarios, quienes serán los gobernantes. Esto quiere decir que el sujeto de este derecho sabe que su decisión influirá de manera directa en la selección de autoridades. El sufragio indirecto consiste en que el sufragante no vote directamente por quienes aspiran a ocupar los cargos públicos, sino por un elector intermedio, quien a su vez emitirá su voto para la elección definitiva..."(16) En algunos casos la elección indirecta se realiza en segundo o en tercer grado, en razón de que existe más de un

(16) ANDRADE SANCHEZ, Eduardo, "Introducción a la Ciencia Política", Op. Cit., p. 174 y 175.

intermediario.

En México, desde la Constitución de Cádiz de 1812 hasta el año de 1912, es decir, una centuria, la elección para la integración de los órganos del Estado, fue indirecta. El 22 de mayo de 1912, mediante el "Decreto que reforma la Ley Electoral de 1911", se estableció por primera ocasión la elección directa de diputados y de senadores. La elección de Presidente, Vicepresidente y de Ministros de la Suprema Corte, continuó indirecta en primer grado. (17)

La Constitución de 1917, estableció por primera vez, la elección directa del Presidente de la República y confirmó de igual forma, la elección directa de diputados y senadores; desaparece la figura de la Vicepresidencia y el cargo de Ministro de la Corte, no es ya objeto de elección popular.

(17) VARIOS AUTORES, "La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano", Primera edición, Editorial Porrúa, México 1987, p. 81 y 82.

2.2 PROCESO ELECTORAL.

El sufragio instrumento fiel y útil de la Democracia, que permite al pueblo representado por el cuerpo electoral, participar en la integración, control y toma de decisiones de los órganos gubernamentales, necesita de una serie de operaciones que le permitan materializarse, es decir, formar la voluntad colectiva del Estado.

La emisión del voto es una de esas operaciones, pero, el sufragio para poder ser expresado y garantizado, debe tener una orientación por parte de los partidos políticos que traten de obtenerlo; entidades públicas que regulen y vigilen la contienda electoral; se debe contar con un sistema de aplicación e interpretación de la votación, así como también, con una instancia de jurisdicción de los actos electorales. Todos esos actos y presupuestos que permiten materializar al sufragio, constituyen lo que se denomina proceso electoral.

A continuación citaré dos definiciones de proceso electoral, para en seguida describirlo de acuerdo con el aun vigente Código Federal Electoral.

Delfino Solano Yañez, propone: "El proceso electoral es una secuencia lógica de acontecimientos realizados por los ciudadanos en general por los partidos políticos y por los organismos electorales, que culminan en la obtención de resultados numéricos representativos de los sufragios emitidos por los electores". (18) El Dr. Francisco Berlin Valenzuela, nos presenta otro punto de vista: "es el conjunto de actos, procedimientos y hechos materiales que tienen como fin la integración de algunos órganos del Estado y la participación del Electorado en las decisiones gubernamentales". (19)

En ambas definiciones, el objeto es la materialización del sufragio. En la primera encontramos a los sujetos participantes en el proceso electoral: ciudadanos, partidos políticos y organismos electorales. La segunda, se caracteriza por ser amplia, no limita a los participantes de la contienda electoral, además, nos ofrece la razón de ser de los procesos electorales, con un fin más completo del sufragio, como lo es, la integración de los

(18) Ibid. p. 235

(19) BERLIN VALENZUELA, Francisco. "El Derecho Electoral Como Instrumento Normativo de la Democracia" Op. Cit. p. 225.

organos del Estado y la participacion del electorado en las decisiones gubernamentales.

2.2.1. ETAPAS DEL PROCESO ELECTORAL.

El Código Federal Electoral (1986), en sus artículos 158 al 161 describe al Proceso Electoral Federal en México. En el artículo 158 se señalan las etapas que comprende:

- a) La preparatoria de la elección,
- b) La jornada electoral, y
- c) La posterior a la elección.

Existe una cuarta etapa del proceso electoral que es, el contencioso electoral.

2.2.1.1. ACTOS PREPARATORIOS DE LA ELECCION.

"Los actos preparatorios tienen lugar dentro del periodo que se define como proceso electoral, y aún antes de que se inicie. Una de las actividades de preparacion del proceso es la organización del cuerpo electoral y la confeccion del padron electoral y su depuracion y actualización permanentes (artículos 132 y 159)". (20) Este

(20) VARIOS AUTORES, "La Renovacion Política y El Sistema

acto es de fundamental importancia, ya que el cuerpo electoral se constituye por el conjunto de ciudadanos que ejercerán el sufragio, para formar la voluntad colectiva del Estado.

En el artículo 159, se enumeran todos los actos que comprende la etapa preparatoria, entre los que destacan:

- a) La determinación de los 300 distritos electorales uninominales y de las circunscripciones plurinominales y el número de diputados que en cada una serán electos por éste sistema.
- b) La instalación de los organismos electorales.
- c) El registro de candidatos y listas regionales, y la sustitución y cancelación de las mismas.
- d) Los actos relacionados con la propaganda electoral. Campañas políticas.

Esta etapa del proceso electoral, se encuentra regulada por el Código Electoral del artículo 206 al 251.

2.2.1.2. LA JORNADA ELECTORAL.

En el artículo 160 se describen de manera general, los actos que comprende ésta etapa: "La etapa denominada de Electoral Mexicano" Op. Cit. p. 235.

la jornada electoral comprende los actos, resoluciones, tareas y actividades de los organismos electorales, los partidos políticos y asociaciones políticas y los ciudadanos en general, desde la instalación de la casilla hasta su clausura".

El acto fundamental de ésta etapa, es la emisión del sufragio, es decir, la expresión de la voluntad ciudadana mediante el voto; comprende de igual forma, importantes actividades:

- a) Instalación y apertura de las mesas directivas de casillas electorales y el levantamiento de acta de las mismas. (art. 252).
- b) El cierre de la votación, con su respectivo levantamiento de acta. (art. 267).
- c) El escrutinio y cómputo de la votación y su levantamiento de acta. (art. 274).
- d) La integración del paquete electoral. (art. 275).
- e) La clausura de la casilla y la remisión del paquete electoral. (art. 280).
- f) La obligación del presidente de la casilla de dar a conocer los resultados preliminares de la votación. (art. 282).

Esta etapa del proceso electoral, se regula en lo particular por el Código Federal Electoral en sus artículos 252 al 292.

2.2.1.3. LA ETAPA, "POSTERIOR A LA ELECCION".

Esta etapa comprende la actividad de los organismos electorales competentes para determinar los resultados de la elección. Se realiza en tres instancias, según se trate de elección de diputados, senadores o presidente de la república:

- I) Ante los Comites Distritales Electorales y comprende:
 - a) recepción de los paquetes electorales.
 - b) la información preliminar de los resultados contenidos en las actas de elección.
 - c) la recepción de los escritos de protesta.
 - d) la recepción de los recursos de queja.
 - e) la realización de los computos distritales de las elecciones de diputados, senadores y presidente de la república.
 - f) la remisión de los paquetes electorales al órgano que corresponda según la elección de que se trate.

II. En las Comisiones Locales Electorales:

- a) la realización de los cómputos de entidad federativa de la elección de senadores, y la expedición de las constancias de mayoría respectiva.
- b) La concentración para su envío a las cámaras de diputados locales y comisión permanente del Congreso de la Unión, de los paquetes de la elección de senadores.
- c) la realización de los cómputos de la votación para listas regionales por las comisiones locales electorales residentes en las capitales cabeceras de la circunscripción.

III. En la Comisión Federal Electoral:

- a) la expedición de las constancias de mayoría a las formulas de candidatos que las hubieren obtenido en la elección de diputados por mayoría relativa.
- b) la realización de los cómputos de la elección de diputados electos por el principio de representación proporcional.
- c) la expedición a cada partido político de las constancias de asignación proporcional que hubieren obtenido.

2.2.1.4. EL CONTENCIOSO ELECTORAL.

Una última etapa del proceso electoral es la que se refiere a la calificación de las elecciones, la cual, tiene lugar después de que se llevo a cabo el escrutinio y antes de la ocupación del cargo de elección popular.

El proceso electoral puede dar lugar a impugnaciones, ya a causa de violaciones de fondo o de forma a la ley que lo regula. La propia legislación electoral establece los mecanismos para prevenir, resarcir y sancionar las ilegalidades de la contienda electoral.

En el contencioso electoral, tanto en la doctrina, como en la práctica legislativa se han delimitado dos tendencias: aquella en la que la calificación del proceso electoral queda a cargo de un órgano jurisdiccional, y la otra posición consiste, en que esa función corresponde a un órgano político del Estado, generalmente al poder Legislativo. Es así, como tenemos el contencioso jurisdiccional y el contencioso político.

Contencioso jurisdiccional: "Se considera que materialmente la acción de juzgar y calificar las elecciones tiene naturaleza jurisdiccional y, en consecuencia, el

despliegue de tales atribuciones corresponde a un órgano jurisdiccional. Además, se garantiza la validez de las elecciones al evitar que los integrantes del órgano involucrado en el proceso electoral se conviertan en juez y parte al realizar la calificación de las elecciones en las que contendieron". (21)

El contencioso político: "Este sistema se apoya en el principio de separación de poderes. En efecto en virtud de que cada órgano de poder público es independiente de los otros, no debe involucrarse en las decisiones inherentes a la integración de los demás. Así, la Cámara legislativa es la entidad competente para juzgar en última instancia sobre la regularidad o irregularidad del proceso electoral; porque la calificación de las elecciones es un acto político que debe ser realizado por el órgano político que indiscutiblemente tiene la representación de la voluntad política del pueblo". (22)

En México, se ha creado un sistema muy particular

(21) VARIOS AUTORES, "Representación Política y Sistema Electoral Mexicano" Op. Cit. p. 244.

(22) Idea.

sobre ésta materia, se adopta el contencioso político, complementándolo con el contencioso jurisdiccional, predominando en última instancia, el primero.

El nuevo artículo 60 constitucional en su primer párrafo, establece que: Cada Cámara calificará a través de un Colegio Electoral la elegibilidad y la conformidad a la ley de las constancias de mayoría o de asignación proporcional a fin de determinar, cuando proceda, la validez de la elección de sus miembros". Tenemos la autocalificación de las Cámaras del Congreso de la Unión.

La calificación de la elección de Presidente de la República, la realiza la Cámara de Diputados (art. 74, frac. I) que se erige en Colegio Electoral para tal fin; tenemos una heterocalificación por órgano político.

Con las reformas a la Constitución publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de abril de 1990, los artículos 41 y 60, establecen un nuevo funcionamiento del Tribunal Federal Electoral en la calificación de las elecciones.

En el párrafo décimo del artículo 41, se prevee la existencia de un tribunal autónomo que será órgano

jurisdiccional en materia electoral, que dará definitividad a los actos y resoluciones de las distintas etapas del proceso electoral. En el parrafo décimo primero, en términos generales, se establece el funcionamiento de tribunal, que se dará en pleno o en salas regionales; "contra sus resoluciones no procederá juicio ni recurso alguno, pero aquellas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral sólo podrán ser revisadas y en su caso modificadas por los Colegios Electorales en los términos de los artículos 60 y 74, fracción I, de esta Constitución..." En el artículo 60, en lo que se refiere a la calificación de las cámaras componentes del Congreso de la Unión, en el parrafo quinto, dice: "Las resoluciones del tribunal electoral serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales, mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se deduzca que existen violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste sea contrario a Derecho".

Con estas reformas se da una mayor seriedad a la participación del Tribunal Federal Electoral. Se conserva el sistema mixto de calificación de elecciones, sin embargo, lo importante es que la tendencia en esta materia se empiece a

inclinarse por un contencioso electoral jurisdiccional, al exigir una mayoría calificada del Colegio Electoral para modificar las resoluciones del Tribunal. Con anterioridad, hasta las reformas de 1986 - 1987, el sistema de calificación de elecciones que se utilizaba, era un contencioso político puro.

