

129  
2g:



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales

" ARAGON "

RECIBIDA EN LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ARAGON  
1994

LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL DEL  
DERECHO ELECTORAL MEXICANO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A:

FELIPE GARCIA CONTRERAS

ENEP



ARAGON

San Juan de Aragón, Edo. de Méx.,

1994

**FALLA DE ORIGEN**



## **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.

**CON PROFUNDO CARIÑO Y AGRADECIMIENTO A MIS PADRES**

La realización del presente trabajo, significa un reconocimiento para aquellos seres, que en todo momento me apoyaron para concluir esta carrera y porque con sus enseñanzas y actitud ante la vida son un mensaje vivo de amor, aliento valor y superación.

**PRIMITIVO GARCIA GARCIA( )  
MARIA CONTRERAS VALLE.**

**A TODOS Y CADA UNO DE MIS FAMILIARES :**

Por el apoyo moral y económico que me proporcionaron para poder concluir esta carrera.

**EN ESPECIAL RECONOCIMIENTO:**

A quienes me han dado plena confianza, ayuda y amistad para abrirme paso por el difícil camino de la vida, lo mismo pasando malos momentos que en días de plena convivencia.

**LIC. ANTONIO ARRIBAS AZUELA  
LIC. RENE GODINEZ RODRIGUEZ.**

**CON AGRADECIMIENTO:**

A quienes con sus acertadas observaciones, consejos y conocimientos constituyeron el impulso y guía para la elaboración de este trabajo.

**LIC. ENRIQUE CABRERA CORTES  
LIC. MARIANO GARCIA LONA**

**CON ESTIMACION Y RESPECTO:**

**A quienes admiro por su calidad humana y desinteresada amistad mismos que me impulsaron con sus acertados consejos a terminar esta carrera.**

**FAMILIA GODINEZ RODRIGUEZ.**

**I N D I C E :**

**PAGINA**

**INTRODUCCION**

**1**

**C A P I T U L O   P R I M E R O**

**ORIGENES Y DESARROLLO DEL DERECHO  
ELECTORAL.**

<b>1.1.-</b>	<b>EL DERECHO ELECTORAL EN ESPARTA.</b>	<b>6</b>
<b>1.2.-</b>	<b>EL DERECHO ELECTORAL EN ATENAS.</b>	<b>8</b>
<b>1.3.-</b>	<b>EL DERECHO ELECTORAL EN ROMA.</b>	<b>12</b>
<b>1.4.-</b>	<b>EL DERECHO ELECTORAL Y LA REVOLUCION FRANCESA.</b>	<b>16</b>

**Pág. I**

## C A P I T U L O   S E G U N D O

### EVOLUCION DE LAS INSTITUCIONES ELECTORALES MEXICANAS.

2.1.-	LA LEGISLACION ELECTORAL DE 1812 A 1821.	19
2.1.1.-	LA CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812.	22
2.1.2.-	LA CONSTITUCION DE APATZINGAN.	28
2.1.3.-	CONVOCATORIA A CORTES DE 17 DE NOVIEMBRE DE 1821.	31
2.2.-	LA LEGISLACION ELECTORAL DE 1823 A 1853.	34
2.2.1.-	LEY PARA NOMBRAR DIPUTADOS CONSTITUYENTES DEL 17 DE JUNIO DE 1823.	38
2.2.2.-	CONSTITUCION DE 1824.	41
2.2.3.-	DECRETO SOBRE EL GOBIERNO POLITICO DEL DISTRITO, SUS RENTAS Y NOMBRAMIENTOS DE DIPUTADOS, DEL 11 DE ABRIL DE 1826.	45
2.2.4.-	REGLAS PARA LAS ELECCIONES DE DIPUTADOS Y DE AYUNTAMIENTOS DEL DISTRITO FEDERAL Y TERRITORIOS DE LA REPUBLICA DEL 12 DE JULIO DE 1830.	45
2.2.5.-	LEY SOBRE ELECCION DE DIPUTADOS DEL 30 DE NOVIEMBRE DE 1836.	50

## CAPITULO CUARTO

### LA ELECCION Y SUS PRESUPUESTOS.

4.1.-	EL SUFRAGIO.	150
4.2.-	EL SUFRAGIO ACTIVO Y PASIVO.	184
4.3.-	FORMAS DE LA EMISION DEL SUFRAGIO.	192
4.4.-	GARANTIAS DEL SUFRAGIO.	196
4.5.-	EL ESCRUTINIO.	198
	CONCLUSIONES.	204
	BIBLIOGRAFIA.	208



## C A P I T U L O   C U A R T O

### LA ELECCION Y SUS PRESUPUESTOS.

4.1.-	EL SUFRAGIO.	150
4.2.-	EL SUFRAGIO ACTIVO Y PASIVO.	184
4.3.-	FORMAS DE LA EMISION DEL SUFRAGIO.	192
4.4.-	GARANTIAS DEL SUFRAGIO.	196
4.5.-	EL ESCRUTINIO.	198
CONCLUSIONES.		204
BIBLIOGRAFIA.		208

## INTRODUCCION

El sistema electoral mexicano y su evolución hasta hoy como fenómeno social apegado a la constitucionalidad es poco abordado y se comprende que no se podría entender el curso del devenir político si se carece de una noción de las reglas jurídicas en que se ha basado, o pretendido basarse, la selección de los gobernantes, así como de las circunstancias que han condicionado su adopción y su suerte. La legislación electoral desde siempre, ha sido expresión y signo de proceso dinámico que busca siempre una manifestación democrática y su naturaleza le ha llevado, sin duda, a la manifestación humana de la pasión y ésta, bien encausada, a la cristalización de los ordenamientos jurídicos que han venido reglamentando el campo procesal de la materia electoral.

Se remonta el presente estudio a la época histórica de aquellos pueblos que son tomados como parte-aguas de mi actual inquietud y así vemos a través del contexto histórico social Espartano la forma empleada para elegir a sus líderes pues es cierto que el pueblo griego es considerado como el acuñador de la democracia directa pero indudablemente la sociedad romana

obligó a sus gobernantes a crear la base de las instituciones jurídicas actuales.

Recordando la dualidad de características de la democracia ateniense en donde nobles y plebeyos votaban pero solo los primeros podían ser elegidos, se puede explicar en su contexto social y cultural cómo fue sustituyéndose la llamada aristocracia "por nacimiento" por la plutocracia a la que el reformador ateniense -Solón- substituyó creándose las cuatro clases sociales de la época o sea: la nobleza dividida en dos; los nacidos nobles desplazados, en importancia, por la aristocracia del dinero, los labradores y los artesanos. El desarrollo del sistema político en ese pueblo nos lleva a Roma a recordar la reforma de Servio Tulio de la que según sus leyes todos los ciudadanos de veinticinco años de edad por lo menos, sin distinción de clase ni condición de sexo tuvieron derecho al sufragio sin olvidar la organización de las asambleas que en el pueblo romano determinaban la preponderancia y supremacía de los intereses y de la riqueza, bien sabido es que las asambleas organizadas desde curias, centurias y por último en tribus daban vida a las leyes que eran acuerdos tomados en los comicios curiados y centuriados y con la Lex Valeria Horatia -del año 305 de Roma- se inicia la asimilación de las leyes a los plebicitos que eran los acuerdos adoptados en los comicios de la plebe.

La anterior semblanza nos da la idea de como esos pueblos desarrollaron y transformaron la idea de la democracia hasta llegar a la adecuación más aceptable en materia política y social estructurándolas dentro del concepto de gobierno y estado.

No es tarea fácil rastrear el curso de la legislación mexicana en materia de elecciones ni lo es tampoco localizar, ponderar y medir en profundidad la huella que las leyes electorales han dejado en el desarrollo de nuestras instituciones, ni valorar con absoluta precisión la influencia que los distintos procedimientos han tenido en el avance de la vida democrática del país. El afán se dificulta no solo por lo arduo que resulta hallar los textos respectivos sino también, y quizá sobre todo, por que los sistemas jurídicos electorales han tropezado con tales peripecias, se ha deformado o simulado de tal manera su vigencia y se han dado opiniones tan opuestas sobre su aplicación que impide o limita el examen visual del problema. Pese a todo habida cuenta de mi experiencia y del poco tiempo dispuesto para reunir las notas que conforman este modesto trabajo se logró la recopilación histórica más que analítica y se creó en mi la pasión del tema.

En cualquier etapa del desarrollo del derecho electoral el tema de la democracia constituye uno de los problemas fundamentales de los estudios filosófico políticos de todos los tiempos. La ubicación conceptual de la democracia, se

hace imprescindible en una tónica de transformaciones y cambios en la que todos los gobiernos la reclaman como el principio legitimador de su poder. Entiendo desde luego, que la idea de democracia sería siempre eso; un ideal de difícil realización y que las aproximaciones que a ella se van haciendo dependen en última instancia al grado de desarrollo integral que los pueblos van logrando.

El derecho electoral difícilmente podría desarrollarse si no es dentro de la idea de la representación política y es cuando nace paralelamente la idea de los partidos políticos ambas como institutos indisolubles y necesarios entre sí ocupándome de ambos en este trabajo aunque someramente y estableciendo un distinguo entre la vida de la idea de, la representación civil y la representación política ideas muy distintas al tenor del método que para su estudio se emplea en esta investigación.

Igualmente dentro de la estructura electoral se advierte una concatenación innegable e insoslayable del concepto electoral y me refiero a la expresión **sufragio** a su concepto y cuáles son las funciones que le corresponde desarrollar en las sociedades políticas modernas, sus presupuestos, las garantías que lo deben rodear y la relación existente entre los sistemas electorales y la votación. Continuando así con el análisis del contenido del derecho electoral se descubre que el desarrollo de

los sistemas electorales es a base de sufragio y de su escrutinio que es la medida que viene a determinar los sistemas electorales mayoritarios, proporcionales y mixtos, así como los argumentos que la llamada representación proporcional ha generado desde su implantación en nuestro país desde el año de 1977 habida cuenta de la pluralidad partidista existente en nuestro país.

Para este modesto trabajo pido consideración y expreso mi más cumplida disculpa por no abarcar los periodos electorales de la época moderna cuya importancia hasta nuestros días del siglo veintiuno, viene dándose con las actuales reformas a la Ley de Procesos Electorales en materia Federal, pido igualmente comprensión para este trabajo incompleto por adolecer igualmente de muchos otros datos históricos arrojándole toda esa culpa al tiempo.