En conclusión, en nuestro país, se utiliza un sistema mixto de calificación de elecciones, con inclinación al futuro por el contencioso jurisdiccional. En las Cámaras del Congreso de la Unión se da la autocalificación. La calificación de la elección del titular del Poder Ejecutivo se realiza por la Cámara de Diputados.

2.3 FORMAS DE ESCRUTINIO

"El escrutinio es la operación que consiste en el recuento de votos emitidos y la aplicación de las fórmulas electorales que permitan decir que candidatos han resultado electos..." (23)

El escrutinio se compone de dos fases, la

(23) ANDRADE SANCHEZ, Eduardo, "Introducción a la Ciencia Política", Op. Cit., p. 183

contabilidad de los votos y la aplicación e interpretación de los resultados electorales respecto de las fórmulas establecidas por la ley para declarar a los candidatos electos; la primera es el cómputo y la segunda es el escrutinio en sí mismo.

El cómputo es el mero recuento de los votos obtenidos por cada candidato o las listas de candidatos, y concluye con la asignación de determinada cantidad de votación obtenida a cada participante. "El escrutinio es una operación más complicada en la que queda comprendido el cómputo como primer paso, pero que incluye la interpretación de los resultados electorales, de manera que a partir de ellos, mediante la aplicación de las fórmulas dispuestas por la ley, pueda decidirse quiénes han resultado electos". (24)

Los sistemas electorales en base al escrutinio se clasifican de distinta forma, según el modo de escrutinio que se adopte. Existen dos grandes sistemas que son, el escrutinio mayoritario y el de representación proporcional, sin embargo, con frecuencia se recurre a procedimientos mixtos que incluyen elementos de ambos sistemas.

(24) Idem.

2.3.1. ESCRUTINIO MAYORITARIO.

Este ha sido el sistema tradicional que ha prevalecido y consiste: en una operación simple que atiende al número de votos obtenidos por cada candidato, siendo el triunfador el que recibe mayor votación que los demás, es decir, el candidato que recibe mas votos es el ganador.

En este sistema, los votos emitidos en favor de los candidatos derrotados no tienen ningun valor, ya que no cuenta con incidencia alguna en la repartición de posiciones, por lo que, "en la práctica ha resultado el menos representativo sobre todo en el momento en que la sociedad pluralista requiere de una participación efectiva de todos los grupos que la integran". (25) Por otra parte, el sistema mayoritario tiende a dar estabilidad política a un gobierno para poder ser conducido sin obstáculos, que si le causaría la dispersión de las fuerzas representativas. Con este sistema se promueve la existencia de partidos políticos con gran fuerza y desintiva a los débiles.

Generalmente las sociedades tradicionales y heterogéneas, son las que adoptan este sistema, al cual,

(25) BERLIN VALENZUELA, Francisco, "El Derecho Electoral Como Instrumento Normativo de la Democracia", Op. Cit., p. 268.

para suplir sus efectos negativos se le han atribuido algunas modalidades: mayoría absoluta y mayoría relativa; a una o varias vueltas; uninominales o plurinominales.

Los sistemas de mayoría absoluta precisan, para ser ganador, la necesidad de obtener más de la mitad de los votos. En los de mayoría relativa basta obtener la mayoría de los votos en relación con los demás candidatos contrarios para ser ganador, sin necesidad de obtener más de la mitad de los votos totales.

Cuando se opta por la mayoría absoluta para declarar un triunfador, en muchas ocasiones, se da el caso de que ninguno de los candidatos alcanza el porcentaje necesario en la primera vuelta, teniéndose que realizar una segunda vuelta, en la que se declara ganador al que obtenga la mayoría relativa..." Un intento de corrección que combina en una sola vuelta los resultados de dos, es aquél que usó algún tiempo en Canadá y Australia, llamado voto alternativo o preferencial, el cual consiste en que al votar, el elector expresa sus preferencias en orden decreciente por todos los candidatos; si hay algún ganador de mayoría absoluta en la primera preferencia, éste es el ganador, si no se eliminan a los candidatos que reúnan menos sufragios preferenciales

y así sucesivamente..." (26)

El escrutinio mayoritario se utiliza preferencialmente, para elegir a los órganos de poder unipersonal, como es el caso de la elección del titular del Ejecutivo Federal en nuestro país, que es directa y por mayoría relativa.

2.3.2 SISTEMA DE REPRESENTACION PROPORCIONAL.

Habiendo anotado posteriormente que, el sistema de escrutinio mayoritario tiene la cualidad de no ser del todo representativo de la voluntad del cuerpo electoral, ya que los votos emitidos en favor de los candidatos perdedores no tienen incidencia alguna en la asignación de los puestos de elección popular, porque los candidatos ganadores por mayoría ocupan las posiciones de elección. Se ideó un sistema que pretende que las minorías, que en ocasiones son mayorías, tuvieran una representación proporcional al número de votación obtenida por sus candidatos. Es así, como surge el sistema de representación proporcional.

Este sistema intenta corregir entuertos que provoca el sistema de escrutinio mayoritario, ya que en algunos casos

(26) Ibid., p. 269

un candidato obtiene el triunfo por mayoría relativa, pero en minoría en proporción a la votación efectiva. Cotteret y Emeri citados por Berlín Valenzuela, nos dicen: "Se entiende por el objetivo que persigue: atribuir a cada partido o a cada grupo de opinión un número de mandatos proporcional a su fuerza numérica." (27)

Por cuestiones de tiempo y espacio, además de que no es el objetivo de este estudio, me permito abstenerme de analizar las diversas modalidades del sistema de representación proporcional.

2.3.3. EL ESCRUTINIO EN MEXICO

Por lo que respecta a nuestro país, se realizará una explicación genérica de los sistemas adoptados por nuestra Constitución.

La elección del Poder Ejecutivo Federal, se lleva a cabo por el sistema de mayoría relativa, de acuerdo con el artículo 81 constitucional que nos remite al artículo 18 del Código Federal Electoral. En las entidades federativas, sucede lo mismo en la elección de los gobernadores, quienes

(27) Ibid., p. 270

son los encargados del Poder Ejecutivo local. En los municipios en general, los Ayuntamientos son electos por el sistema de mayoría relativa, adoptándose el sistema de listas o planillas, admitiéndose regidores electos mediante representación proporcional, según lo dispongan la Constitución y las leyes locales.

El artículo 52 constitucional que dispone la forma en que se integrará la Cámara de Diputados, por la Reforma de 1977, adoptó un sistema mixto de escrutinio, con predominante mayoritario. La Cámara se integraba por un total de 400 diputados, de los cuales 300 eran electos por el sistema de mayoría relativa, y hasta 100 por el de representación proporcional. En el año de 1986, de nueva cuenta se reformó el mencionado artículo, aumentándose a 200 el número de diputaciones de representación proporcional. Lo que aun es Derecho vigente.

Las diputaciones de representación proporcional son asignadas a los partidos políticos de acuerdo con las bases constitucionales del artículo 54 y con las disposiciones de la ley de la materia.

La Cámara de Senadores es electa por el sistema de

mayoría relativa de acuerdo con lo que dispone el artículo 56 constitucional, y con el artículo 14 párrafo cuarto del Código Federal Electoral.

Las legislaturas de las entidades federativas que son unicamerales, observando lo que dispone el artículo 116 fracción I párrafo segundo de la Constitución Federal, serán electas en la forma en que lo señalen sus respectivos ordenamientos constitucionales. Cabe mencionar que de manera general o en todas, se utiliza el sistema mixto con predominante mayoritario.

C A P I T U L O 3

SUFRAGIO Y DEMOCRACIA

3.1 DEMOCRACIA

3.2 PAPEL DEL SUFRAGIO EN LA DEMOCRACIA

3.1 DEMOCRACIA

La conceptualización de la democracia se constituye como uno de los grandes problemas del fenómeno político. Desde el siglo V a. n. e. hasta nuestros días, su forma y contenido han sido variantes, acordes con las necesidades y realidades de las sociedades que la han adoptado.

"Desde la antigüedad clásica hasta nuestros días, la llama democrática se transmite ininterrumpidamente. Su extensión creciente se revela en la abolición de la esclavitud y la servidumbre, en la universalización del sufragio, en las constituciones escritas implantadas en casi todos los países, en la abolición de la monarquía hereditaria y en la creación de las instituciones representativas, en la iniciativa y el "referéndum" popular y en la participación de la mujer en la vida pública". (1)

La democracia ha recorrido un milenario camino, sufriendo transformaciones tanto progresivas como regresivas, para llegar a lo que hoy en día se comprende de ella.

(1) BASAVE FERNANDEZ DEL VALLE, Agustín, "Teoría de la Democracia", Tercera edición, Editorial JUS, México 1988, p. 65.

Jean Touchard al hablar de la democracia en Atenas, señala: "... La palabra "democracia" designa, en principio, el gobierno del pueblo. Pero, al oponerla continuamente los políticos a los términos "tiranía" (o monarquía) y "oligarquía", fue definida en relación a estos, más que en sí misma. Además, recibió acepciones bastante diferentes según las épocas y los partidos; y los polemistas se dedicaron muy pronto a distinguir una democracia de Solón, de Clístenes, de Pericles o de Cleón. Y estas son, muy diferentes entre sí."

(2) De lo anterior es notable, que ya desde esa época se entendía a la democracia con distintos puntos de vista, sin embargo, encontramos una nota característica que la distingue de las demás formas de gobierno que existían, como lo es, ser un gobierno en el que participa todo el pueblo político, es decir, aquel en que el poder de la polis reside por partes iguales en el conjunto del cuerpo cívico, o sea, en los considerados como ciudadanos.

Generalmente se consideraba como gobierno democrático, a aquel "donde la ley es la misma para todos (isonomía) y en donde es igual también la participación en

(2) TOUCHARD, Jean, "Historia de las Ideas Políticas", (Tr. Pradera J.) Segunda reimpresión a la quinta edición, Editorial TECNOS, Madrid 1988, p. 30.

los negocios públicos (isegoria) y en el poder (isocratia)..."(3) En la ciudad-Estado (polis) se practico lo que se denomina "democracia directa", en la cual el conjunto de ciudadanos reunidos en asambleas publicas deliberaba sobre las leyes y los asuntos de la comunidad. Debemos tener en cuenta que la poblacion comprendia dos grupos, los ciudadanos (hombres libres) y los esclavos, siendo los primeros los que tenian derecho a participar en la vida publica de la ciudad. La esclavitud era considerada como un hecho natural, no constituia un problema politico en si. "... no interviendra en la elaboracion de las doctrinas más que como un dato natural o económico, al igual que el maquinismo hoy día. Pero este dato es determinante, explica porque, en la ciudad antigua, el ciudadano, por pobre que sea, es un personaje privilegiado y porque la ciudadanía, por insignificante que sea su poseedor, es ya una función..." (4) En efecto, la ciudadanía como función da a su poseedor la facultad de participar en vida publica de la polis.

(3) Idem.

(4) TOUCHARD, Jean, "Historia de las Ideas Políticas" Op. Cit. p. 27.

La aparición del Estado Moderno, no trae aparejado el surgimiento de la democracia moderna, ya que el primero nace y se fortalece bajo los auspicios del absolutismo, el cual representa la antítesis de la democracia. El período del absolutismo se caracteriza por residir en la figura del monarca todo el poder del Estado, él administra, legisla y dice el derecho; la nobleza y el clero comparten con él el poder. El pueblo se encuentra desamparado, no tiene injerencia alguna en el ejercicio del poder.

Tres grandes revoluciones burguesas, la inglesa, la norteamericana y la francesa, marcan el inicio de la democracia moderna. Surge la democracia representativa o indirecta, debido al aumento demográfico, territorial y de la complejidad de la vida social de los Estados; no es posible ya, como en la antigua Atenas que los ciudadanos en asambleas públicas decidan los asuntos de la comunidad. El pueblo necesita de representantes que administren, legislen y apliquen la ley.