## CAPITULO PRIMERO

### ORIGENES Y DESARROLLO DEL DERECHO ELECTORAL

Los orígenes del Derecho Electoral varían según los Estados y a las distintas épocas en que ha vivido la humanidad de tal manera que los orígenes de esta ciencia no pueden precisarse de manera absoluta. De todos modos lo cierto es que la elección ha sido el antiguo procedimiento empleado en muchas ocasiones, por las tribus para designar a sus jefes. Pero es menester fijar como punto de partida a la Cultura Griega ya que de otros pueblos como los grandes imperios de la India y Egipto con su inmovilidad y su organización teocrática o sacerdotal, ninguna enseñanza útil reflejan conociéndose de sobra que de los Griegos se acuñaron las ideas más elementales acerca de la justicia y de la equidad siendo el pueblo más avanzado; el Romano al que conocemos como la Cuna del Derecho.

#### 1.1.- EL DERECHO ELECTORAL EN ESPARTA.

De la época más antigua fijaré la atención en el Derecho Electoral Griego y Romano ya que el primero se ha considerado como el Pueblo Acuñaador de la democracia directa y el segundo ha sido propiamente la Base de las Instituciones Jurídicas actuales.

De los Estados Griegos se fija primeramente mi atención en Esparta cuya organización era fundamentalmente aristocrática, reuniéndose el pueblo en asamblea solo para casos extremos por acuerdo del Senado, en el cual residía efectivamente el poder público.

El Senado se componía de tres clases de Senadores; por derecho de nacimiento, por derecho de edad y por elección, la que se verificaba en la asamblea del pueblo, en una forma especialísima.

El pueblo al decir de Plutarco (1) se reunía en la plaza mayor. Se encerraban en una casa próxima, cierto número de hombres escogidos, quienes no podían ver lo que ocurría en la plaza ni ser vistos desde ésta, pero si oír el ruido y los gritos con que el pueblo ejercitaba el Derecho Electoral. En el momento oportuno los candidatos cruzaban la plaza sucesivamente por orden de sorteo, graves y silenciosos. El pueblo demostraba con

(1).- Pérez Vento Rafael. El Derecho de Sufragio. Ed. Madrid, Edic. 1889. p.p. 9 y 10.



sus aclamaciones el aprecio que hacían de cada uno. La intensidad del ruido se marcaba numéricamente en unas tablitas por los observadores encerrados en prevención, y el candidato que había obtenido la aclamación más ruidosa era proclamado Senador.

En la asamblea sólo podían votar los ciudadanos mayores de treinta años y únicamente los Reyes, los Gerentes y los Iforas podían hacer uso de la palabra, resolviéndose los asuntos públicos mediante aclamaciones en forma parecida a la designación de los Senadores.

#### 1.2.- EL DERECHO ELECTORAL EN ATENAS

En Atenas las dos características de la democracia, el dominio de la mayoría y la participación en el Poder de todo ciudadano tuvieron el mayor desarrollo posible. La asamblea del pueblo, denominada la Ecleccia, sirvió, en su inicio, solo para la elección de los Primeros Magistrados, utilizándose más tarde para decidir todo género de asuntos votando en ella los ciudadanos mayores de treinta años, con excepción de los Indignos. El pueblo Ateniense primeramente se dividía en tres clases: Nobles, Labradores y Artesanos, y si bien es cierto que todos tenían el derecho de votar en la asamblea, resultaba que solo los nobles podían ser elegidos para ocupar las

más altas magistraturas y para asumir los cargos públicos de importancia.

Solón, el notable reformador Ateniese, substituyó con la aristocracia del dinero, la aristocracia del nacimiento, dividiendo al pueblo en cuatro clases, tomando como base la riqueza. Los clasificados en las cuatro clases podían votar en Ecleccia y hacer uso de la palabra, pero las altas dignidades y empleos se reservaban a los ciudadanos de la primera, los de menor importancia a los de segunda y tercera, caballeros y zeugúites, quedando los cargos más ínfimos para los mercenarios, thêtes, de la clase cuarta. Se fijó en veinte años la edad para poder votar, y se exigió determinadas condiciones de domicilio para poder eliminar a los nómadas y transeúntes. (2)

En la fase de perfeccionamiento la Ecleccia hecho por tierra todos los privilegios estableciéndose así; la igualdad civil y la igualdad política. No se estableció distinción alguna entre los derechos individuales, y nada en el orden ejecutivo, en el judicial y administrativo podía realizarse sino en virtud de acuerdos de la ecleccia, adoptados por mayoría de votos.

---

(2).- Santos Jiménez Rafael. Tratado de Derecho Electoral. Ed. Primera Habana, Edic. 1946. p.59

Se denota que la democracia Ateniese no guardaba gran similitud con el régimen democrático moderno -aunque así quisiera pensarse- ya que se trataba realmente del gobierno de una minoría. Roberto Cohen en su interesante obra sobre Atenas, nos dice: "Admitamos que Atenas tuviera a mediados del siglo V de cuatrocientos a cuatrocientos veinte mil habitantes, la mayoría de los cuales la componían esclavos y metecos. Apenas ciento veinte mil personas formaban la clase de los ciudadanos, y de éstos, a lo sumo treinta mil disfrutaban de plenos derechos civiles y políticos ya que era preciso descartar de inmediato a las mujeres y los niños. La democracia ateniense era un estado en el que, sobre catorce individuos, no más de uno tenía el privilegio de preocuparse de la cosa pública. (3) En virtud de que los abstencionistas eran extraordinariamente numerosos, sobre todo en las altas clases de la sociedad, era muy difícil lograr que a la ecleccía concurrieran más de ochocientos ciudadanos, quienes discutían y acordaban lo que estimaban conveniente sobre todos los asuntos públicos, si bien no era posible tratar de proyecto alguno sino había sido previamente informado por el Senado mediante la comisión correspondiente. Dicho Senado estaba compuesto de quinientos miembros sorteados a razón de cincuenta por tribu y remunerados con cinco ávalos diarios, siendo generalmente hombres mayores de treinta años, de reconocida expe-

(3).- Novóia C. Andrés. Atenas una Democracia. Ed. Santiago de Chile 1938, Primera Edición, p. 228.

riencia, con pleno conocimiento de las funciones que tenían a su cargo y personas honorables que se sometían a una severa encuesta sobre su moralidad.

Entre los Magistrados por elección Purckhardt cita: diez tesoreros de la caja federal, los contadores de diversas administraciones públicas, los jefes de servicios técnicos, algunos ministros del culto y los diez Generales y Almirantes o estrategas, siendo digno de mencionarse que dichos magistrados estaban sometidos, al expirar sus mandatos, a una severa rendición y además a la encuesta, diez veces por año, que cualquier ciudadano podía provocar referente a su gestión. La elección de dichos magistrados se verificaba sencillamente a manos levantadas, en la Asamblea del Pueblo o sea en la Ecleccia (4) En la forma que vengo evocando funcionaba -al decir de los tratadistas- el Gobierno Democrático en Atenas, que si bien ha sido llamado paradójicamente: Gobierno de la Multitud, para poner de manifiesto su principal diferencia, no puede negarse que descansaba sobre los principios de la Libertad y de la Igualdad, sin que se hiciesen distinciones entre nobles y plebeyos, concediéndose a todos los ciudadanos el derecho de hacer uso de la palabra en la asamblea, de instalarse en ella como jueces y de ser candidatos a las magistraturas.

---

(4).- Ibid. p. 313.

### 1.3.- EL DERECHO ELECTORAL EN ROMA.

Los Tratadistas del Derecho Romano coinciden en que después de la Reforma de Servio-tulio, tuvieron derecho de sufragio todos los ciudadanos de veinticinco años de edad por lo menos, sin distinción de clase ni condición de sexo, lo que si bien expresa una extraordinaria extensión del sufragio, no debe olvidarse que la organización de las asambleas del pueblo determinaban la preponderancia y supremacía de los intereses y de la riqueza.

Las asambleas en Roma se organizaron primero en curias, más tarde en centurias y por último en tribus. Las leyes eran los acuerdos tomados en los comicios curiados y centuriados; los plebiscitos eran los acuerdos adoptados en los comicios de la plebe. (Ganiss, Instituto 1. 3: Lex est quod populus inbet atque constituit. Plebiscituns est quod plebs inbet atque constituit). (5)

Con la lex Valeria Horatia (del año 305 de Roma), se inicia la asimilación de las leyes, a los plebiscita que se completa con la lex Hortensia, (de 468), y por la cual los acuer-

5.- Carle Giuseppe. La evolución Histórica en el Derecho Público y Privado de Roma. Edit. Torino, 1886, Edic. única, p. 426.

dos de los comicios por tribus tiene el mismo valor que las leyes de los comicios curiados. (6)

Los ciudadanos romanos estaban distribuidos en treinta curias y se reunían, convocados por el rey o por el tribunus celerem en la parte del foro que por ello, fue llamado comitium. En el seno de cada curia se votaba por gens (familias) o sea el patrón y su clientela y cada curia representaba un voto, bastando dieciséis para la mayoría, obtenida la cual no eran ya consultados las curias restantes. (7)

Servio Tulio creó la institución de las centurias que terminó con el exclusivismo de los patricios, correspondiendo desde entonces a los plebeyos, también el derecho de sufragio. El pueblo Romano fue dividido en seis clases, atendiendo al grado de riqueza de los ciudadanos. Para ser comprendido en la primera era preciso poseer una renta que los historiadores Tito Livio y Dionisio han fijado como equivalente a 100,000 ases; de 75,000 para la segunda; de 50,000 para la tercera; de 25,000 para la cuarta; y de 12,500 para la quinta. El resto de la población formaba la clase sexta. Cada una de estas clases se subdividía a su vez, en el número de centurias proporcionado a su importancia

(6).- Serafini Felipe. Instituciones de Derecho Romano, Edit. Madrid, 7ª Edic. Barcelona España, tomo I, p.p. 5 a 7.

(7).- Granwell. Ricardo. Derecho Público Romano. Teoría General de las Magistraturas bajo la República Romana. Edit. Buenos Aires, 3ª Edic. 1922, p. 428.

social. El número de las centurias era de 193: 80 de la primera clase, 20 en la segunda, tercera y cuarta; 30 en la quinta; y la clase sexta solo constituía una centuria. Había más de 18 centurias de caballeros ( que se incluían en la clase primera) y 4 de operarios (que se incluían en las clases segunda, tercera y cuarta). Cada centuria era un voto y la votación se realizaba por orden de clases, por lo que la primera clase -que tenía 98 votos- dominaba, siendo innecesario, generalmente llamar a las otras centurias. (8)

Los comicios por centurias notaban las leyes y designaban los ciudadanos que habían de desempeñar las primeras magistraturas, tales como el Consulado, la Preturia y la Censura.

El tribuno de la plebe, Cayo Graco, reformo el procedimiento, quitando a la primera clase el derecho de votar primero que las demás y estableciendo que la suerte determinase la centuria que habría de votar primero, con lo que dio efectivo valor a los comicios y redujo la influencia de la primera clase.

En el año 513, y a causa de las conquistas, creció el número de tribus locales, llegando a treinta y cinco, y se constituyeron las centurias en número igual, según el criterio

---

(8).- Hemo León. Las Instituciones Políticas Romanas. Edit. única Barcelona, España. Edic.1928 p.p. 301 a 303.

del censo y el de la edad: esto es cinco iuniorum y cinco seniorum por tribu, o sea, en conjunto 350 centurias habiendo además 18 centurias de caballeros, 4 de operarios y una de capite censi; en total 373. En su consecuencia, los comicios centuriados se democratizaron, y para obtener mayoría era preciso llamar siempre a votación por lo menos a todas las centurias de las tres primeras clases. (9)

Los comicios por tribus se iniciaron -de manera efectiva- con la concesión hecha por el senado a la plebe, del nombramiento de las tribus populares, que eran electos solamente por los plebeyos, y que tenían por misión proteger la libertad de aquella y oponer su voto a los acuerdos del senado. Al cabo de las celebres luchas entre patricios y plebeyos, las asambleas por tribus, fueron un hecho, y llegaron a decidir los destinos de aquel pueblo, ejerciendo definitivamente el poder legislativo y llegando a intervenir, decisivamente, en el nombramiento de los primeros Magistrados de la República.

Los ciudadanos estaban incluidos indistintamente en las tribus, siendo estas convocadas por los magistrados populares y notaban en el orden que les señalaba la suerte.

La constitución de los comicios por tribus repre-

(9).- Grawell, Ricardo. op. cit. p. 435.



sentó, en definitiva el triunfo de la soberanía del pueblo la que se mantuvo durante largo tiempo, hasta que comenzó a perder su fuerza bajo Augusto y desapareció por completo al organizarse la monarquía despótica de sus sucesores aconcluyendo aquí la primera etapa de lo que se vislumbraría la democracia y en consecuencia el florecimiento franco del Derecho Electoral Romano.

#### 1.4.- EL DERECHO ELECTORAL Y LA REVOLUCION FRANCESA.

Considerando la apreciación hecha por el tratadista Rafael Santos Jiménez, en su obra, (10) el caso de no tratar el derecho electoral durante la época del Feudalismo ni de las Monarquías absolutas, porque en uno y en otro caso que se realizan no son más que concesiones de los señores feudales y de los reyes y emperadores, no revistiendo, por tanto, relieve jurídico trascendente, ni pudiendo servir de bases a sistemas y procedimientos que, afianzándose profundamente en la conciencia pública universal, determinarían el desenvolvimiento progresivo de los Estados y demás organizaciones políticas del mundo.

Siendo pues, el derecho electoral con caracteres

---

(10).- Rafael Santos Jiménez. op. cit. p. 63 y 64.

definidos y contenido propio, éste data en realidad de la Revolución Francesa de 1789, la que proclama el principio de la igualdad que constituye la base firme sobre la cual se asienta la soberanía popular.

En el mes de enero de 1789, Luis XVI promulgó su reglamento, ordenando la forma en que debía de celebrarse las elecciones de los diputados que debían constituir la Asamblea de los Estados Generales y concediendo derecho a votar en primer grado a todo individuo Francés o naturalizado, de veinticinco años de edad, domiciliado y que no estuviese en estado de servidumbre a sueldo de otro.

Los Estados Generales, transformados en Asamblea Constituyente, promulgaron la Constitución de 1791, que estableció grandes restricciones al ejercicio del derecho del sufragio, pero dichas restricciones fueron abolidas, antes de que transcurriese un año, por la Asamblea Legislativa, que reconoció el Derecho de Sufragio a todo ciudadano de veintiún años de edad que viviese de sus rentas o del producto de su trabajo con domicilio de un año en territorio Francés, exceptuándose también a los individuos en estado de servidumbre.

El derecho de sufragio llegó a considerarse como un derecho natural, de tal manera que la Constitución del 24 de junio de 1793, lo reconoció no sólo a los Franceses sino también

a los extranjeros domiciliados en Francia, desde un año antes de la fecha de la promulgación, que viviesen de su trabajo, fuesen propietarios, estuvieran casados con Francesas, hubiesen adoptado un niño o mantenido a un anciano". (11)

La Revolución Francesa llevo sus principios y derecho a todos los pueblos de la tierra y desde entonces comenzó la evolución del Derecho Electoral, que no se produce en la misma forma en todos los países ni reviste los mismos caracteres, pero que mediante luchas sucesivas, chocando con Instituciones ancestrales pasando por sobre intereses sólidamente establecidos, contrarrestando reacciones de los poderes constituidos, y sufriendo eclipses y desviaciones, recorre las siguientes etapas: Del sufragio restringido al sufragio universal de los hombres, con régimen mayoritario; de este último, al régimen de representación proporcional como complemento de la democracia; y por último, advenimiento del sufragio Femenino, que complementa de manera efectiva el régimen del sufragio universal.

(11).- Taine Hipólito. Los Orígenes de la Francia Contemporánea. Edict. Madrid. Edic.1912. p.235.

## C A P I T U L O   S E G U N D O

### EVOLUCION DE LAS INSTITUCIONES ELECTORALES MEXICANAS.

#### 2.1.- LA LEGISLACION ELECTORAL DE 1812 A 1821.

En un régimen absolutista como fue el que imperó en la Nueva España, donde el monarca delegaba sus facultades de gobierno en el Virrey y éste las ejercía a título sagrado e irrecusable, y con una caída de funcionarios que también derivaban su autoridad del Rey (oidores, alguaciles, justicias, etc.), el pueblo no podía elegir a sus gobernantes. La afirmación es válida, en términos generales, para todo el período virreynal. No existía por lo tanto un sistema electoral en el que se diera intervención al pueblo. Habiendo que recordar -a propósito- la celebre frase del Virrey Marqués de Croix para entender mejor el problema: "Deben saber los vasallos del gran monarca que ocupa el trono de España, que nacieron para callar y obedecer y no para discurrir en los altos asuntos de Gobierno."

La única institución donde podía reflejarse la voluntad popular, tanto por ser más antigua como la más cercana a la población, fueron los Ayuntamientos. Cortés fundó el primero en la Villa Rica de la Vera-cruz tan pronto pisó tierra mexicana.

De allí en adelante los Ayuntamientos sufrieron mil vicisitudes, narrados en innumerables escritos que por su prolijidad no se han de citar en este modesto trabajo.

Florencio Barrera Fuentes ha señalado que la fundación de ayuntamientos por Cortés no obedeció propiamente a un criterio jurídico, como lo sostiene Esquivel Obregón, sino a una medida política encaminada a fortalecer su autoridad frente a la hostilidad de Diego de Velázquez, quien lo había privado del mando de la expedición. Con sobrada razón afirma que la obra de Cortés en este ramo no fue obra de legislación, sino tarea práctica movida por sus fines de hegemonía, aunque la estructura de los cabildos creados por el conquistador se haya inspirado, como tenía que serlo, en derecho español municipal de la Edad Media, base jurídica de los ayuntamientos que Cortés conoció en España y de los que tomó el modelo para reproducirlos en nuestro suelo. Barrera Fuentes asienta que las ordenanzas de Cortés sirvieron para la formación de los ayuntamientos, lo mismo los establecimientos en las villas denominadas por los españoles que en los pueblos de indios, y termina con este juicio: "La organización municipal implantada por Cortés arraigó hondamente en la Nueva España -hasta nuestros días- todas las ciudades que fueron fundando los españoles la adoptaron y en el caso de la colonia se le seguía considerando como magnífica forma de gobierno, prueba de lo cual es la proposición presentada por el

diputado Coahuilense don Miguel Ramos Arizpe en las Cortes Españolas en la sesión del 11 de octubre de 1811". (12)

La recopilación de Leyes de Indias, donde constan las disposiciones relativas a la integración de los ayuntamientos, no tiene variaciones sustanciales en esta materia, salvo las muy leves que ha señalado Toribio Esquivel Obregón, en su obra Apuntes para la historia del Derecho en México. Cuando las poblaciones se fundaban por capitulación o asiento con determinada persona, ésta o su hijo o heredero debían de nombrar los regidores, conforme a las disposiciones de Felipe II. Mas cuando no había capitulación, los vecinos deberían de nombrarlos en cabildo abierto, según el mandamiento de Carlos V. Los regidores nombraban a los alcaldes, con la distinción, para el primero que hubiera sido electo, de ser nombrado "alcalde ordinario de primer voto". En las elecciones y en las juntas ordinarias de cabildo éste tenía que reunirse precisamente en la casa del ayuntamiento, prohibiéndose que se hiciera en la casa del gobernador. El cargo de regidor llegó a ser objeto de comercio, pues se vendía al mejor postor y el beneficiario podía renunciarlo en favor de otra persona, procedimiento que empezó a aplicarse en la Nueva España en el siglo XVII, bajo el reinado de Felipe II. En todas las villas y comarcas el empleo de regidor se ofrecía en pregón y pública almoneda por los oficiales de la

(12).- Historia y Destino del Municipio en México. Tesis Profesional, México, 1950. p. 53.

Real Hacienda. Otros oficios fueron también vendibles.

Cuando por obra de ciertas disposiciones otros funcionarios de la comuna -alcaldes, alguaciles, corregidores, etc.- ascendían al cargo en virtud de elección, ésta se realizaba en cabildo, o sea en estrechos conciliábulos, en conclave pequeños, lo que significa que nada contaba la voluntad popular en el acto selectivo.

No obstante ello, los ayuntamientos fueron el foco, sobre todo en las postrimerías de la Colonia, de gérmenes de inquietud política en los que podía percibirse la presencia de nuevas ideas.- El más acabado ejemplo de esa naciente efervescencia fue el ayuntamiento de la Ciudad de México, en el que las ideas del Licenciado Verdad y de otros adictos a la Independencia hallaron el ámbito apropiado de su expresión, que fue también la ruta de su martirologio.

#### 2.1.1.- LA CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812.

La Constitución Política de la Monarquía Española, ordinariamente conocida como la Constitución de Cádiz aprobada por las Cortes Españolas el 18 de marzo de 1812, señalo lo que puede considerarse como las primeras reglas electorales, ya

debidamente elaboradas, para la elección de los ayuntamientos, tanto en la península como en los dominios españoles de ultramar.