La teoría de la representación surge por la necesidad de legitimar el poder de los gobernantes con la anuencia de la comunidad política por medio del sufragio. El pueblo es el soberano, pero ante la imposibilidad de gobernarse en

forma directa, precisa de alguien que lo haga por él y en su beneficio, Abraham Lincoln describe a la democracia representativa como: "Gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo".

"La expresión del "Gobierno del pueblo" de la fórmula de Lincoln... se relaciona con el problema de la soberanía, es decir, el origen y justificación del poder; "gobierno por el pueblo" dentro de la concepción de la democracia moderna implica la idea del gobierno representativo y por lo tanto de la organización y titularidad del poder y, finalmente "gobierno para el pueblo" expresa la tendencia social de esta forma de gobierno, permitiendo conocer cuáles son sus fines" (5).

El sistema representativo de gobierno no se constituye como el único principio de la democracia moderna, el maestro Burgoa nos dice al respecto: "La democracia aglutina sistemáticamente diversos principios cuyo conjunto implican su caracterización como forma de gobierno. Es un sistema en el que estos principios se conjugan en declaraciones dogmáticas del orden jurídico fundamental del

(5) BERLIN VALENZUELA, Francisco, "El Derecho Electoral como Instrumento Normativo de la Democracia" Op. Cit. p. 74.

Estado, en instituciones juridico-políticas, en demarcaciones normativas al poder público y en los fines estatales a cuyo servicio éste se ejercita. La falta de alguno de tales principios dentro de un régimen político determinado, merma o elimina su auténtica calificación como democrático, aunque proclame los demás...

... dichos elementos concurrentes, son: declaración dogmática sobre la radicación popular de la soberanía; origen popular de los titulares de los órganos primarios del Estado; control popular sobre la actuación de los órganos estatales; juridicidad; división o separación de poderes y la justicia social. (6)

Estos principios deben tener por objeto, garantizar la igualdad, la libertad y la solidaridad entre los miembros de la sociedad. La democracia como forma de gobierno, se debe entender por el modo o estilo de ejercitar el poder, más sin embargo, la democracia no es únicamente, una forma de gobierno, sino también, una forma de vida.

"Es una forma de vida fundada en el constante mejoramiento social y cultural del pueblo (art. 3

(6) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano" Op. Cit. p. 587 y 588.

constitucional). En el que exista la tolerancia de las ideas, así como, la cooperación y la solidaridad entre los hombres que pretenden realizar su destino dentro de éste sistema. La democracia es para los pueblos lo que la libertad para los hombres, ya que ambas los conducen a planos superiores de realización social y personal.

Agustín Basave Fernández del Valle, en la introducción de su "Teoría de la Democracia", nos dice: ANTES QUE UNA FORMA política de gobierno, la democracia es una forma de convivencia humana. Y antes que una forma de convivencia humana, es una vocación del hombre. Vocación que culmina, en lo político, con la realización práctica de los postulados éticos de la coparticipación, de corresponsabilidad y de ayuda recíproca. Supone el reconocimiento y protección de los derechos de la persona humana. Lleva a su plenitud el ser ideológico del hombre. Sirve como instrumento para la cabal realización personal. Hace del ser humano -y no del Estado- la base y el fin de la estructura política. Fide la adhesión de seres libres y erige la persuasión en método. Permite subsistir la variedad de opiniones políticas y prohíbe la bárbara mutilación de los sectores sociológicos disidentes" (7) .

(7) BASAVE FERNANDEZ DEL VALLE, Agustín, "Teoría de la Democracia" Op. Cit. p. 5.

En la era contemporánea, los encantos de la democracia son irresistibles, todo régimen por más autoritario que sea, intenta vestirse con el ropaje de la democracia. Es así, como la democracia se encuentra ante el grave problema de su conceptualización, cada nación la entiende o quiere entenderla de manera distinta, los factores culturales, económicos y religiosos de los pueblos son determinantes para su particular comprensión.

El factor educativo debe ser el gran motor de la democracia, puesto que el ser humano en razón de que cuente con una adecuada educación e instrucción, podrá tener un mejor enfoque de su realidad social y política. En nuestro país, es indispensable realizar una gran campaña educativa a efecto de lograr la alfabetización total de la población, y con ello poder integrar a grandes sectores de la población a las tareas de la vida del Estado que no corresponden en exclusiva a los órganos de gobierno. Proporcionar una mejor formación a nuestros niños que en el futuro serán ciudadanos, preparar técnicos y profesionistas capaces de llevar a planos superiores a nuestra sociedad: todos ellos inspirados por un gran sentido de responsabilidad y solidaridad social, para que en un futuro poder preciarnos de tener una forma de vida y gobierno democráticos.

La preservación de la ecología, tema preponderante de nuestros tiempos, sólo podrá realizarse mediante un alto grado de conciencia social de que es útil y necesaria para la comunidad en general. Una adecuada educación de los integrantes de la comunidad política debe comprender a la ecología como instrumento determinante de la vida del hombre y de las sociedades en general. Hoy en día, en el Distrito Federal y en algunas ciudades de la República, tiene vigencia el programa "Hoy no Circula", el que ha contado con una gran respuesta de la población de esos lugares, lo que demuestra que los hombres son solidarios por naturaleza, más no necesariamente esa solidaridad se debe demostrar en el momento en que se llegue a puntos límites de nuestra realidad. Por tanto, es necesario que los seres humanos aprendamos a respetarnos a nosotros mismos y a nuestro medio ambiente.

La democracia como forma de gobierno, se puede instrumentar formalmente en nuestro orden jurídico constitucional, más sin embargo, como el orden jurídico no es más que un conjunto de supuestos que se deben cumplir por sus destinatarios, más no de infalible realización, es por ello que la educación y la instrucción deben ser el instrumento por medio del cual, todos los pueblos del mundo aspiraran a

la democracia como forma de vida, que es considerado, el requisito fundamental para tener una forma de gobierno con carácter democrático.

3.1.1. CONTENIDO DE LA DEMOCRACIA.

La democracia como forma de gobierno, se entiende por el modo o estilo de ejercitar el poder del Estado. En la antigüedad clásica (Atenas siglo V) la comunidad política ejercía el poder en forma directa, pero desde el momento en que se hace necesario ejercer el poder por medio de representantes, es indispensable regularlo. El Estado de derecho que se precie de tener un gobierno democrático, debe prever en su orden jurídico constitucional, un conjunto de principios concurrentes que promuevan y garanticen la igualdad, la libertad y la solidaridad ante el Estado y entre los hombres, para de esa manera alcanzar a la democracia como forma de vida, resguardada por un gobierno democrático.

La igualdad, la libertad y la solidaridad se manifiestan como el contenido de la democracia. La realización de estos conceptos permitirán, tanto al individuo en particular como a la sociedad en general, transitar a planos superiores de organización y de vida.

"La convivencia espontánea y libre que conduce al hombre a vivir en sociedad, implica la formulación de un conjunto de reglas y disposiciones que tienden a regular el comportamiento colectivo. lo que se traduce en la elaboración de un orden jurídico. Es, mediante este orden, como el hombre garantiza su libertad y seguridad, haciendo posible su convivencia organizada. Esta organización, cuando es democrática, supone que ese orden está nutrido por los principios de igualdad, libertad y solidaridad". (B) Es, decir, su punto de partida es la igualdad, que debe realizarse en la libertad, pero además debe existir la solidaridad para con las clases necesitadas.

El principio de igualdad en una sociedad democrática, implica el proporcionar las mismas oportunidades de participación en la vida política, cultural y económica para todos los integrantes de la sociedad. De igual manera, se debe comprender la igualdad jurídica entre los hombres. "...Hace a su contenido la supresión de la desigualdad social y económica y la identidad entre los gobernantes y gobernados mediante el establecimiento racional, voluntario y libre de

(B) BERLIN VALENZUELA, Francisco, "El Derecho Electoral como Instrumento Normativo de la Democracia" Op. Cit., p. 78 y 79.

un orden social, económico y político igualitario. Tiene como objetivo el máximo desarrollo de la personalidad humana, a cuyo efecto garantiza a todos la seguridad, sin distinción de origen o estado presente, protegiendo a los débiles y cuidando a los necesitados, de modo que cada ser humano pueda mantener el respeto de sí mismo. Se opone a la existencia de la explotación y privilegios, ofreciendo a cada individuo la oportunidad de usar sus dones naturales. Promoviendo a la educación y poniendo a la cultura al alcance de todos. Consagra el derecho a la propia personalidad, y por consiguiente a la vida, a la libertad y a la seguridad, asegurando un nivel de vida compatible con la existencia humana" (9)

La igualdad política debe permitir la participación en igualdad de circunstancias de todos los ciudadanos en la vida pública del Estado. Significa, el que no exista distinción alguna para ser parte del cuerpo electoral por razones de capacidad económica, intelectual o referente al sexo; y así, poder participar en la formación de la voluntad colectiva del Estado para integrar los órganos de poder, y ser parte en la toma y control de decisiones gubernamentales.

(9) FAYT, Carlos, "Derecho Político" Op. Cit. p. 344.

De igual forma, se comprende que todo ciudadano que desee ser integrante de los órganos de gobierno, lo pueda ser sin más limitación que la que le imponga su capacidad política.

La igualdad jurídica de los hombres es un aspecto fundamental de la democracia. No debe comprenderse simple y sencillamente un trato paritario ante la ley, sino que, debido a las grandes desigualdades económicas y culturales que se dan en la realidad de una nación, "...la igualdad jurídica debe siempre acatar el principio que enseña 'tratar igualmente a los iguales y desigualmente a los desiguales', el cual proyectado hacia la vida de las sociedades humanas, genera la justicia social..."(10) Lo anterior, es lo que genera a las llamadas garantías sociales que son dadas en favor de sectores o clases económica y culturalmente desvalidas.

Pues bien, la igualdad debe desarrollarse en la libertad, es decir, se debe garantizar a la persona su esfera de libertad. Este concepto no puede pasar desapercibido en el tema de la democracia, ya que se asegura que sin libertad no existe la democracia y sin democracia no puede florecer la

(10) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano" Op. Cit. p. 594.

libertad del ser humano. El orden jurídico de un Estado, para ser considerado como democrático debe contener el concepto de libertad en su mas amplia expresión, así como, los instrumentos que garanticen su pleno ejercicio. Al término libertad se le atribuye un gran número de significados. Los que nos interesan son aquellos que tienen que ver con la libertad jurídica y política.

"La libertad jurídica no es poder, ni capacidad derivada de la naturaleza, sino derecho. Podríamos decir, con toda justicia, autorización. Estar autorizado significa tener el derecho de realizar u omitir ciertos actos..."

(11) Lo anterior se puede resumir con el siguiente apotegma: "lo que no está prohibido está permitido".

Los derechos de libertad, son considerados como derechos subjetivos públicos. "El conjunto de los derechos públicos de una persona constituyen, según la terminología del citado autor (Jellinek), el status del sujeto. Es la suma de facultades que los particulares tienen frente al poder público, y representa una serie de limitaciones que el

(11) GARCIA MAYNEZ, Eduardo, "Introducción al Estudio del Derecho" Op. Cit. p. 216.

Estado se impone a sí mismo." (12)

En la democracia como forma de gobierno, el orden jurídico fundamental que lo regula debe contener una declaración de libertades que permitan al individuo realizarse en su esfera personal. Pero esa libertad conque cuenta la persona "... no es absoluta, esto es, no está exenta de restricciones o limitaciones. Estas tienen su razón de ser en la vida social misma.... si a cada miembro de la sociedad le fuera dable actuar en forma ilimitada, la vida social se destruiría a virtud de los constantes choques o pugnas que surgirían entre dos o más sujetos... las limitaciones o restricciones impuestas por el orden y armonía sociales a la actividad de cada quien, se establece por el Derecho, el cual, por esta causa, se convierte en el elemento indispensable sine qua non, de toda sociedad humana..." (13)

El reconocimiento por el orden jurídico de las libertades y su constitución como derechos subjetivos públicos de la persona, es una de las notas características de la democracia que la distinguen de los regímenes autoritarios o autocráticos.

(12) Ibid. p. 201.

(13) BURGOA ORIHUELA, Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano" Op. Cit., p. 605 y 606.

La libertad política se debe considerar como la posibilidad real de participación en todos los órdenes de la vida social. En lo político se traduce en la posibilidad real de ser parte en la integración, control y toma de decisiones de los órganos del poder. "Es en este concepto de libertad política, donde se fundamenta la existencia de las organizaciones y partidos que con su actividad dan vida al proceso electoral... La libertad es en suma, el parámetro de la democracia, que permite conocer el punto del desarrollo que ha alcanzado un régimen que se encuentra en este camino."

(14)

El hombre, para ser verdaderamente eso, debe vivir en libertad. El hombre libre, para alcanzar a la democracia como forma de vida, tiene que ser tolerante con las ideas de sus semejantes. En una sociedad en donde predominen los dogmas, no es posible hablar de democracia. La Edad Media, una de las épocas más oscuras de la humanidad, se caracterizó por contar con sociedades intolerantes y autoritarias.

La solidaridad se constituye como el soporte

(14) BERLIN VALENZUELA, Francisco "El Derecho Electoral como Instrumento Normativo de la Democracia" Op. Cit. p. 82.

humanitario de la democracia, que implica la comprensión y colaboración mutua entre los miembros de la sociedad. Es base indispensable para la realización del bien común y con ello la justicia social, como fines últimos del Estado.

En toda sociedad para la realización del bien común, se debe considerar al hombre en dos aspectos, uno que lo comprende como individuo en particular que le otorga la libertad para escoger los medios idóneos para su realización personal. El otro comprende al individuo como parte de un todo, en el que todos los hombres son iguales por su "naturaleza racional y libre", pero que debido a las desigualdades que se suceden por la capacidad natural de cada uno, la sociedad en general debe observar una conducta altruista de solidaridad, con los que no alcancen a desarrollarse plenamente. Es por ello que la sociedad debe buscar la conciliación entre las desigualdades socio-económicas que se dan entre los hombres.

El Estado por medio de su orden jurídico, instrumenta medidas que tienden a equilibrar las desigualdades sociales, es así, como se instituyen las llamadas garantías sociales. Pero en el aspecto interno de los hombres, la solidaridad social sólo puede realizarse con base a los buenos

sentimientos; su desarrollo pleno queda en el campo de la ética.

3.1.2 CLASIFICACION DE LA DEMOCRACIA.

La democracia puede ser clasificada desde varios puntos de vista, en la historia de las sociedades organizadas los valores sociales, económicos, culturales y jurídicos han sido distintos, lo que necesariamente ha dado lugar a diferentes conceptualizaciones de las formas de gobierno y dentro de éstas, de la democracia.

En la doctrina, la siguiente clasificación de la democracia, es la que cuenta con mayor aceptación:

- I. Por su realización histórica en a) antigua, b) moderna c) contemporánea.
- I.1. Por la forma de participación del pueblo en: a) directa, b) indirecta y c) semidirecta.
- I.1.1. Atendiendo a su concepción ideológica en: a) democracia gobernada y b) democracia gobernante. (15)

(15) BERLIN VALENZUELA, Francisco, "El Derecho Electoral como Instrumento Normativo de la Democracia" Op. Cit. p. 8.

3.1.2.1. POR SU REALIZACION HISTORICA.

Democracia antigua. Esta modalidad de la democracia tiene vigencia principalmente en la antigüedad clásica griega, es concebida como una forma de gobierno de la polis; funciona en asambleas públicas en las que el pueblo participa activamente en la toma de decisiones de la ciudad (polis), todos los ciudadanos están colocados en un plano de igualdad en el ejercicio de sus derechos y deberes públicos. Existe la esclavitud, lo que no es considerado como un problema político, sino que, como una cuestión natural.

Democracia moderna. Encuentra su origen en la doctrina del liberalismo, que se basa en los principios de libertad, igualdad y Estado de derecho y en la concepción individualista del mundo y de la vida. Surge en el siglo XVIII después de las grandes revoluciones burguesas (la inglesa, la norteamericana y la francesa). Se apoya fundamentalmente en los principios de radicación de la soberanía en el pueblo, el que se constituye como la fuente de todo poder político; el sistema representativo de gobierno, ante la imposibilidad de la toma de decisiones directas por el pueblo, debido al crecimiento demográfico y territorial del Estado; la división de poderes del Estado.

con el objeto de evitar el abuso del mismo, los poderes se vigilan y controlan unos a otros; la instauración de los derechos y garantías individuales que tienen como fin, asegurar la libertad y la igualdad de los individuos, así como, delimitar la actuación del Estado respecto de la esfera particular de los seres humanos; el principio de legalidad de los actos del Estado, que significa que toda actuación de los órganos de poder debe estar debidamente motivada y fundamentada, es decir, en este caso no funciona el apotegma "lo que no está prohibido está permitido", sino que, podríamos decir: "lo que no está facultado no está permitido".

Con la democracia liberal se da un avance considerable en las libertades de los individuos. Se pone énfasis en la libertad económica, lo que da lugar a que el postulado de igualdad no tenga el mismo desarrollo que el de la libertad. Se establecen las bases del sistema capitalista de producción. "En una sociedad mercantilista, preocupada más por la acumulación de riqueza que daba origen a tantos egoísmos y desigualdades sociales, las clases pudientes resultaban ser las más beneficiadas en la estructuración de los órganos del poder del Estado liberal. Los derechos

políticos de las clases desprotegidas estaban muy limitados, no obstante las declaraciones formales que de ellos se hacían. El derecho al sufragio correspondió, en un principio, a los poseedores de la tierra y la riqueza, ampliándose gradualmente por la presión que las masas ejercieron hasta llegar a alcanzar a un número cada vez mayor de ciudadanos, llegando con el tiempo a hacerse universal... Fue en estas condiciones, como el liberalismo evolucionó lentamente hacia la democracia social, pasando del Estado abstencionista al Estado intervencionista". (16)

Democracia contemporánea. Las profundas desigualdades sociales, económicas y políticas a que dió lugar el Estado liberal, limitaron a la democracia a su aspecto formal, ya que en razón de los intereses de los detentadores de los medios de producción que también ejercían el poder político, los grandes sectores de la población no tenían posibilidades de participar realmente en la vida pública del Estado. En estas circunstancias y ante la fuerza de las doctrinas socialistas, el Estado liberal inició una transformación que lo conduce a lo que conocemos

(16) Ibid., p. 89.

como el Estado social de derecho; en el que el orden jurídico se caracteriza por dar un trato "igual para los iguales y desigual para los desiguales". El Estado asume una actitud intervencionista en la vida económica, para tratar de mejorar las condiciones de vida de la nación.

Es así como surge la democracia social o contemporánea, la que considera importante a la libertad del hombre pero como fundamental su igualdad en lo cultural, en lo económico y en lo político. Esa igualdad que se trata de realizar, tiene su inspiración en la colaboración y cooperación de los hombres entre sí, es decir, en un espíritu de solidaridad social. Es un proceso en el que se intenta que la democracia deje de ser solamente formal y se convierta en material. Lo que es más importante, es que se considera a la democracia como una forma de vida fundada en el constante mejoramiento de la sociedad.

Carlos S. Fayt, concreta magistralmente los conceptos de la democracia liberal y de la democracia social: "La democracia actual: ese tránsito de la democracia política a su forma actual, es la etapa que marca la declinación del liberalismo como ideología y la gravitación de lo social en

la conformación de las funciones y estructura del poder en el Estado. La democracia moderna, defensiva, individualista, fruto de las revoluciones inglesa, 1688; americana, 1766 y la francesa, 1789, que radicó el poder en la nación proclamó los derechos individuales y las libertades políticas, y garantizó el dominio económico de la clase media y su efectivo advenimiento al poder público, debió ceder paso a la democracia social. La igualdad tiende a complementarse con la igualdad social y económica, en un vasto proceso en el que la democracia opera en un plano moral y material antes que en el formal. Es decir, pasa a gravitar como régimen político, como concepción de la vida y del orden social y accesoriamente como forma de gobierno, como técnica gubernamental. Los derechos políticos se complementan con los derechos sociales, con la seguridad social". (17)

3.1.2.2. POR LA FORMA DE PARTICIPACION DEL PUEBLO.

Democracia directa. Esta clasificación de la democracia, se basa en el principio de autogobierno, es decir, la comunidad política participa directamente en las funciones gubernativas, primordialmente en las legislativas.

(17) FAYT, Carlos, "Derecho Político" Op. Cit. p. 346.

En la antigüedad clásica griega, la comunidad política participaba activamente en la adopción de leyes y en la toma de decisiones de la polis. Se reunían en asambleas públicas todos aquellos que fueran considerados como ciudadanos, para discutir los asuntos de la ciudad.

Esta forma de gobierno democrático solo puede realizarse en comunidades reducidas en su población y territorio, ya que en los Estados modernos su operatividad material sería imposible, debido al crecimiento demográfico y territorial, así como, a las complicaciones de las funciones gubernamentales y de la vida social.

Democracia indirecta o representativa. For las razones asentadas en la última parte del párrafo inmediato anterior, es que surge esta forma de gobierno. Como su nombre lo indica, es aquella en que el gobierno no se lleva a cabo directamente por la comunidad política, sino a través de sus representantes, designados por medio del sufragio.

La democracia representativa trae aparejada la aparición del sufragio, convirtiéndose este último, en el instrumento que materializa a la voluntad popular, y que no

sólo debe ser visto como una fórmula de designación de los gobernantes, sino como medio de control y participación del cuerpo electoral, en la toma de decisiones gubernamentales, además de que indiscutiblemente es un principio legitimador de todo poder político.

"...En la actualidad, 'la aplicación práctica de este régimen de gobierno importa tres grandes principios': un principio orgánico, de estructuración interna, que es el de la separación de poderes; un principio dinámico, que es la existencia de partidos políticos; y un principio de integración de las autoridades públicas, que es el sufragio". (18)

Democracia semidirecta. Este tipo de democracia se da por la combinación de las dos anteriores. Es un sistema mixto en el que se complementa al gobierno representativo con la participación del cuerpo electoral, en la toma y control de decisiones gubernamentales.

"En virtud de esta forma gubernamental de democracia semidirecta, el pueblo tiene el derecho de intervenir en la

(18) FAYT, Carlos, "Derecho Político" Op. Cit. p. 348.

actividad legislativa, gubernativa (administrativa) o constitucional, pues lo mismo puede participar en la formulación o reforma de una ley, en la toma de importantes decisiones administrativas que en la modificación o reforma de las decisiones fundamentales de la Constitución" (19)

La democracia semidirecta da lugar a las siguientes instituciones: el referéndum, la iniciativa popular, el plebiscito y revocación popular.

3.1.2.3. ATENDIENDO A SU CONCEPCION IDEOLOGICA.

Esta clasificación es considerada, debido a los variados matices, tanto de contenido como de forma, que presenta la democracia contemporánea. Se subdivide en tres tipos, atendiendo a los bloques de Estados en que se presenta, teniendo como factores determinantes el económico y el cultural: democracia occidental, democracia socialista y, democracia de los países del tercer mundo o en vías de desarrollo.

(19) BERLIN VALENZUELA, Francisco, "El Derecho Electoral como Instrumento Normativo de la Democracia" Op. Cit. p. 93.

Democracia occidental o democracia gobernada.

Ideológicamente es la que tiene sus raíces, en la doctrina del liberalismo. De ella se consideran parte a los países desarrollados, con fuertes estructuras económicas y con un alto índice de alfabetización y cultura. Es de igual manera, característico de este sistema de gobierno, el alto nivel de competitividad en los procesos electorales, por las diversas fuerzas políticas y económicas de la sociedad.