Estipulaba como base demográfica para la erección de esos cuerpos un mínimo de mil habitantes, pero establecía al mismo tiempo el principio de que podrían también establecerse en todo lugar "en que convenga lo haya" (art. 310).

La elección sería indirecta en primer grado. Todos los años, en el mes de diciembre, se reunirían los ciudadanos de cada pueblo para elegir a pluralidad de votos, con proporción a su vecindario, determinando número de electores, quienes a su vez nombrarían en el mismo mes, también por mayoría de votos, al alcalde, a los regidores y a los síndicos procuradores, para que estos empezaran a ejercer sus funciones el primero de enero del siguiente año (arts. 313 y 314). Debe señalarse que la Constitución de Cádiz en este punto de los ayuntamientos dejó una huella que ha perdurado parcialmente hasta nuestros días, como son, en esencia, la designación y la índole de los cargos concejales, el tiempo de su ejercicio, la naturaleza de sus funciones y la periodicidad de la elección, hasta con el detalle de que la iniciación del régimen municipal se señala para el primero de enero.

Queda la impresión, de todos modos, que las disposiciones relativas fueron pensadas y aprobadas por los



diputados a Cortes, autores de la Constitución, más para las condiciones sociales, políticas y administrativas de la metrópoli española, que para las provincias de ultramar.

Las imprecisiones de los mandatos de la constitución, explicables por su carácter genérico, fueron subsanadas en buena parte por el decreto de 23 de mayo de 1812, expedido por las Cortes para la formación de los nuevos ayuntamientos y dado a conocer en la Nueva España por el gobierno virreynal. En ese decreto ya se estipulan con claridad las reglas a seguir para que los pueblos demanden la formación de un ayuntamiento, si no lo hubieren tenido, y la proporción que debía existir entre la población y el número de alcaldes, regidores y síndicos. (13)

Para entender mejor el interés de los Mexicanos en lo que desde entonces ha sido su institución primaria, bastara este dato: "Al promulgarse en México la Constitución (de Cádiz) no tuvo vigencia sino en dos casos, ambos de duración igualmente efímera; al establecerse la libertad de imprenta y al hacerse las elecciones para el ayuntamiento. La primera duró dos meses, tiempo suficiente para que el Virrey y la audiencia se dieran cuenta de los perjuicios que ocasionaba al régimen español la libertad de expresión en momentos en que el país se agitaba con

(13).- Manuel Dublán y José María Lozano. Legislación Mexicana. Edit. México, Edic. 1876, T. I., p.p. 38 a la 81.

las ideas revolucionarias. En las elecciones del ayuntamiento los criollos derrotaron completamente a los españoles, por lo que el Virrey Venegas resolvió que continuara indefinidamente el antiguo ayuntamiento". (14)

Cabe destacar que el insigne Coahuilense don Miguel Ramos Arizpe conserva el gran mérito de haber sido el único diputado mexicano en las Cortes Españolas que planteó la necesidad de que las provincias de ultramar tuvieran su propia representación regional, parecida a lo que hoy son en México los congresos locales, concretó sus ideas en un largo memorándum escrito el primero de noviembre de mil ocho cientos once y recibido el día ocho del mismo mes por las Cortes, que lo turnaron a la Comisión de Constitución. Por primera vez apareció en el lenguaje de los diputados americanos la expresión diputación provincial, que sería finalmente adoptada. Ramos Arizpe trazó con maestría un cuadro de la situación económica y política de las provincias de la Nueva España y señaló como uno de los remedios a sus males la representación política que en su claro lenguaje alcanzó la denominación de diputación provincial.

La iniciativa de Ramos Arizpe logró abrirse paso al principio se trató de limitar las diputaciones provinciales a

(14).- Felipe Tena Ramírez. México y sus Constituciones. Edit. México, Edic. 1973, p. 59.

las regiones que expresamente señalaba el artículo 11 del proyecto de Constitución; pero la situación cambio después. Al ponerse a discusión y aprobarse los artículos relativos, el legislador Coahuilense y quienes lo siguieron -José María Guridi y Alcocer, José Simeón de Uría y José Vega Cisneros- habían conseguido que se autorizaran para México seis diputaciones provinciales: dos en la Nueva España- una en la capital y otra en San Luis potosí, una en Guadalajara, de la provincia de Nueva Galicia, una en Mérida en Yucatán; una en Monterrey, de las provincias Internas de Oriente, y una en Durango de las Provincias Internas de Occidente. (15)

La diputación provincial constaría de un presidente, un intendente y siete individuos, elegidos cada dos años por los electores del partido al día siguiente de haberse nombrado a los diputados de Cortes, (los electores del partido constituían una de las tres juntas que conforme a la misma Constitución, y de acuerdo con el sistema de elección indirecta en tercer grado elegían a los diputados de Cortes). Para formar parte de la representación provincial se requería ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de 25 años, natural de la provincia o con residencia en ella no menor de siete años, con recursos para mantenerse con decoro y no ostentar a la fecha de la elección nombramiento del rey.

(15).- Nettie Lee Benson. La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano. Edit. México, Edic. 1955, p. 17.

Sus funciones eran exclusivamente administrativas, orientadas a procurar la prosperidad de la provincia respectiva, pero había ya un atisbo de facultad congresional en cuanto se le asignaba la función de revisar "los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas". (Art. 335). Era una asamblea deliberante, con obligación de reunirse cuando menos noventa días al año. Con todo y no tener carácter legislativo, llevaba ya implícita, en su origen la voluntad de los ciudadanos.

La elección de los diputados a Cortes era indirecta en tercer grado, a través de las tres juntas ya mencionadas, con un mecanismo bastante complicado cuyas estipulaciones constan del artículo 27 al 103. La elección se hacía por medio de las juntas de parroquia, de partido y de provincia y la junta de parroquia se componía de todos los ciudadanos avocindados y residentes en el territorio de la parroquia respectiva, comprendidos los eclesiásticos seculares. Por cada doscientos vecinos se nombraría un elector parroquial. Los poblados que tuvieran menos de esos doscientos habitantes, nombrarían un compromisario parroquial por cada veinte vecinos. y cada once compromisarios podrían nombrar un elector parroquial. El día de la elección y después de oficiarse la misa, los ciudadanos integrantes de las juntas podían denunciar si habían sido objeto de amenaza o soborno para votar en favor de determinada persona. Concluida la junta los escrutadores anunciarían en voz alta el número de votos y darían a conocer el

nombre de las personas electas. (16) Puede afirmarse que los preceptos de la Constitución de Cádiz relativos a las elecciones fueron los más elaborados al ponerse en vigor y aunque la vigencia de aquella fue pasajera, las normas electorales que consigné deben tenerse como las primeras que con el carácter de una verdadera reglamentación legislativa se aplicaron en la Nueva España.

### 2.1.2.- LA CONSTITUCION DE APATZINGAN.

El congreso de Anáhuac reunido en Chilpancingo en el año de 1813, a iniciativa de José María. Morelos y Pavón expide el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana en donde se consignan algunos avances en materia electoral con respecto a la Constitución de Cádiz, resultado del espíritu progresista que el Generalísimo refleja en los "Sentimientos de la Nación" al decir: "La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes, dividiendo los poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo de las provincias sus vocales, y estos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad". (17)

(16).- Fuentes Díaz Vicente. Origen y Evolución del Sistema Electoral México, Edic.1967, p.p. 18 a la 21.

(17).- Tena Ramírez Felipe. Leyes Fundamentales de México. México, Ed. Porrúa, Edic.1971, p. 29.

En sus "Elementos Constitucionales" Ignacio López Rayón sostuvo que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo y reside en la persona del señor don Fernando VII y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional Americano, constando este de cinco vocales, nombrados por las representaciones de las provincias. (18) Como puede notarse, existe una enorme diferencia en la concepción de Morelos y la de Rayón, pues este último aún no podía desprenderse de su mentalidad Colonial; en cambio Morelos estaba sentado las bases de una conciencia nacional proclamando la soberanía popular.

A esta asamblea constituyente asistieron 17 diputados, uno por cada provincia, habiendo nombrado Morelos a los representantes de las provincias dominadas por el ejército realista. (19)

El Congreso de Anáhuac proclamó, el 22 de octubre de 1814 el mencionado "Decreto Constitucional" precisamente en el pueblo de Apatzingán, el cual aún con carácter de provisional, constituyó el principio de la organización constitucional de un Estado independiente y soberano.

La Constitución de Apatzingán, estuvo inspirada fundamentalmente en las constituciones francesas de 1793 y 1795,

(18).- Ibid. pag. 23.

(19).- Cué Cánovas Agustín. Gestoría Social y Economía de México. Ed. Trillas, México, 1976, p. 224.

lo que explica su carácter democrático e individualista, amén de las de los Estados Unidos de América y de la monarquía Española de 1812. Siendo de esta última, o sea la de Cádiz, de donde se tomaron los elementos esenciales para formular los procedimientos a que se sujetaría la elección de los legisladores y funcionarios judiciales. El proceso electoral establecido por la Constitución de Apatzingán es muy parecido al de la Constitución de Cádiz, pues la terminología es igual: Juntas Electorales de Parroquia, Juntas Electorales de Partido y Juntas Electorales de Provincia; sin embargo existieron diferencias importantes entre las que podemos mencionar los siguientes: se elegía un diputado por provincia, sin importar el número de habitantes; si una parroquia era extensa se podía dividir para celebrar las elecciones por grupos más reducidos; se eliminó el principio de los electores de partido y los diputados se eligieron por mayoría absoluta bastando la mayoría relativa, se designaría un elector por Parroquia y no por cada 200 habitantes.

Los miembros de las casillas eran el presidente, el secretario y el escrutador y tenían facultades para resolver de inmediato sobre cualquier duda.

Este decreto tendería a hacer más sencillo y ágil el procedimiento electoral, por lo que otorgaba a la Cámara de Diputados facultades para reconocer y calificar los documentos que presentaran los diputados elegidos por las provincias y

recibirles el juramento que debían presentar para su incorporación. (20)

La Constitución de Apatzingán estableció, en su artículo séptimo, el derecho al sufragio para la elección de diputados sin distinción de clases, a todos los ciudadanos en quienes concurrieran los requisitos que marcaba la ley. El artículo 13 estableció que eran ciudadanos de la América Mexicana los nacidos en ella, declarando en el artículo setenta y cinco que tenían derecho al sufragio los ciudadanos que hubieran cumplido 18 años o menores si estaban casados y acreditaban su adhesión a la causa de la independencia; asimismo que tuvieran empleo o modo honesto de vivir y que no tuvieran alguna infancia pública ni hubieran sido procesados criminalmente por el Gobierno Revolucionario.