"La forma en que el pueblo interviene en el gobierno de sí mismo, está determinada por los mecanismos del sufragio y la representación. Sin embargo, es conveniente hacer notar que en este régimen, producto de la cultura o el raciocinio, el gobierno descansa más en los ciudadanos que en los hombres reales ... También se caracteriza esta democracia gobernada, por la independencia que los ciudadanos mismos dan a los gobernantes, ya que estos al no representar una clase social determinada o una especial tendencia, tienen la convicción de que son mandatarios para realizar lo que la voluntad de la nación considere más necesario; por lo tanto, los gobernantes reciben una amplia libertad que los hace solamente responsables ante la mayoría o la minoría representada por

los integrantes del cuerpo electoral". (20)

Democracia socialista o democracia gobernante. Es resultado las ideas socialistas, fundamentadas en la emancipación de "la clase trabajadora y de la dictadura del proletariado", que tratan de erradicar al sistema capitalista de producción y la sustitución de la propiedad privada por la colectiva; teniendo como ultimo fin la desaparición del Estado y la implantación del sistema comunista.

En esta forma de gobierno, la clase proletaria es en la que descansa "el peso de las decisiones políticas. Se concibe a la democracia única y exclusivamente en función de la clase proletaria, e implica una serie de restricciones a la libertad de la clase explotadora. En este sistema no se da una competencia por el acceso al poder, ya que únicamente existe un partido político que es el de la clase trabajadora.

Con los nuevos tiempos de apertura que se están realizando en Europa Oriental y a iniciativa de ese gran estadista soviético que es Gorbachov, este orden político y económico se encuentra en un proceso de cambio que favorece

(20) Ibid. p. 104.

inegablemente a implantación de la vida democrática en esos pueblos. Se han realizado ya, elecciones libres y directas en países como Polonia, Alemania Oriental, Checoslovaquia, Hungría, Bulgaria y Rumania. En algunos de ellos, el pueblo optó nuevas corrientes de pensamiento integrándose al bloque occidental, otras decidieron continuar con un socialismo más humanitario.

Democracia de los países en vías de desarrollo. La democracia que se practica en estos países es de una característica muy especial, en donde grandes sectores de la población no se han integrado a la vida política, cultural y económica de su Estado. La existencia de caudillos con un amplio respaldo de la población, dió lugar a la aparición de un sistema de partido único o en algunos casos hegemónico con una oposición débil y controlada. Generalmente no existe un nivel competitivo en los procesos electorales, sin embargo, en la misma forma en que Europa Oriental se encuentra en un proceso de apertura, los países de Latinoamérica se encausan por un proceso democratizador de vida. En Africa, se ha iniciado ya ese mismo proceso, la discriminación racial empieza a ceder. En Asia, los países que se localizan alrededor del océano Indico, se enfrascan en guerras

interminables a las que los conducen los Estados teocráticos que prevalecen en esa zona.

A pesar de los vientos democráticos que empiezan a sentirse en esos países, todavía falta un largo camino para la consolidación de la democracia como forma de vida y de gobierno, mientras no se integren a la vida política, cultural y económica a los grandes sectores mayoritarios de la población.

El problema de la conceptualización de la democracia, es algo sumamente subjetivo, ya que se le quiere ver desde distintos puntos de vista, dependiendo del nivel educativo y de la cultura de cada nación, desde los autoproclamados "cruzados de la justicia" hasta las naciones que la practican en sus formas más atípicas.

3.1.3. RECURSOS DE CONTROL DEMOCRATICO.

Los ciudadanos al encontrarse en una situación privilegiada, en las que los coloca la ley, adquieren ciertos derechos con los que no cuenta el resto de la nación. Esos derechos implican la posibilidad de ser parte activa en la

vida pública del Estado. En una sociedad que pretenda ser democrática, los ciudadanos, que en su conjunto conforman el cuerpo electoral que representa al pueblo en general, deben de asumir una actitud dinámica en los asuntos públicos.

Generalmente los ciudadanos en su participación, en la vida pública del Estado, por lo que se refiere al gobierno de éste, únicamente tienen la posibilidad de actuar en forma periódica en la elección de sus gobernantes, dejando que éstos según su arbitrio dirijan y tomen decisiones que involucran al pueblo en general. Este hecho provoca que en muchas ocasiones, la conducta de los gobernantes se aleje de lo que en realidad es su cometido; actuando en forma contraria a la voluntad popular y al orden jurídico. Se sirven del puesto en lugar de servir a quienes los han llevado hasta ese encargo.

Es por lo anterior que los ciudadanos en su conjunto, no sólo deben participar en la elección de sus gobernantes, sino que, también deben de ejercer un control político sobre su actuación. Se objetará este planteamiento diciendo que; para eso existe una división de poderes del Estado, en los que unos a otros se controlan en el ejercicio del poder. Sin

embargo, debido a la realidad política de nuestro país y de muchos otros, esa división de poderes no llega a concretarse en la realidad, ya que la existencia de un partido hegemónico y con una oposición en proceso de desarrollo, permite que los integrantes del partido dominante controlen al poder Ejecutivo y la Legislativo, y consecuentemente al Judicial. Abundando más en este fenómeno, se da la presencia de un Ejecutivo con amplísimas facultades que le permiten nombrar a los integrantes del poder judicial; nombramiento que debe ser aprobado por el poder Legislativo, que en su mayoría se integra por miembros de idéntica filiación partidista a la del poder Ejecutivo, y ante el temor de que se apague su estrella política no oponen la más mínima objeción a los deseos de éste último. Este hecho se repite con singular identidad, en toda iniciativa de ley o toma de decisiones por parte del titular del Ejecutivo, que en ocasiones no se sustentan en la voluntad popular, misma que les otorgó la representación para gobernar en beneficio de la sociedad en general.

Los ciudadanos no pueden estar seguros de cuál va a ser la actitud que tomen sus representantes una vez que han sido elegidos, podrán ser buenos y justos gobernantes, pero

también pueden resultar pésimos actuando por encima de la Constitución y de las leyes y olvidando el sentir popular.

Se ha señalado anteriormente que, el orden jurídico constitucional de un Estado debe contener ciertos principios que permitan el desarrollo de la democracia; el Dr. Burgon considera que esos principios que deben ser concurrentes, son:

declaración dogmática sobre la radicación popular de la soberanía; origen popular de los titulares de los órganos primarios del Estado; control popular sobre la actuación de los órganos estatales; la jurisdicción; la división o separación de poderes y la justicia social. Estos principios los podemos considerar, como los instrumentos que garantizan y promueven el desarrollo de la democracia como forma de vida y como forma de gobierno.

En nuestra Constitución Política Federal, podemos encontrar esos principios con excepción de uno, que es el que se refiere al control popular sobre la actuación de los órganos estatales. Dado las características de nuestra realidad política, entre las que destacan: un poder Ejecutivo fortalecido por la facultades que le otorga la Constitución, y también por aquellas "no escritas" que se derivan de

nuestra tradición política, que lo colocan por encima de los otros dos poderes. Una aparente división de poderes. La existencia de un partido hegemónico que cada vez se aleja más de los postulados que le dieron vida. Una oposición en proceso de desarrollo que a pesar de tener una presencia importante en la Cámara de diputados, aun no alcanza fortalecerse en todo el territorio nacional. Los altos índices de abstencionismo en las elecciones que probablemente se presente, porque los partidos políticos no representan las verdaderas aspiraciones del cuerpo electoral, y el que podría representarlas no cuenta ya con la credibilidad necesaria por parte del electorado, debido a los errores del pasado; nuestra realidad social es cambiante en muchos aspectos, y mientras la sociedad se mueve, los partidos políticos se rezagan, produciéndose así el fenómeno del abstencionismo, y el surgimiento de los líderes naturales, como es el caso de Perú, en que un candidato sin una gran plataforma partidista ganó las últimas elecciones presidenciales.

Ante los excesos y desviaciones de nuestros gobernantes, es necesario que en nuestra Constitución Federal y en la de los Estados federados, se regulen los posibles medios que permitan al cuerpo electoral, controlar y ser parte en la toma de decisiones de los órganos de gobierno.

El sufragio como instrumento fundamental de la democracia, no debe ser visto unicamente como medio de eleccion de los órganos del poder, sino tambien como un instrumento que permita al pueblo, representado por el cuerpo electoral, controlar y ser parte de la actuacion de los órganos del Estado. El sufragio como principio que debe ser tomado en cuenta en todo proceso democratizador, no sólo debe ser concebido en su aspecto eleccion-dimision, en el que el cuerpo electoral tiene como única función el elegir a sus representantes, dejando en ellos el absoluto control del gobierno, esperando que resulten buenos gobernantes. Ante las posibles desviaciones del poder, el sufragio debe ser considerado en su aspecto eleccion-participación, en el que el cuerpo electoral, además de elegir a sus gobernantes, tenga la posibilidad directa de prevenir y controlar los excesos del ejercicio del poder.

Atendiendo a esto, la función participativa del sufragio se puede materializar mediante las formas de democracia semi-directa, como son: el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocación. A las cuales preferimos denominar Recursos de Control Democrático, ya que sólo deben ser utilizados ante los excesos y

desviaciones de los gobernantes, porque su abuso, bien pudiera llevarnos a una total anarquía.

3.1.3.1. REFERENDUM.

Esta institución democrática tiene su origen en Suiza, habiéndose concebido como una función legislativa del pueblo representado por el cuerpo electoral, partiendo de la idea de Rousseau, que consiste en lo siguiente: el pueblo es el soberano y por tanto, toda ley que no es ratificada por el mismo, no es ley. (21)

Adolfo Posada al explicar la naturaleza política del referéndum, considera que éste es un elemento circunstancial y variable de la política, ya que no es un supuesto necesario de la forma del Estado y ni siquiera de la forma constitucional de este. Lo considera "una institución histórica producida bajo determinados influjos locales, y desarrollada y perfeccionada al calor de ciertas doctrinas democráticas modernas", y que tienen como razón de ser, la de la participación directa del mayor número posible de miembros

(21) POSADA, Adolfo, "El Sufragio" *Op. Cit.* p. 72.

del Estado en la obra de gobierno". (22)

El referéndum puede ser conceptualizado como: "el derecho del pueblo a intervenir directamente en la formulación y sanción de las leyes o en algunas etapas del proceso de su formulación y sanción, tanto en el orden constitucional y legislativo como en el administrativo". (23)

El referéndum se concreta en una manifestación del cuerpo electoral respecto de un acto legislativo o administrativo. su operatividad se logra mediante la consulta que se hace a los miembros del cuerpo electoral, siendo el sufragio, el instrumento idóneo para la manifestación de la voluntad popular. El sufragio considerado en su doble aspecto, es decir, como sufragio electoral y como sufragio participativo permite a los ciudadanos una actitud mucho más dinámica en la vida del Estado, ya que no se concreta a la única tarea de elegir a sus gobernantes, sino que, tiene la posibilidad de participar en el control y toma de decisiones del gobierno. El

(22) Ibid., p.p. 69 y 70.

(23) FAYT, Carlos, "Derecho Político" Op. Cit., p. 348.

referéndum es el medio por el cual pueden llegar formar parte de la función legislativa y administrativa del Estado; les permite con una mayor amplitud, ser parte en la resolución de los asuntos de interés general, evitando con ello, el monopolio del poder político por parte de sus representantes. Los que por pertenecer a partidos políticos acatan la voluntad de la cúpula dirigente de sus partidos y no la del cuerpo electoral que es quien los llevo a esa posición. Por lo anterior, se debe considerar al referéndum como un recurso de control democrático, que permite al pueblo prevenir y reparar actitudes erróneas de sus representantes.

Por las formas en que se presenta en el derecho comparado, Biscaretti Di Ruffia (24), proporciona la siguiente clasificación del referéndum:

a) En Orden A la Materia: Constitucional, Legislativo y Administrativo. Es Constitucional cuando la consulta se realiza sobre la formación o sanción de un acto del órgano constituyente, es decir, cuando la consulta se hace para reformar, derogar, abrogar o instituir un precepto constitucional. Es Legislativo, cuando se somete al cuerpo

(24) BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, "Derecho Constitucional" Op. Cit. p.p. 423 y 424.

electoral para su aprobación o rechazo a una ley o reforma a la ley hecha por el legislador ordinario. Esto significa que, lo que se somete a consulta es una ley secundaria que se deriva del ordenamiento constitucional, como lo son: la Ley de Amparo, la Ley Federal del Trabajo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, etc. Administrativo que tiene por objeto la aprobación o rechazo para algunos actos del órgano administrativo, que pueden ser los reglamentos administrativos, el otorgamiento de concesiones a los particulares para la prestación de un servicio público o para la explotación de bienes de dominio público, etc. Actos todos ellos que tienen una naturaleza administrativa.

b) En Orden al Tiempo: En sucesivo, cuando sigue cronológicamente, al acto de formación de la norma jurídica, para conferirle o quitarle existencia o eficacia, esto es, ratificando o rechazando a la norma jurídica a consulta antes de su entrada en vigencia, o bien, una vez que ha entrado en vigor, abrogándola.

Preventivo o programático, si antecede a la formación del acto, pudiéndose fijar algunos principios generales; en este supuesto, el referéndum se pone en operación con anterioridad a la formación del acto, teniendo el cuerpo

electoral la posibilidad de determinar los principios generales que deberán regirlo.

c) En Orden a la Eficacia: En consultivo si su objeto consiste unicamente en dar una opinion preventiva al legislador. En constitutivo si es para conferir existencia o eficacia a una norma juridica. Y en abrogativo, si tiende puramente a abrogar una norma vigente, sin que pueda sustituirla por otra distinta.

d) En Orden Al Fundamento Juridico: En obligatorio, cuando por mandato constitucional la materia objeto de regulacion juridica, necesariamente debe ser puesta a consulta del cuerpo electoral. En facultativo, lo debemos entender en contraposicion al obligatorio, se presenta cuando por ciertas circunstancias es necesaria su operatividad, es decir, que la ley prevea la puesta en marcha del referendum cuando se cumplimenten ciertos requisitos, que pueden ser: a) pedimento de determinado porcentaje del cuerpo electoral o de integrantes del organo legislativo, a propuesta de cierto numero de Estados Federados o regiones autonomas, o bien, a iniciativa del Jefe de Estado.

3.1.3.1.1. EL REFERENDUM EN MEXICO.

En nuestro país, esta institución jurídico-política nunca ha tenido vigencia práctica. El día 6 de diciembre de 1977 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un paquete de reformas y adiciones a la Constitución; el artículo 73 en su fracción VI, fue objeto de importante adición a su texto. En la base 2a. de la fracción VI del mencionado artículo, que hace referencia a las facultades legislativas del Congreso de la Unión en el Distrito Federal, se instituyó la figura del referéndum y la de la iniciativa popular, en los siguientes términos:

2a.- Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular conforme al procedimiento que la misma señale".

Estimo que la causa que motivó el establecimiento de estas instituciones, en lo referente al gobierno del Distrito Federal, es sin lugar a dudas, el hecho de tratar de encubrir el que los ciudadanos no contarán con la función electoral para elegir a sus gobernantes locales. Ya que el referéndum nunca se llevó a la práctica durante los diez años en que

tuvo vigencia formal. Por decreto del 29 de julio de 1987, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de agosto del mismo año, se reformó la fracción VI del artículo 73 constitucional abrogando al referéndum.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, reguló en lo general al referéndum y a la iniciativa popular, en su capítulo VI denominado: "De la participación política de los ciudadanos". Se le atribuyó la siguiente regulación, que a continuación se intentará desarrollar.

En el artículo 53, se le concibe como "un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en la formación, modificación, derogación o abrogación de los ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal". En el artículo 54 se dispone a quien corresponde iniciarlo, en lo referente a los actos legislativos:

- a) Presidente de la República.
- b) Cámara de Diputados, a pedido de una tercera parte de sus miembros.
- c) Cámara de Senadores a iniciativa de la mitad de sus integrantes.

En materia de reglamentos administrativos, corresponde iniciarlo exclusivamente al Presidente de la República.

El artículo 56 de la ley, estableció el momento de realización del referendun, tenemos dos supuestos: a) Actos legislativos. Se deben llevar a cabo, una vez que ha sido aprobado por el Congreso. En este caso el cuerpo electoral, es quien sanciona a la ley, aprobándola o rechazandola, es decir, tiene derecho de veto sobre los actos del legislativo. b) Reglamentos administrativos. Tendrá lugar una vez que se ha formulado el proyecto del acto, pero antes de su expedición por parte del Ejecutivo.

En ambos supuestos, se señala que el resultado del referendun tendrá efectos vinculatorios para el Ejecutivo, esto se debe entender como obligatorio; se le quita el derecho de veto en el caso de los actos legislativos, y en el de los reglamentos es posible asegurar que, se asemeja en mucho a un verdadero proceso legislativo, en el que el Ejecutivo presenta la iniciativa, el cuerpo electoral debate y aprueba, y por último, el Ejecutivo lo expide para su aplicación.

Se disponían dos tipos de referéndum en cuanto a su fundamento jurídico, es decir, obligatorio y facultativo.

Obligatorio. "Cuando los ordenamientos legales o reglamentos en proceso de creación, modificación o derogación puedan tener efectos sobre la totalidad de los habitantes del Distrito Federal y correspondan a la satisfacción de necesidades sociales de carácter general".

Facultativo. "Cuando los ordenamientos legales y los reglamentos en proceso no correspondan en términos generales, a las características señaladas en el párrafo anterior. Queda a juicio de las autoridades señaladas, ordenar o no la práctica del referéndum en estos casos.

De lo dispuesto por los dos primeros párrafos del artículo 58 de la Ley Orgánica del D.D.F., se desprenden grandes contradicciones y ambigüedades. Se considera como obligatorio al referéndum, cuando pueda tener efectos sobre la totalidad de los habitantes del D.F., y correspondan a la satisfacción de necesidades de carácter general. Es preciso preguntarnos? No acaso toda ley tiene efectos sobre la totalidad de su ámbito territorial de validez?. De igual forma, toda actividad de los órganos del Estado, debe ir encaminada a satisfacer las necesidades de la sociedad en

general. Por otra parte, se dispone que el referéndum será facultativo, cuando no corresponda en términos generales a las características señaladas para el obligatorio, quedando a juicio de las autoridades competentes, ordenar o no la práctica del referéndum de que nos sirve un acto legislativo o administrativo sometido a referéndum, que no tenga efectos sobre todos los habitantes de su jurisdicción, o que no persiga satisfacer necesidades de la sociedad en general?. Además, en última instancia se deja a la discrecionalidad de los órganos facultados para convocarlo.

Es fácil comprender, como una institución democrática que debe servir para el control político de los órganos de poder, se desvirtúa totalmente al imponerle tantas trabas. Se trató de instituir algo de lo que nunca se tuvo como convicción.

El referéndum para que verdaderamente pueda instituirse en nuestro país, no debe ser regulado con tantas trabas que impidan su comprensión y realización. Es muy sencillo señalar: * materias necesariamente deberán ser sometidas a referéndum, además de que, los titulares de los órganos del Estado con verdadera convicción democrática y

sensibilidad política, podrán someter a referéndum cuestiones que realmente lo ameriten.

El artículo 26 constitucional, en su primer párrafo dispone: "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para independencia y democratización política, social y cultural de la nación. En su párrafo tercero sigue diciendo: "La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática...".

Es importante lo transcrito, ya que en ello podemos encontrar entrada a las instituciones de participación directa del cuerpo electoral en la toma de decisiones gubernamentales. Sin embargo, la aplicación de esta disposición constitucional se ha limitado a simples "consultas populares", en donde los ciudadanos expresan sus puntos de vista y nada más, no existe ningún efecto obligatorio para asumir el resultado de los foros, son simples escenografías.

Propongo, la adopción del referéndum a nivel constitucional en lo referente a la modificación o derogación de las llamadas "decisiones fundamentales de la Constitución"; tales decisiones son los principios básicos declarados o proclamados en la Constitución, que expresan los postulados ideológico-normativos que denotan condensadamente los objetivos de los mencionados factores (reales de poder)... Estas decisiones pueden ser políticas, económicas, sociales o religiosas, adoptadas aislada o combinadamente... teniendo como atributo relevante su variabilidad en el tiempo y en el espacio, ya que su contenido substancial depende de la factividad y de las distintas corrientes de pensamiento que en su momento histórico dado actúan en un determinado país...". (25)

"Con referencia a la Constitución mexicana de 1917, dichas decisiones a nuestro entender son las siguientes: a) Políticas, que comprenden las declaraciones respecto de: 1. Soberanía popular; 2. Forma Federal de Estado, y 3. Forma de gobierno republicana y democrática; b) Jurídicas, que consisten en: 1. Limitación del poder público en favor de los gobernados por medio de las garantías constitucionales

(25) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano" Op. Cit., p. 406.

respectivas; 2. Instituciones del juicio del de amparo como medio adjetivo para preservar la Constitución contra actos de autoridad que la violen en detrimento de los gobernados, y 3. En general, sumisión de la actividad toda de los órganos del Estado a la Constitución y a la ley, situación que involucra los principios de constitucionalidad y legalidad; c) Sociales, que estriban en la consagración de derechos públicos subjetivos de carácter socio-económico, asistencial y cultural en favor de la clase obrera y campesina y de sus miembros individuales componentes, es decir, establecimiento de las garantías sociales de diverso contenido; d) Económicas, que se traducen en: 1. Atribución al Estado o a la nación del dominio o propiedad de recursos naturales específicos; 2. Gestión estatal en ciertas actividades de interés público, y 3. Intervención del Estado en las actividades económicas que realizan los particulares y en aras de dichos intereses; e) Religiosas, que conciernen a la libertad de creencias y cultos, "separación de la Iglesia y del Estado y desconocimiento de la personalidad jurídica de las iglesias independientemente del credo que profesen".

(26)

(26) Ibid. p.p. 409 y 410.

Las decisiones fundamentales de la Constitución por ser la columna vertebral de nuestro orden jurídico constitucional que se han conseguido por luchas libertarias, deben ser protegidas. Aun cuando para reformar a la Constitución es necesaria la intervención del constituyente permanente, considero que para que se den reformas en estos supuestos se tiene que consultar al pueblo, dándole facultades para sancionar el proceso de reforma constitucional, exclusivamente en lo que se refiere a las decisiones fundamentales de la Constitución.

En nuestra Constitución Federal, no se hace señalamiento expreso de las decisiones fundamentales de la misma, sin embargo, son de fácil identificación, ya que se constituyen como las notas sobresalientes de nuestra vida constitucional. Son el sustento ideológico de nuestra sociedad política, en ellas se manifiesta el estilo de vida de los mexicanos, aun cuando desgraciadamente no todas esas aspiraciones se han cumplimentado, siguen siendo la meta a alcanzar por nuestra nación para llegar a la democracia como forma de vida y como forma de gobierno.

En lo que respecta a las reformas a la Constitución

que no comprenden a las decisiones fundamentales de la misma, bien se podría otorgar la facultad discrecional para convocar a referéndum sobre cuestiones que lo ameriten; dicha facultad se otorgaría al Presidente de la República y a los integrantes del constituyente permanente. En la Cámara de Diputados a pedido del 50% de la totalidad de sus miembros; la de Senadores podría provocar un referéndum con la iniciativa del 60% de sus integrantes y por último, a pedimento de más de la mitad de las legislaturas locales.

Considero que éste sería un buen principio para dar vida al referéndum en nuestro país, ya que no se debe abusar de él, sobre todo en la realidad política que nos toca vivir, en la cual gran parte del cuerpo electoral no llega a participar en la elección de sus representantes; tal vez en un futuro con una mayor educación que permita una mejor comprensión de la importancia de que el pueblo participe en las tareas gubernamentales, se pueda llegar a consolidar el referéndum como un instrumento de gobierno semi-directo.