En cuanto a la elección del Supremo Gobierno la realizaba el Congreso por mayoría absoluta de votos.

### **2.1.3.- CONVOCATORIA A CORTES DEL 17 DE NOVIEMBRE DE 1821.**

El primer deber de la junta, auxiliada por la re-

---

(20).- Tena Ramírez Felipe. op. cit. pag. 32



gencia, era el de lanzar la convocatoria del congreso que debía constituir el Imperio Mexicano. El 30 de octubre de 1812 se inició la discusión del proyecto. Mientras unos pensaban que la convocatoria debía ceñirse estrictamente a lo establecido en la Constitución de Cádiz respecto a elecciones e integración del Congreso, en cumplimiento a los Tratados de Córdoba, otros se pronunciaban en favor de ciertas variaciones que pronto llevaron el tapete de la discusión ya no el proyecto en sí sino el punto dilatorio de si la Junta podía apartarse o no de un artículo a todas luces secundario de los tratados debatiendo en la forma de elección en las que los tratados debatieron en la forma de elección en las que sobresalían como propuestas: 1o. Voto directo. 2o. Elección de los diputados por clases sociales y no con base en la población, 3o. Adopción del sistema bicamerista, compuesto por una Cámara Alta en la que habría representantes del clero, del ejercito, de las ciudades y de las provincias, y una Cámara Baja integrada por 120 diputados elegidos según la importancia e ilustración de cada clase social. El voto directo no fue aceptado.

La Soberana Junta Provisional Gubernativa, convocó a elecciones para diputados al Congreso en la fecha señalada, estableciendo el siguiente procedimiento.

Los Ayuntamientos elegirán y los electores de partido, las cuales se reunirían en la cabecera de su respectivo

partido y nombrarían un elector de provincias. A su vez, los electores de provincia se reunirían en su capital para elegir a los diputados al Congreso.

El número de diputados de las provincias era variable "según el cuerpo que señalaba a cada una el plan adjunto, y de ellas han de ser tres, precisa e indispensablemente, un eclesiástico del clero secular, otro militar natural o extranjero, y otro magistrado, juez de letras o abogado. (21)

Como prolegómeno para constituir el Imperio Mexicano se estableció una Junta Provisional de Gobierno que habría de gobernar interinamente mientras se formaba la Constitución del nuevo Estado. Una regencia compuesta de tres individuos, se encargaría de coadyuvar en la convocación de un congreso de acuerdo con las instrucciones que recibiera de la junta provisional. En tanto la asamblea no se reuniera, la propia junta ejercería las funciones legislativas. Tal era el cuadro inicial de la nación, con Iturbide como caudillo y con un trasfondo efervescente en el que ya apuntaban las tendencias que iban a disputarse el poder, en más de medio siglo de lucha.

(21).- García Orozco Antonio. Legislación Electoral Mexicana 1812 - 1977. Edit. Comisión Federal Electoral, México, Edic. 1978, p.p. 25 a 28.

Resuelto al fin el debate con un acuerdo que permitió manejar con flexibilidad la convocatoria, ésta fue expedida el 17 de noviembre de 1821, realizándose las elecciones el 21 de diciembre. "La convocatoria decretada por la junta siguiendo los mismos grados de elección de la Constitución Española, la alejaba mucho más del voto directo, haciéndola depender de los ayuntamientos, en especial de los capitales de provincia. En las elecciones populares que debían hacerse el 21 de diciembre los ciudadanos de todas clases y castas, y aún los extranjeros que tuviesen 18 años de edad, habían de nombrar electores que conforme el reglamento de la Cortes de España, de 23 de mayo de 1812, habían de elegir el 2 de aquél mes todos los alcaldes, regidores y síndicos, renovándose en su totalidad los ayuntamientos y poniendo el que cesaba inmediatamente en posesión a los nuevos nombrados".

## **2.2.- LA LEGISLACION ELECTORAL DE 1823 A 1853.**

El primer Congreso Constituyente tropezó con mil vicisitudes y se vio impedido de aprobar la nueva ley Constitucional. Ni siquiera en otros aspectos hizo obra legislativa, pues desde un principio sus diferencias con Iturbide. Lleno de ímpetu absolutista, lo colocaron en precaria situación. El antiguo realista quería reformar el Congreso a base

de disminuir el número de diputados y mediante otras medidas, según él para facilitar su funcionamiento; en realidad quería someterlo.

Empezó el viacrucis del Congreso al ser invadido su recinto por la multitud que apoyó la proclamación de Iturbide como emperador, y ante la cual no tuvo más que doblar las manos, impotente ante la presión de la masa y ante la mirada inquisitiva de los militares que habían secundado también la alharaca. Sus relaciones con el nuevo monarca, fueron tirantes desde el principio. Iturbide seguía en su empeño de reducir el número de diputados y de obtener el derecho de voto ya no sobre las leyes aprobadas, sino sobre toda iniciativa legal que se sometiera al estudio del cuerpo legislativo. En un ambiente de graves tensiones, con reproches mutuos y bajo la creciente hostilidad del emperador, varios diputados fueron encarcelados por órdenes de éste. Poco después la asamblea era disuelta por Iturbide, sin que hubiera sentado siquiera las bases de la obra legislativa a que estaba avocada.

El emperador fundó una Junta Instituyente que había de asumir la función legislativa mientras no se reuniera un nuevo Congreso Constituyente, al que debía convocarse según el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, expedido el 18 de diciembre de 1822. Más tampoco los planes Iturbidistas pudieron cumplirse. Santa Anna, quien iba así a iniciar su

trágica historia, se rebeló en Veracruz y al poco tiempo el movimiento insurreccional tomó mayor significación cuando, Bravo, Guerrero y Victoria sumaron a él sus fuerzas. En vano trató Iturbide de sofocar el incendio dirigiéndose a combatir a Santa Anna, enviando una fuerza expedicionaria al mando de Echávári. Los jefes de ésta lejos de regresar con la cabeza del insurreccionario como eran los deseos del emperador, volvieron con el Plan de Casa Mata, plan de Transacción que aunque reconocía el Imperio y trataba a su jefe con ciertas consideraciones, proclamaba la necesidad de restablecer el Congreso. Para Iturbide era el principio del fin.

Los agentes Iturbidistas de la afrancesada expedición volvieron a la capital y encaminaron al emperador a aceptar el Plan de Casa Mata. Así lo hizo Iturbide quien a principios de marzo procedió a rehabilitar el Congreso, en actitud conciliatoria. Los diputados no transaron y poco después notaron la abdicación y destierro de su mortal enemigo.

El Plan de Casa Mata, al ocuparse de la reinstalación del Congreso, sostuvo el principio de que al integrarse la nueva asamblea constituyente debía permitirse la reelección de aquellos diputados que por sus ideas liberales y firmeza de carácter hubiesen ganado el aprecio público.

El artículo Tercero del Plan se proponía la reelección, decía así: "Respecto a que entre los señores diputados que formaron el extinguido Congreso, hubo algunos que por sus ideas liberales y firmeza de carácter se hicieron acreedores al aprecio público, al paso que otros no correspondieron debidamente a la confianza que en ellos se depositó; tendrán las provincias la libre facultad de reelegir a los primeros y sustituir los segundos con sujetos más idóneos para el desempeño de sus arduas obligaciones".

El Congreso reinstalado, que en una de sus primeras decisiones había nombrado a los miembros del Poder Ejecutivo, notó un acuerdo, a principios de abril, por el que prohibía a sus integrantes reelegirse en el nuevo Congreso. Se encendieron las pasiones y tuvo lugar una breve pero acalorada polémica. Como ésta amenazaba con estorbar los trabajos de la asamblea, el Poder Ejecutivo formado por los Generales Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete, dictó una disposición para que los diputados pudieran reelegirse.

De esa manera volvieron al Congreso, acogándose a la reelección, los ilustres liberales, Miguel Ramos Arizpe, Fray Servando Teresa de Mier, Carlos María de Bustamante, Valentín Gómez Farías y otros sin cuyo concurso el nuevo Congreso no hubiera quizá, con el sentido que tuvo, la magna obra de la primera Constitución Federal de 1824.

El congreso disuelto y reinstalado después por Iturbide no pudo prolongar sus funciones ni mantener su carácter de asamblea constituyente. Varias provincias, la de Jalisco en primer lugar, sostenían que el restaurado cuerpo tenía la función de convocante, más no la de constituyente, por lo que debería convocar a elecciones para integrar un nuevo Congreso. Como no se atendió de inmediato esta demanda, la misma provincia de Jalisco, seguida de otras cuatro, declaró su autonomía y aun resolvieron todas ellas constituir una liga federativa.

En estas circunstancias el Primer Congreso, presionado por el Poder Ejecutivo, inquieto ante la tendencia autonomista que tan radicalmente aparecía en el interior del país, decidió convocar a elecciones y para el efecto expidió el decreto de 17 de junio de 1823 que dio las reglas del proceso electoral.

#### **2.2.1.- LEY PARA NOMBRAR DIPUTADOS CONSTITUYENTES DEL 17 DE JUNIO DE 1823**

Este ordenamiento dio origen al primer Congreso Constituyente de la Nación Mexicana. Un antecedente de esta ley

puede encontrarse en el artículo 23 del Plan de Iguala según el cual se convocaba a Cortes Constituyentes. (22) Según esta Ley se elegía un diputado por cada 50 mil "almas" y para la elección se debería celebrar juntas primarias o municipales, secundarias y de provincia. Las juntas primarias correspondieron, con algunas variaciones a las juntas de parroquia, los integraban los ciudadanos en ejercicio de sus derechos, vecinos del municipio respectivo. Se designaba un elector por cada 500 habitantes; cuando un municipio era populoso, se dividía en Departamentos. Las haciendas o ranchos que no llegaran a 500 habitantes, se agregaban a la población más cercana.

Los ciudadanos se debían reunir en un local previamente señalado y nombraban un presidente, un secretario y dos escrutadores. Efectuada esta elección, los ciudadanos se acercaban a la mesa y expresaban al secretario los nombres de las personas por quienes votaban en un número correspondiente al de electores de acuerdo con el total de los habitantes del municipio; si el ciudadano llevaba anotados los nombres, el secretario los leería en voz alta para que aquel dijera si estaba de acuerdo con ella terminada la elección el presidente anunciaba en voz alta el resultado y daba los nombres de los que resultaban electores primarios, procediéndose a levantar un acta y se le en-

(22).- Cué Cánovas Agustín. Historia Social y Económica de México. Edit. Trillas, Edic. 1973. p. 236.



tregaba una copia a los electores, la que les serviría de constancia.