3.1.3.2 PLEBISCITO.

Esta institución de democracia semidirecta, lleva consigo la idea de la participación del cuerpo electoral en

la toma de decisiones de carácter político, que es lo que lo distingue del referéndum; ambas instituciones con frecuencia son confundidas, sin embargo, la naturaleza del acto que es sometido a consulta del cuerpo electoral es distinta. En el referéndum el acto sometido a consulta es de naturaleza jurídica, es decir, lo que se somete a la consideración ciudadana es una ley o reglamento o acto administrativo. El plebiscito se utiliza para obtener el consenso general sobre un acto esencialmente político y se emplea de manera excepcional.

Biscaretti Di Ruffia, expone al respecto: "A pesar de que la doctrina y la legislación frecuentemente usan, indistintamente, los terminos referendum y plebiscito, este ultimo (siempre caracterizado por una nota de excepcionalidad y de carácter extraordinario, que han excluido hasta ahora cualquier regulación suya uniforme, de orden tanto interno como internacional) debería más precisamente a una manifestación del cuerpo electoral no actuada con relación a un acto normativo administrativo (como el referéndum), sino más bien a un simple hecho o suceso..., concierne a la estructura esencial del Estado o de su gobierno (por ejemplo, una adjudicación de territorio, el mantenimiento o la

mutación de una forma de gobierno, la designación de una determinada persona en un oficio particular, etc.)

Observese, además, que los plebiscitos realizados con motivo de hechos o sucesos ... han adoptado naturaleza jurídica muy diversa en los casos concretos, presentándose ora como condiciones resolutivas de nuevas estructuras constitucionales ya instauradas..., y ora, en cambio como condiciones suspensivas de nuevas estructuras constitucionales, subordinadas para su plena realización, al resultado positivo de la correspondiente manifestación popular...". (27)

Se tiene conocimiento de que el plebiscito fue utilizado para legitimar situaciones de hecho, como por ejemplo: "...Napoleón Bonaparte que por medio de él se hizo nombrar Cónsul Vitalicio y Emperador de Francia... lo mismo hizo su sobrino Napoleón III cuando después del golpe de Estado, en 1851, buscó la aprobación de los franceses mediante un plebiscito y posteriormente, a través de otro, su legitimación como Emperador. También Adolfo Hitler y Benito Mussolini, siguiendo estos ejemplos, a través de él

(27) BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, "Derecho Constitucional" Op. Cit., p.p. 432 y 433.

obtuvieron la ratificación popular de sus gobiernos totalitarios". (28) Como podemos ver en los anteriores casos, el plebiscito se utilizó como medio de legitimación del poder político.

Por la naturaleza propia de esta institución, su empleo debe ser manejado con un estricto apego al orden constitucional, ya que de lo contrario puede ser utilizado en hechos que impliquen el rompimiento de ese mismo orden. A mi entender, creo que aun no es el momento de adoptar esta figura de democracia semi-directa en nuestro orden jurídico-político, ya que el nivel educativo de nuestra sociedad es gran obstáculo, debido a que una gran parte del cuerpo electoral puede ser objeto de manipulación, y de esa forma, una figura que se instituyó para beneficio del pueblo, se le revierte por falta de comprensión en los asuntos que se someten a plebiscito. Lo que puede dar lugar a un verdadero retroceso en el desarrollo de la democracia en nuestro país, en razón de la vocación autoritaria que demuestran muchos personajes de la vida política nacional.

(28) BERLIN VALENZUELA, Francisco, "El Derecho como Instrumento Normativo de la Democracia" Op. Cit. p. 99.

3.1.3.3. INICIATIVA POPULAR.

"La iniciativa popular es el derecho de una parte del cuerpo electoral a presentar un proyecto de ley para su necesario tratamiento por las asambleas legislativas o bien a exigir la consulta popular sobre cuestiones legislativas determinadas. En el primero de los casos se llama iniciativa formulada, y en el segundo, iniciativa simple". (29)

De esta definición se desprenden dos tipos de iniciativa, la formulada, consistente en que determinado porcentaje del cuerpo electoral formulará un proyecto de ley que desee que el órgano legislativo le dé su correspondiente trámite, es decir, que lo acepte para su discusión y en su caso, aprobarlo para convertirlo en ley. La iniciativa simple, que implica que determinado porcentaje del cuerpo electoral, solicite se someta a consulta pública un acto legislativo determinado, esto lo podríamos considerar como un antecedente para someter a referéndum una ley.

En México en el año de 1977 se instituyó la figura de la iniciativa popular en lo referente al gobierno del

(29) FAYT, Carlos. "Derecho Político" Op. Cit. p. 351

Distrito Federal: El artículo 73 constitucional en su fracción VI, base 2a, lo estableció de manera general; en él se otorgaban facultades a los habitantes del D.F., para presentar proyectos de ley y reglamentos a los órganos competentes para su trámite, y en su caso aprobación y expedición. En el año de 1987 se reformó el artículo 73 en su fracción VI, creándose la Asamblea de Representantes del D.F., como un órgano de representación ciudadana. La iniciativa popular se modificó y únicamente se puede ejercer en "bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno", que son descritos en la base 3a c) de la fracción VI del mencionado artículo de la Constitución. El artículo 7 de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, también describe las materias sobre las que la ciudadanía puede iniciar reglamentos administrativos. Con la Reforma de referencia, se puede asegurar que se dio un retroceso, ya que anteriormente se tenía facultad de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión, ahora, sólo se puede iniciar reglamentos administrativos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Sin embargo, esta última puede llegar a convertirse en un gran instrumento de participación ciudadana, si sus integrantes, dejan de lado los pleitos partidistas y toma verdaderamente en serio sus

funciones. Cabe mencionar, que en el seno de la Asamblea se ha tomado ya importantes resoluciones. Es al menos un avance en lo referente al gobierno del Distrito Federal.

En la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (1978), se reguló en lo particular a la iniciativa popular, considerandosele como un derecho de los ciudadanos residentes en el Distrito Federal (art. 52 fracción III). En el artículo 53 se le concibió como: un método de participación directa de los ciudadanos del D.F., para proponer la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal.

En el artículo 55 de la L.O.D.D.F., se exigía que la iniciativa popular fuera precedida por el apoyo mínimo de cien mil ciudadanos, además de que, entre ellos se comprendiera al menos a cinco mil ciudadanos de cada una de las dieciséis delegaciones del D.F.. En la actualidad, en la base 4a párrafo segundo de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, se requiere que toda iniciativa popular debe ser presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos. El número de ciudadanos que deben respaldar a la iniciativa es

menor en la actualidad, sin embargo, unicamente se tiene facultad de presentarla en materia de reglamentos administrativos, que de igual forma, tambien son de menor importancia dentro de la pirámide de nuestro orden juridico. Otra desventaja que encuentro es el hecho de que, se deje al reglamento para el gobierno interior de la Asamblea de Representantes del D.F., el que establezca la reglamentación particular de la iniciativa. Considero que debió haberse regulado por una ley y no por un reglamento, el que es inferior en jerarquía a una ley.

Desde mi punto de vista, la iniciativa popular debería contar con una mayor amplitud, para así evitar lo que sucede en la actualidad respecto de la iniciativa de leyes, en que de hecho y exclusivamente, es el Presidente de la Republica y los gobernadores de las entidades federativas los que legislan, ya que generalmente, sólo ellos inician el procedimiento legislativo para una nueva ley o reformas a las leyes; los organos legislativos se concretan a aprobar en todos sus términos a las propuestas de ley, y en casos muy aislados, realizan pequeñas modificaciones a los proyectos. Las fracciones legislativas de los partidos políticos de oposición ven obstaculizada su labor legislativa, debido a

que la fracción mayoritaria de las Cámaras no dan entrada a sus iniciativas de ley. Por otra parte, los mismos legisladores del partido mayoritario no se atreven a iniciar leyes, posiblemente por el hecho de que se puedan disgustar los altos funcionarios del Ejecutivo. Es por lo anterior, que es necesario se consolide a la iniciativa popular con una gran amplitud, para de esa forma evitar la inercia legislativa de los representantes populares, además de la concentración de la facultad de iniciar leyes en manos del poder Ejecutivo.

Es pertinente que el cuerpo electoral cuente con la facultad de iniciar leyes en materia constitucional, en leyes reglamentarias de la Constitución Federal, así como también, en el orden local de cada una de las entidades federativas. Al cuerpo electoral del D.F., se le debe restituir el derecho de iniciar leyes y no solamente la de iniciar reglamentos. En los Municipios, sería muy provechoso el que sus ciudadanos contaran con la facultad de iniciar los reglamentos de su competencia, tomando en cuenta que es en el Municipio en donde se da un trato mucho más cercano entre gobernantes y gobernados.

El criterio para fijar el número de ciudadanos que

respalden una iniciativa popular debe ser variable, atendiendo a la materia sobre la que debe verse la iniciativa. En materia constitucional y de leyes reglamentarias de la Constitución, la iniciativa debe ser respaldada por un mínimo de ciudadanos que sea igual al uno por ciento de la votación federal inmediata anterior; ya que sí, como lo dispone el nuevo artículo 54 fracción VI c) de la Constitución, se le otorgaran dos diputados más a cada partido que obtenga un uno por ciento más por encima del 35% y menos del 75% de la votación nacional efectiva, con mayor razón es justo que, el cuerpo electoral pueda iniciar leyes con el mismo porcentaje. En otras materias, el número de ciudadanos que deben respaldar a la iniciativa, se debe fijar de acuerdo con el criterio anterior. En los Municipios se debe atender al número de su población, ya que, en la República Mexicana encontramos Municipios densamente poblados y con una gran extensión territorial, y otros, en los que su población y su territorio son mucho más reducidos.

La Constitución Federal y las constituciones locales deben instituir con una gran amplitud a la iniciativa popular. En nuestra Carta Magna, se podría adicionar una fracción IV al artículo 71, en la que se establezca el derecho de determinado número de integrantes del cuerpo

electoral para iniciar leyes ante el Congreso de la Unión.

3.1.3.4. REVOCACION.

La revocación es una forma de democracia semidirecta. Generalmente se habla de la revocación popular, sin embargo prefiero hablar únicamente de la revocación.

La revocación popular "... consiste en el derecho que asiste al cuerpo electoral, para solicitar la destitución o separación de sus cargos a funcionarios, que habiendo sido electos por el mismo, han dejado de cumplir con su mandato o han perdido la confianza que en ellos se había depositado..."

(30) A la revocación la podemos concebir como la facultad que tiene el cuerpo electoral, para que determinado porcentaje del mismo, pueda pedir la destitución de Funcionarios públicos, cuando se considere que han dejado cumplir adecuadamente su mandato.

Es convenientes enfocar en forma exclusiva la revocación a los funcionarios administrativos, ya que de

(30) BERLIN VALENZUELA, Francisco, "El Derecho Electoral como Instrumento Normativo de la Democracia", op. cit., p. 100

aplicarse a los representantes populares pudiera conducirnos a toda una serie de alteraciones del orden publico. Es de igual manera importante, prohibir a los partidos politicos su participación en la operatividad de esta institución. Lo considero de esa forma, por el hecho de que las pugnas partidistas no permitirían trabajar en libertad a un funcionario que verdaderamente lo haga en forma adecuada, además de que, las formas de democracia semidirecta o los recursos de control democratico, deben ser un medio de participación directa del cuerpo electoral y no de los partidos politicos, los que hoy en dia dominan la escena politica del pais dejando sin oportunidad alguna de participación a los ciudadanos que no conulguen con los programas de los diversos partidos politicos.

De esta manera, la revocación se convertiría en una verdadera manifestación de la opinión publica, además de que, ayudaría al Ejecutivo Federal, a los gobernadores y presidentes municipales a denunciar a su equipo de colaboradores, también se constituye como un canal de comunicación entre gobernantes y gobernados.

3.2 PAPEL DEL SUFRAGIO EN LA DEMOCRACIA.

El sufragio concebido como: El instrumento por medio

del cual se legitima todo poder político democrático, y que permite al conjunto de ciudadanos como órgano del Estado su participación y control en la toma de decisiones, así como, en la integración de los gobiernos representativos. Es un instrumento fundamental para el desarrollo de la vida democrática de una nación y del Estado, y que se constituye como la manifestación más clara e inobjetable de la voluntad popular.