Las juntas secundarias o de partido se celebraban bajo la presencia del Jefe Político o alcalde de la cabecera del partido. Se nombraba entre los electores primarios un secundario y dos escrutadores quienes verificaban y calificaban los nombramientos de los demás electores primarios. Los correspondientes al secretario y a los escrutadores eran examinados por tres miembros de la junta.

Para la designación de electores secundarios o de partido el voto era secreto y se requería mayoría absoluta, realizándose una segunda vuelta en caso de no abstenerse; si en esta última había empate entonces se decidía por suerte. Se levantaba el acta respectiva y se le entregaba una copia a los electores de partido misma que les servía de constancia ante el Presidente de la Junta de Provincia.

Las Juntas Electorales de Provincia estaban constituidas por los electores secundarios que se reunían en la cabecera de la provincia y eran presididas por el jefe político o por quien tuviera sus funciones. Se nombraba un secretario y dos escrutadores, estos certificaban las actas que previamente habían recibido del presidente de la junta de partido. Las constancias

de estos funcionarios eran examinadas por otros tres miembros de la junta.

Cada elector secundario manifestaba oralmente al secretario, por quién votaba. La elección era por mayoría absoluta, realizándose, en su caso, una segunda vuelta entre los tres que obtuvieran el mayor número de votos. En el caso de empate en la segunda vuelta, se decidía por suerte.

Los diputados suplentes se elegían en un tercio del número de propietarios de cada provincia, siendo requeridos por lo menos cinco electores secundarios para la elección de un diputado.

Antes de concluir debe señalarse que el primer Congreso Constituyente desbrazó el camino de la Constitución, al ser presentado en su seno, el 16 de mayo de 1823, el proyecto del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana.

#### **2.2.2.- CONSTITUCION DE 1824.**

La Nueva Asamblea discutió y aprobó dos instrumentos jurídicos: el Acta Constitutiva de la Federación y

la Constitución Federal conocida en nuestra historia política como la Constitución de 1824.

Por lo que hace al Acta Constitutiva, el sistema de elección propuesto era el siguiente:

La base para escoger los miembros de la Cámara de Diputados sería la población, en tanto que el senado se formaría mediante la elección de dos individuos por cada estado.

En cuanto al Poder Ejecutivo, se reservaba a la nueva Constitución el modo de señalar en qué individuo o individuos debía depositarse. Respecto al nombramiento de los integrantes del Poder Judicial nada se decía.

La Constitución Federal que como lo indica su apelativo adoptó para México la forma de gobierno de una República representativa, popular y federal, fijó, en materia electoral las siguientes normas generales:

Poder Legislativo. Sobre la base del sistema bicameralista, los diputados se elegirían en razón de uno por cada ochenta mil habitantes o fracción que pasara de cuarenta mil habitantes, con su respectivo suplente. El Estado que no tuviera esa población nombraría sin embargo un diputado. Un censo de toda la Federación, que se formaría dentro de cinco años y se

renovaría cada decenio, habría de servir para establecer el número de diputados. El territorio con más de cuarenta mil habitantes nombraría un diputado con voz y voto en la formación de las leyes y decretos, pero el que tuviera esa población elegiría un diputado con derecho solamente a voz. La elección sería indirecta en tercer grado, a semejanza del sistema instituido por la Constitución Española de 1812. El Senado se compondría de dos senadores por cada Estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, renovándose por mitad cada dos años.

Por cada diputado y senador propietarios se elegiría el respectivo suplente, institución ésta copiada del código de Cádiz y subsistente hasta la fecha. Algunos tratadistas de Derecho Constitucional abogan por la supresión del suplente, pero la realidad política mexicana ha demostrado su necesidad y eficacia.

Poder Ejecutivo. El Supremo Poder Ejecutivo se depositaba en un solo individuo, denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Habría un vicepresidente, en quien recaerían todas las facultades y prerrogativas del Presidente a causa de imposibilidad física o moral de éste. La elección de ambos funcionarios era indirecta en tercer grado. Inicialmente los ciudadanos de cada Estado elegían a los diputados de la legislatura local. La legislatura de cada estado elegiría a

pluralidad absoluta de votos. dos individuos, enviándosele el resultado de la elección, en pliego certificado, al Consejo de Gobierno, para que éste, si había reunido cuando menos dos de las tres cuartas partes de las legislaturas, los abriera en sesión pública del Congreso. Correspondía a la Cámara de Diputados calificar las elecciones y computar los votos de los congresos locales. El que reuniera la mayoría absoluta de los sufragios sería el Presidente, pero si dos individuos tuvieran dicha mayoría, lo sería el que tuviera más votos, en tanto que vicepresidente el segundo en votación. El Presidente no podría ser reelecto sino después de un período de cuatro años, que era el tiempo de duración de un ejercicio presidencial.

Poder Judicial. La elección de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, once en total, se habría en un mismo día por las legislaturas de los Estados, a mayoría absoluta de votos. Siguiéndose los mismos trámites de la elección del Presidente, la Cámara de Diputados se encargaría de calificar la elección y de computar los votos, previa revisión que haría una comisión de su seno designada para el efecto. El individuo que obtuviera más de la mitad de los votos de la legislatura sería declarado ministro. Si quienes reunieran mayoría no llegaran a computar en su favor cuando menos los votos de doce legislaturas, la Cámara elegiría sucesivamente de entre los individuos con mayoría de sufragios.

**2.2.3.- DECRETO SOBRE EL GOBIERNO POLITICO DEL DISTRITO, SUS RENTAS Y NOMBRAMIENTOS DE DIPUTADOS, DEL 11 DE ABRIL DE 1826.**

Este Decreto del Congreso Federal estableció que desde la siguiente legislatura el Distrito Federal tendría representantes en la Cámara de Diputados con arreglo de la Constitución de 1824.

En el artículo 5°. decía que el nombramiento de diputados se haría por medio de las Juntas Primarias, Secundarias y de Provincias. Se decía además que la celebración de las juntas se arreglarían conforme a la convocatoria del 17 de junio de 1823.

En este documento se dispuso que el régimen económico y político del Distrito Federal sería uniforme como el de los territorios de la Federación.

**2.2.4.- REGLAS PARA LAS ELECCIONES DE DIPUTADOS Y DE AYUNTAMIENTOS DEL DISTRITO FEDERAL Y TERRITORIOS DE LA REPUBLICA, DEL 12 DE JULIO DE 1830.**

En esta Ley se establece que se nombraría un elector por cada junta electoral. Una junta electoral en el Distrito Federal se formaba por cada manzana o sección, en los territorios dos manzanas formarían una junta electoral con tal que los vecinos no fueran menos de diez, si no llegaba a ese número se aumentarían las manzanas que fueran necesarias. En el Distrito Federal si la población o parte de ella estaba dispersa el ayuntamiento la dividiría en secciones que no fueran mayores de 800 habitantes ni menores de 400. En los territorios la secciones no deberían pasar de dos mil ni bajar de mil.

Para realizar la votación, el ayuntamiento nombraba antes de las elecciones, un comisionado por manzana o sección. Un mes antes de la elección, se empadronarían a los vecinos de cada manzana o sección que tuvieran derecho a votar dándoseles una boleta que contendría: año de la elección, nombre de la parroquia, números de la manzana y sección, nombre del ciudadano y firma del comisionado. Esta boleta les serviría en el momento de la elección, como credencial y como boleta electoral.

En el padrón que se levantaba se debería asentar, el nombre, apellido y oficio de los individuos con derecho a votar, nombre de la calle, número, letra u otra seña de la casa en que viviera y el número de la boleta que le tocara. Este proceso debería concluirse ocho días antes de la elección.

Los vecinos a los que el comisionado negare boleta porque le pareciera que no tuvieran derecho a votar, podían acudir a la junta electoral y si esta decidiera en favor se les daría en el acto. Los vecinos a quienes por cualquier accidente no se les hubiera dado boleta al tiempo del repartimiento podían pedirla antes de las doce del día a la víspera de la elección y el comisionado debería dársela, cerciorándose de que cumplieran con los requisitos.

Las juntas electorales darían principio a las 9:00 de la mañana con los primeros ciudadanos que se reunieran; si no lo estaban, la junta iniciaría su funcionamiento a las 10:00 horas, siempre que los presentes no fueran menos de cinco; además del comisionado, quien presidía la junta mientras ésta elegía un presidente y cuatro secretarios. Una vez hecha la elección el comisionado entregaba el padrón a la mesa, pero debería permanecer en la junta el tiempo que durara la elección.

Para votar, los ciudadanos se acercaban de uno en uno, y entregaban su boleta a un secretario quien, junto con los demás miembros de la junta la confrontaba con el padrón; si no existía duda, se recibía el voto. La junta, sujetándose a la ley o a la Constitución, resolvía las dudas que se plantearan. Nadie podía votar más de una vez, ni hacerlo sin boleta o en otra manzana o sección.



La votación se hacia dictando cada ciudadano en voz alta el nombre del individuo a quien otorgaba su voto, escribiéndolo uno de los secretarios en el reverso de la boleta y otro en la lista general. También podían llevar el nombre escrito en el reverso de la boleta, pero debían leerlo en voz alta si supieran, y si no, lo leería uno de los secretarios.

La junta debería durar el tiempo necesario para recibir la votación, pero si a las dos de la tarde no había votantes no reclamantes, se concluía la junta. Una vez terminada la votación se hacia el recuento y se declaraba electo a quien obtuviera el mayor número de votos; en caso de empate, decidía la suerte. El presidente y los secretarios firmarían el acta y ésta se enviaba al Gobernador del Distrito Federal o al Jefe Político del Territorio, quienes la deberían pasar a las juntas secundarias. A los electores se les daba la comunicación en un oficio que les servía de credencial.

Para tener voto activo se requería: ser ciudadano mexicano, vecino del lugar con un año de anterioridad, tener veintiún años cumplidos o dieciocho siendo casado, tener oficio o industria honesta para subsistir. Para ser elector se requería, además de lo anterior, tener veinticinco años cumplidos.

Las elecciones secundarias las hacían los electores primarios, quienes se reunían en la capital del

Distrito o Territorio. La primera reunión era presidida por el Gobernador o por el Jefe Político, según el caso, exclusivamente para el acto de elección del presidente, retirándose posteriormente. Después la junta nombraba a dos secretarios, debiéndose reunir a las 9:00 de la mañana del jueves anterior a la fecha de elección de diputados y tendría las secciones que fueran necesarias para calificar la legitimidad de sus miembros.

El día señalado en la Constitución Federal, a las 9:00 de la mañana se hacía la elección de los diputados propietarios y suplentes por escrutinio secreto, mediante cédulas que los electores deberían echar en un vaso puesto al efecto sobre la mesa.

Si en la primera votación nadie reunía la pluralidad absoluta de votos, se realizaba una segunda vuelta entre los dos que hubieren obtenido el mayor número; en caso de empate, decidía la suerte.

El presidente y los secretarios firmaban las actas y el testimonio que se remitía al Presidente del consejo de Gobierno quedando los originales en el archivo del gobierno respectivo. También deberían firmar los avisos a los ciudadanos electos, los cuales les servían de credencial y al Gobernador o Jefe Político para que publicarían dicho nombramiento.

A esta Ley siguió una "Circular Relativa al Padrón para la Elección de Diputados y Prevenciones en cuanto a Vagos, Casas de Prostitución, de Juego o Escándalo y a cerca de la Educación de la Juventud", según la cual el ayuntamiento de la Capital nombraría un vecino de cada manzana quien debería formar un padrón en el que constaría, en cada individuo: nombre, casa y número en que viviera, padres, edad, naturaleza u origen, vecindad, estado, profesión y lugar donde la ejerciera, número y nombre de los dependientes de cada casa de comercio, taller u obrador y el de los criados y sirvientes de cada casa particular. Este padrón debía entregarse a los regidores quienes lo pasarían por conducto del gobierno del Distrito a la Secretaría respectiva.

En el artículo 19 y último de esta circular se decía que sus disposiciones sobre el padrón Electoral, se tendrían presentes al darse cumplimiento al decreto del 12 de julio de 1830.

#### **2.2.5.- LEY SOBRE ELECCION DE DIPUTADOS DEL 30 DE NOVIEMBRE DE 1836.**

El 30 de noviembre de 1836 se expidió esta Ley que en términos generales era muy parecida a la de 1830, con la

diferencia de que ésta tuvo su origen en las "Siete Leyes" centralistas en las que priva el pensamiento de la corriente conservadora.

La estructura orgánica que establecía este ordenamiento constitucional constaba de un Supremo Poder conservador, un Supremo Poder Ejecutivo, un Congreso General compuesto por dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores y un Supremo Poder Judicial además de las Juntas Departamentales.

De los titulares de esos poderes los únicos elegidos por los ciudadanos (en elección de segundo grado) eran los diputados y los miembros de las Juntas Departamentales. Para elegir senadores, la Cámara de Diputados, el Ejecutivo en Junta de Ministros y la Suprema Corte de Justicia, respectivamente, elegían a pluralidad de votos, una lista de senadores que cubrían las vacantes. Las tres listas que resultaran triunfadoras eran enviadas por la Cámara de Diputados a las Juntas Electorales, quienes hacían la elección precisamente de entre los comprendidos en las listas y deberían remitir la lista específica de su elección al Supremo Poder Conservador quien calificaba las elecciones y declaraba electos a los que hubieran tenido la mayoría de votos de las juntas. En caso de números iguales decidía la suerte. La Cámara de Senadores se renova por mitad cada dos años.

Para la elección del titular del Poder Ejecutivo, la Suprema Corte, la Cámara de Senadores y el Presidente de la República en Junta de ministros, elegían cada quien, una terna que enviaban a la Cámara de Diputados. De esas tres ternas, la Cámara de Diputados elegía una, que se enviaba a las Juntas Departamentales a efecto de que éstas eligieran al Ejecutivo. Los resultados de las votaciones se remitían a la Cámara de Diputados, quien declaraba electo Presidente al que hubiera alcanzado mayoría simple.

La elección del Supremo Poder Conservador se realizaba en esta forma: cada Junta Departamental elegía con mayoría absoluta de votos el número de ciudadanos que hicieran falta. Las listas eran enviadas a la Cámara de Diputados, donde se elegía por mayoría absoluta la terna o ternas en su caso, que eran enviadas a la Cámara de Senadores, la que elegía a los ciudadanos que deberían formar el Supremo Poder Conservador que se componía de cinco miembros y duraba dos años en el cargo.

Según esta ley, se dividía el territorio en Departamentos y se debería elegir un diputado por cada 150,000 habitantes o fracción mayor de 80,000; si un Departamento no alcanzaba esta cifra elegía, no obstante, un diputado.

La Cámara de Diputados se renovaba por la mitad cada dos años, por lo cual el país se dividía en dos secciones,

compuesta cada una por la mitad de los Departamentos. Para la elección se procedía primero a elegir un comisario por cada sección, quien a su vez en elecciones secundarias, elegía un elector de partido. Los electores de partido elegían finalmente a los diputados y a los miembros de las Juntas Departamentales.

Las elecciones primarias se realizaban de la siguiente manera: los ayuntamientos dividían a los municipios en secciones de mil a dos mil habitantes.

Cuatro semanas antes de las elecciones los ayuntamientos designaban un comisionado por sección quien procedía a levantar el padrón de los ciudadanos con capacidad para votar y al mismo tiempo que los registraba les entregaba una boleta electoral que también les servía como credencial de identificación. Hasta un día antes de la elección, todo ciudadano podía reclamar ante el comisionado si alguna boleta no era entregada o se hacía ilegalmente. Si su queja no era atendida satisfactoriamente, la presentaba ante la Junta el día de la elección y esta decidía.

Un día antes de la elección el ayuntamiento nombraba un comisionado más, vecino de la sección, quien junto con otros miembros designados por el mismo, integraba la junta provisional. Esta junta funcionaba de las 8:00 a las 9:00 hrs. el día de la elección; en este tiempo se integraba la junta

electoral compuesta por los que resultaran electos entre los siete ciudadanos que primeramente se presentaban a votar. La junta provisional o instaladora resolvía, durante la hora que funcionaba, las quejas que se presentarían por inclusión o exclusión del padrón electoral. Si a las 9:00 de la mañana no se había presentado ningún ciudadano a votar, quedaba la junta provisional como junta electoral. El comisionado que realizaba el padrón se lo entregaba a la junta electoral compuesta por un presidente y cuatro secretarios, pero debería permanecer hasta las 2:30 de la tarde, hora en que terminaba la elección a fin de aclarar cualquier duda al respecto.

Para votar, el ciudadano al llegar entregaba la boleta al secretario y este anotaba los nombres de las personas por las que votaba en el reverso. Si ya llevaba anotados los nombres, el presidente al recibir la boleta los leía en voz alta y uno de los secretarios cotejaba con el padrón, si había sido entregada esa boleta. Al concluir la votación se hacía el recuento de votos y se declaraba electo compromisario a quien hubiera obtenido la mayoría.

Para las elecciones secundarias o de partido, los compromisarios se reunían en la cabecera del partido, y elegían por voto secreto a un elector de partido por cada diez mil habitantes o fracción mayor de cinco mil.

Para elegir diputados y miembros de las juntas departamentales, los electores de partido se reunían en la cabecera del Departamento y después de calificar sus elecciones procedían mediante voto secreto, para elegir a los diputados correspondientes a ese Departamento, por mayoría absoluta de votos; al día siguiente se elegían los miembros de las Juntas Departamentales.

Como se recordará, de acuerdo con la Constitución de 1824, la facultad de legislar y coordinar el proceso electoral quedaba bajo la dirección de los Estados. De acuerdo con la legislación centralista, estas facultades pasaban al gobierno del centro; sin embargo, la realización de las elecciones seguía en lo básico dirigida por los ayuntamientos. No se creaba todavía un organismo electoral de jurisdicción nacional y el Padrón Electoral, que ya la Constitución del 24 mencionada, toma un nuevo impulso en esta legislación al establecer la primera Ley Constitucional, la obligación de los ciudadanos de "inscribirse en el padrón de su municipalidad". Las Mesas de Casillas que aparecen desde el principio de nuestro Derecho Electoral, tienen, según esta ley, las mismas funciones que en las anteriores y son muy similares a las que tienen actualmente.

#### **2.2.6.- CONVOCATORIA PARA LAS ELECCIONES DE UN CONGRESO CONSTITUYENTE DEL 10 DE DICIEMBRE DE 1841.**



Santa Anna llegó a la Presidencia de la República en enero de 1839 mientras Bustamante salía a campaña.

Santa Anna hizo que el Congreso de Gobierno insitara al Poder Conservador para que declarara que era voluntad de la Nación Reformar la Constitución Centralista, aun antes del plazo que ésta misma estipulaba. Varias veces se había negado a ello aquel cuerpo privilegiado. Pero en esta vez hubo que ceder y en noviembre de ese año emitió el dictamen que autorizaba las reformas.

En estas condiciones los diputados José María Jiménez, Pedro Barajas, Demetrio del Castillo, Eustaquio Fernández y José Fernando Ramírez presentaron en junio de 1840 un proyecto de reformas a la constitución cuya principal novedad consistía en someter al estudio y determinación de las juntas departamentales la supresión del Supremo Poder Conservador, el cual no figuraba ya en el texto del proyecto. El diputado Ramírez, en el voto particular que presentó al Congreso, sí se pronunció desde luego por la liquidación de "un poder tan privilegiado... monstruoso y exótico en un sistema representativo popular". (23)

(23).- Cámara de Diputados. Diario de los Debates día Voto Particular del Diputado José Fernando Ramírez al proyecto de Reformas de las Leyes Constitucionales. México, 1841, p. 6.

En materia electoral el proyecto tendia a simplificar el absurdo y complejo mecanismo de eleccion en las Siete Leyes para la designacion de Presidente de la Republica, de los ministros de la corte y de los senadores y diputados, aunque sin conferirle, ni mucho menos, un caracter para aquella epoca pudiera respetarse democratico. Habia cuando menos la preocupacion, sin embargo, de cambiar un poco su lenguaje, como lo demostraba el articulo 24, al decir que los diputados serian "elegidos popularmente". La eleccion del presidente se iniciaba en las juntas departamentales, en cuanto a la proposicion de los individuos de entre los cuales seleccionaria al mandatario, y ya no en los altos circulos gobernantes como lo establecia la constitucion en vigor.