El sufragio como un instrumento por medio del cual se legitima todo poder político, comprende que será el pueblo a través del cuerpo electoral el que autoriza y legitima a los órganos del Estado para ejercer el poder del mismo; esto quiere decir que existe una radicación popular de la soberanía, el pueblo por ser el soberano autoriza y legitima el ejercicio del poder. La integración de los gobiernos representativos precisa del sufragio para la elección de los gobernantes o representantes, ya que por medio de él se manifiesta la voluntad popular al momento de elegir a las personas que integrarán a los órganos del Estado, mismos que deben tener como fin, la realización del bien común. Sin embargo, ante las posibles desviaciones y deformaciones de las tareas gubernamentales, el pueblo por medio del cuerpo

electoral y con autorización del orden jurídico, deben tener la posibilidad directa de poder controlar a los gobernantes, además de ser parte directa y activa en la toma de decisiones gubernamentales.

En el pasado, la legitimación del poder y designación de las personas que lo ejercían, se realizaba por distintos medios como son: la herencia, el sorteo, la conquista o la fuerza y la elección . Este último medio, lo podemos considerar como el que representa a los ideales democráticos, ya que el pueblo por intermediación del cuerpo electoral , en forma libre y soberana elige a sus representantes, en forma pacífica y con cierta regularidad y determinada periodicidad. En las elecciones pueden participar en forma libre y en igualdad de condiciones todos aquellos individuos que son considerados como ciudadanos por el orden jurídico.

El papel del sufragio en la democracia, también se manifiesta en el contenido de la misma, es decir, en los principios de igualdad y de solidaridad. La relación del sufragio con el principio de igualdad, se concreta en la institución del sufragio universal, el cual sitúa a los ciudadanos en un mismo plano en cuanto a sus

derechos políticos; recordemos que en el siglo pasado y parte de este, predominó el sufragio restringido por razones de riqueza, instrucción y de sexo. El sufragio da la posibilidad a los ciudadanos de reafirmar su libertad, ya que les permite integrar a los órganos del Estado de los cuales uno de ellos, es el encargado de legislar normas de conducta que permiten al hombre escoger los medios que él considera idóneos para su realización personal.

Para dar un papel de mayor importancia de lo que ya tiene, el sufragio no debe ser visto exclusivamente, como el medio por el cual se elige a los gobernantes, ya que ello implica restringir la participación del pueblo en la vida pública del Estado. En una sociedad con verdadera vocación democrática, las funciones del sufragio deben ser mucho más amplias, permitiendo al pueblo gobernar y no ser gobernado; el hecho de que el sufragio sea utilizado únicamente para elegir los representantes populares, propicia una despolitización de la ciudadanía, cosa que se manifiesta con los altos índices de abstencionismo a que están sujetos nuestros procesos electorales.

Es pues, el papel del sufragio en un régimen

democrático, de suma importancia, tanto que se llega a definir a la democracia como el "régimen que se funda en el sufragio universal". Lo anterior es un tanto fuera de la realidad, ya que la democracia antes que una forma de gobierno debe ser considerada como una forma de vida, además que, un gobierno para ser considerado como democrático precisa de otras instituciones, que resguarden a la democracia como forma de vida. El sufragio es un elemento en que debe apoyarse todo proceso democratizador, tomándolo en su doble aspecto, sufragio -elección y sufragio-participación.

CONCLUSIONES

PRIMERA

Las estructuras de gobierno y los sistemas económicos contemporáneos se encuentran inmersos en procesos de cambio, nuestra sociedad no puede ser inmutable ante estos sucesos, por tanto, debemos encontrar los cauces adecuados para que la sociedad en general participe en la transformación de nuestra realidad jurídica, política y económica que nos lleve a una mejor forma de convivencia humana. La modernización que tanto se pregona por nuestros gobernantes, no sólo debe ser llevada a la estructura económica y posponerla en lo político. Debemos tomar en cuenta lecciones del pasado.

SEGUNDA

El Estado considerado como la organización política fundamental de una sociedad, tiene que desarrollar determinadas actividades que le permitan la realización del bien común. Esas actividades son desarrolladas por individuos que integran a los órganos de gobierno, y que en un momento dado precisan de utilizar su poder de autoridad

para alcanzar el fin último del Estado. Ese poder debe estar regulado por el orden jurídico y legitimado por el titular de la soberanía.

TERCERA

El grado de participación política del pueblo en su gobierno y las instituciones jurídicas y políticas que permiten esa participación es lo que ha caracterizado a cada una de las formas de gobierno del Estado moderno.

CUARTA

La democracia como forma de gobierno se entiende por el modo o estilo de ejercitar el poder del Estado. En un principio, la comunidad política en general ejercía ese poder en forma directa, pero desde el momento en que se hace necesario ejercer el poder por intermediación de los representantes, es indispensable regularlo. El estado de Derecho que se precie de ser democrático, debe prever en su orden jurídico constitucional un conjunto de principios concurrentes que promuevan y garanticen la igualdad, la libertad y la solidaridad ante el Estado y los hombres.

QUINTA

La democracia no solo debe ser vista como una forma de gobierno, sino fundamentalmente como una forma de vida. Como forma de gobierno se puede instrumentar formalmente en el orden jurídico constitucional, más sin embargo, como el orden jurídico es un conjunto de supuestos que se deben observar por sus destinatarios, más no de infalible realización, es por ello que la educación y la instrucción deben ser el instrumento por medio del cual, se puede aspirar a la democracia como forma de vida, que es, considero, el requisito fundamental para tener una forma de gobierno con carácter democrático.

SEXTA

La democracia como forma de gobierno y forma de vida de los pueblos, necesita para su realización y perfeccionamiento de instituciones capaces de fortalecerla y de procedimientos que la hagan más operativa. Es el sufragio uno de los elementos al que le corresponde desempeñar un papel de excepcional importancia, porque se constituye como un fundamento básico en que debe apoyarse un verdadero proceso democratizador.

SEPTIMA

Para la organización de los gobiernos representativos, el sufragio es un elemento esencial de gran trascendencia jurídica y política, que le hace alcanzar un gran interés práctico. No solo debe ser visto como una fórmula o instrumento de designación de los gobernantes por el pueblo, sino como medio de control y de participación de éste en las decisiones gubernamentales y principio legitimador de todo poder político democrático.

OCTAVA

El sufragio se constituye, alternativamente, en un derecho del ciudadano y en una función del Estado. El ciudadano no llega a ser funcionario y el derecho no se convierte en función sino a partir del momento en que se ejerce el sufragio.

NOVENA

El sufragio instrumento fiel y útil de la democracia, que debe permitir al pueblo por intermediación del cuerpo electoral participar en la integración, control y toma de decisiones de los órganos gubernamentales, necesita de una serie de operaciones que le permitan materializarse, es decir, formar la voluntad colectiva de Estado.

DECIMA

Para dar un papel de mayor relevancia de lo que ya tiene, el sufragio no debe ser visto exclusivamente, como medio por el cual se elige a los gobernantes, ya que ello implica restringir la participación del pueblo en la vida pública del Estado. En una sociedad con verdadera vocación democrática, las funciones del sufragio deben ser muchos más amplias, permitiendo al pueblo gobernar y no ser gobernado; el hecho de que el sufragio sea utilizado únicamente para elegir a los representantes populares, propicia una despolitización de la ciudadanía, cosa que se manifiesta con los altos índices de abstencionismo a que están sujetos nuestros procesos electorales.

DECIMA PRIMERA

Las formas de democracia semi-directa son en el mundo actual de gran importancia, para una más directa participación del pueblo en los asuntos del gobierno. Por lo anterior, deben ser implantadas en aquellos países que quieran conducir su vida política por los caminos de la democracia, instrumentandolas de tal manera que la expresión de la voluntad popular no resulte una ficción o simple escenografía.

DECIMA SEGUNDA

El sufragio universal en nuestro país ha tenido un largo y lento proceso de consolidación, solamente ha sido utilizado como medio de designación de los integrantes de los órganos de gobierno. Es necesaria su modernización, la cual debe comprenderlo en su aspecto elección-participación y no únicamente en el de elección-dimensión.

DECIMA TERCERA

Las instituciones del referéndum, la iniciativa popular y la revocación, deben ser adoptadas en nuestro orden

juridico y politico, como recursos de control democratico, ante los excesos y desviaciones de los gobernantes.

DECIMA CUARTA

El ciudadano, hombre libre, como integrante del cuerpo electoral y los derechos que ello comprende, debe tener la oportunidad de participar en politica sin tener que verse encuadrado en la ideologia de algun partido politico. No cometamos el error de caer en la partitocracia.

BIBLIOGRAFIA

- ANDRADE SANCHEZ, Eduardo, "Introducción A La Ciencia Política". Primera Edición, Editorial HARLA (Colección Textos Jurídicos Universitarios), México 1983, 252 p.
- BASAVE FERNANDEZ DEL VALE, Agustín, "Teoría De La Democracia", Tercera Edición, Editorial JUS, México 1988, 188 p.
- BERLIN VALENZUELA, Francisco, "El Derecho Electoral Como Instrumento Normativo De La Democracia", Tesis Doctoral, Abril de 1980, 431 p.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, "Derecho Constitucional". (Tr. Pablo Lucas Verdu), Tercera Edición, Editorial TECNOS, Madrid 1987, 795 p.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", Primera Edición, Editorial Porrúa, México 1973, 1126 p.
- CARPIZO, Jorge, "Estudios Constitucionales", Segunda Edición, U.N.A.M. (L.G.E.M.) México 1973, 463 p.
- CARRE DE MALBERG, R., "Teoría General del Estado", (Tr. José León Depetire, Prof. Wolzheim) Primera Edición en Español, Fondo De Cultura Económica, México 1948, 1283 p.

- CORDOVA, Arnaldo, "Sociedad Y Estado En El Mundo Moderno",
Décimo Segunda Edición, Editorial Grijalbo, México
1982, 287 p.
- DUVERGER, Maurice, "Instituciones Politicas Y De Derecho
Constitucional", Sexta Edición (en español),
Editorial Ariel (Ciencia Política), (s,1) 1979,
606 p.
- FAYT S., Carlos, "Derecho Politico", Cuarta Edición,
Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires 1973.
- GARCIA MAYNEZ, Eduardo, "Introducción Al Estudio Del
Derecho", Trigesima Sexta Edición, Editorial Porrúa,
México 1984, 444 p.
- GONZALEZ URIBE, Héctor, "Teoria Política", Sexta Edición,
Editorial Porrúa, México 1987, 696 p.
- HELLER, Herman, "Teoria del Estado", Septima Reimpresión,
Fondo De Cultura Económica, México 1981, 337 p.
- MORENO DIAZ, Daniel, "Derecho Constitucional Mexicano",
Novena Edición, Editorial Pax-Mexico, México 1988,
658 p.
- FOSADA Adolfo, "El Sufragio", Manuel Soler Editor, Barcelona,
S/F, 170 p.
- SERRA ROJAS, Andrés, "Ciencia Política", Octava Edición
Corregida Y Aumentada, Editorial Porrúa, Mexico 1985, 795 p.

TENA RAMIREZ, Felipe, "Leyes Fundamentales De México 1808-1989" Decima Quinta Edición Revisada, Aumentada Y Fuesta Al Dia, Editorial Porrúa, México 1989, 1065 p .

TOUCHARD, Jean. "Historia De Las Ideas Politicas", (Tr. Fradera J.) Segunda Reimpresion A La Quinta Edición, Editorial TECNOS, Madrid 1988, 658 p.

VARIOS AUTORES, "La Renovacion Política Y El Sistema Electoral Mexicano", Primera Edición, Editorial Porrúa, México 1987, 259 p.

VARIOS AUTORES, "Informe De Actividades Del Tribunal De Lo Contencioso Electoral Federal. Proceso Electoral 1987-1988", Primera Edición, Tribunal De Lo Contencioso Electoral Federal, México 1988, 404 p.