El proyecto permanecio sin discusion, en medio de continuas dilaciones que surgian unas veces de la indecision de los diputados, otras de los amagos de la guerra civil, las mas de la inercia producida por la falta de una fuerza poderosa que empujara al Congreso a considerar reformas. El stato quo que vino a descongelarse al ser suscritas por Santa Anna, Paredes y Valencia las Bases de Tacubaya, en septiembre de 1841, mediante las cuales se convocó a un nuevo congreso para que hiciera las modificaciones deseadas y por fin en diciembre diez del año en cuestion se emitió el documento o decreto en el cual se emitieron las siguientes disposiciones:

a) Determina como base para la representación nacional a la población; b) Se elegía a un diputado por cada setenta mil habitantes o fracción mayor de treinta y cinco mil; c) Para la elección de diputados se celebrarían juntas primarias, secundarias y de departamento; tendrían derecho para votar en las juntas primarias los nacidos en la República y aquellos que tuviesen el carácter de ciudadano; d) El nombramiento de electores primarios sería por cada quinientos habitantes; e) Las juntas secundarias o de partido se compondrían de acuerdo con este decreto, con los electores primarios congregados en las cabezas de los partidos, con el objeto de nombrar a los electores en las capitales de departamento, quienes a su vez tendrían la decisión para elegir a los diputados.

Un dato especialmente importante consiste en el hecho de que el decreto siguió el criterio de la restricción de los derechos políticos por razones económicas. En efecto dentro de los requisitos que señaló para los aspirantes a diputados, estableció el de poseer un capital fijo -físico o moral- giro o industria honesta que produjera a los individuos por lo menos la cantidad de \$1,500.00 anuales. En este documento también se estableció la inviolabilidad de los diputados por las opiniones que externaran en el cumplimiento de sus funciones.

Este decreto sólo fue observado en una ocasión y dio origen a un Congreso Constituyente que nunca fue consolidado,

ya que en razón de las pugnas entre centralistas y federalistas, Santa Anna se retiró del poder y dejó en la presidencia a Nicolás Bravo, quien disolvió el congreso, nombrando una junta de notables compuesta de 80 miembros y atribuyéndole facultades legislativas. Ese grupo aristocratizante fue el autor de "las bases orgánicas" que a fin de cuentas promulgó Antonio López de Santa Anna cuando nuevamente ocupó el cargo de Presidente de la República

#### **2.2.7.- BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA DEL 14 DE JUNIO DE 1843.**

Estas "bases" tienen su característica, al igual que la Constitución de Cádiz, que incluye en su texto la reglamentación electoral, creando en el título octavo un poder electoral; pero regresó a un complicado sistema de elección indirecta por juntas primarias y secundarias 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 se 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.

El sistema electoral que establecía el Título VIII de las bases Orgánicas titulado "Poder Electoral" era el siguiente: Las poblaciones de la República Mexicana se dividirían en secciones de 500 habitantes, debiendo nombrar un elector por cada sección. Los electores primarios nombraban a los secundarios y éstos formaban el Colegio Electoral del Departamento. Se nombraba un elector secundario por cada veinte primarios. El Colegio Electoral hacía la elección de los Diputados al Congreso y de los vocales a la respectiva Asamblea departamental. La Cámara de diputados se integraba por representantes elegidos por departamentos a razón de uno por cada 700,000 habitantes y si un Departamento no reunía esa cifra elegía, no obstante, un diputado, de acuerdo con la legislación de 1836. La Cámara de Diputados se renovaba por mitad cada dos años. La Cámara de Senadores se renovaba por tercios cada dos años, expresando al respecto el artículo 167 de las Bases "las elecciones de senadores correspondientes al tercio que debe renovarse cada dos años se verificará por las Asambleas Departamentales, Cámara de Diputados, Presidente de la República y Suprema Corte de Justicia".

Los Gobernadores de los Departamentos eran designados por el Presidente de la República a propuesta de las Asambleas departamentales. El Presidente de la República era elegido por las Asambleas departamentales, las que, por mayoría de votos votaban por una persona para Presidente, que "reuniera

las calidades requeridas por ejercer esta magistratura". El acta de esa elección se remitía por duplicado y en pliego certificado a la Cámara de diputados y en su receso a la diputación permanente. Posteriormente se reunían las dos Cámaras y abrían los pliegos, regulaban los votos, calificaban las elecciones y declaraban Presidente a quien hubiera reunido la mayoría absoluta de sufragios. (24)

#### 2.2.8.- LA LEGISLACION ELECTORAL DE 1846 A 1853.

Durantes los años de 1846 a 1853 se sucedieron en el país una serie de movimientos políticos y sociales que dieron lugar a violentos enfrentamientos en la lucha por el poder, destacando en este período la guerra con los Estados Unidos en la que México perdió más de la mitad de su territorio.

En esta etapa se promulgaron las siguientes Leyes de carácter electoral:

"Convocatoria para el Congreso Extraordinario a consecuencia del movimiento iniciado en San Luis Potosí el 14 de diciembre de 1845" que fue expedida el 27 de enero de 1846 por el

---

(24).- Berlín Valenzuela Francisco. Derecho Electoral. Edit. Porrúa, Edic.1980, p.p. 230 y 231

General Mariano Paredes Arriaga en calidad de Presidente Interino de la República Mexicana. El mes de agosto de 1846, el General Mariano Salas, también "en ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo" expidió una "convocatoria que reforma la del 17 de junio de 1823", así como el "Decreto que declara vigente la Constitución de 1824.

Santa Anna, al asumir nuevamente la presidencia expide el tres de junio de 1847 una Ley sobre elecciones de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Nación". José Joaquín Herrera a su vez Presidente de los Estados Unidos Mexicanos expidió el 15 de mayo de 1849 una disposición acerca de las "Elecciones de los Supremos Poderes" que deberían verificarse con apego a la Ley del 3 de junio de 1847. En el mismo mes de mayo expide otro decreto para las "Elecciones de Ayuntamientos" que deberían realizarse con apego a la Ley de 12 de junio de 1830, así como las "bases para las elecciones de Presidente de la República y Senadores", el 13 de abril de 1850, y según las cuales las elecciones se arreglarían conforme a la ley de 3 de junio de 1847.

Finalmente el 11 de enero de 1853, Juan B. Ceballos como presidente interino expidió una "Convocatoria a un Congreso Extraordinario para reformar la Constitución". Estas elecciones se deberían realizar conforme a las reglas del decreto de 10 de diciembre de 1841, estableciendo esta convocatoria que

el Congreso no podía durar más de un año y sus funciones serían las de reformar la Constitución, conservando la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

Como puede notarse nulo fue el avance de las reglas electorales en este periodo el cual, sin embargo, se menciona por ser testimonio en su conjunto, de la historia del proceso del Derecho Electoral en México.

### **2.3.- LA LEGISLACION ELECTORAL DE LA REFORMA.**

Convocatorias para el Congreso Constituyente. En el mes de agosto de 1855, se publicó una convocatoria fundamentada en el artículo 5° del Plan de Ayala, reformado en Acapulco un año antes. Este último documento establecía que la elección del Congreso Constituyente se debería ajustar a la Convocatoria del 1841. Correspondió a Don Juan Alvarez expedir una nueva convocatoria, con la misma finalidad el 17 de octubre de 1855, y en ella reitera la idea de que las elecciones del Congreso Constituyente se ajustaran a la Convocatoria del 10 de diciembre de 1841.

Entre las modalidades de esta nueva convocatoria destacando las siguientes: las Juntas Departamentales se



denominaron Juntas de Estado, en virtud de que la Revolución de Ayutla pugnó por restablecer el régimen federal; se debería elegir un diputado por cada 50,000 habitantes o por porción mayor de 25,000; entre las bases de la instalación del Congreso se establecía que los presuntos diputados calificarían sus elecciones.

El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana. Este ordenamiento fue expedido por Comonfort el 15 de mayo de 1856 y constituye un principio de la Constitución ofrecida por el grupo triunfante. En él se establece el sufragio universal desde los 18 años(arts. 22 y 23), la obligación de inscribirse en el padrón de la municipalidad, votar en las elecciones y desempeñar los cargos de elección popular (Art. 28), excluyéndose a los eclesiásticos seculares de la participación electoral (Art. 29).

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1857. En esta constitución destacan el sufragio universal, el sistema de elección indirecta en primer grado y el escrutinio secreto.

El Poder Legislativo se depositaba en una asamblea denominada "Congreso de la Unión"y se formaba por representantes elegidos por los ciudadanos en forma indirecta en primer grado. Se estableció la edad de 25 años como mínimo para poder ser

elegido representante y éstos se elegían uno por cada 40,000 habitantes o por fracción mayor de 20,000. Los territorios que no completaran esa cifra nombrarían de todas formas un diputado.

Para ser elegible, además de la edad, se establecían como requisitos ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, vecino del estado o territorio y no ser eclesiástico: Los diputados duraban en el cargo dos años, periodo en el que gozaban de la inviolabilidad de opinión; el Congreso calificaba las elecciones de sus miembros y resolvía sobre las dudas que se plantearan.

La elección del Presidente de la República, era también indirecta en primer grado y por escrutinio secreto. Igualmente se requería la edad mínima de 25 años, ser ciudadano mexicano por nacimiento, no pertenecer al estado eclesiástico y residir en el país al tiempo de la elección.

El poder Judicial Federal se integraba por la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales de Circuito y de Distrito. La elección de los miembros del Poder Judicial, se realizaba en primer grado indirecto y duraba 6 años en el cargo. Se requería tener 35 años, ser instruido en la Ciencia del Derecho y ser ciudadano mexicano por nacimiento.

La Ley Orgánica Electoral de 12 de febrero de 1857. Esta Ley significaba el inicio de un nuevo periodo en la historia del derecho electoral mexicano. A pesar de que en ella se conservan muchos preceptos de las leyes anteriores, plantea nuevas concepciones en los procedimientos de elección que consisten en:

El Proceso. Los Gobernadores de los Estados, del Distrito Federal y los Jefes Políticos de los Territorios procedían a hacer la división territorial por distritos electorales. Se integraba un distrito por cada 40,000 habitantes o por fracción mayor de 20,000. Una vez hecha y publicada la división, los ayuntamientos dividían a sus municipios en secciones de 500 habitantes. Por cada una de las secciones se elegía un elector. Los electores de un distrito, reunidos en la cabecera del mismo, elegían al diputado.

El Presidente municipal, designaba a un comisionado por sección para que hiciera el padrón de electores. El comisionado al mismo tiempo que realizaba el registro de electores, entregaba a los ciudadanos su boleta electoral que les servía de credencial de identificación el día de la elección. Los empadronadores deberían fijar las listas en lugares públicos 8 días antes para que los ciudadanos que no estuvieran empadronados hicieran sus reclamaciones. Si los comisionados no resolvían las

quejas, estas se presentaban ante la mesa de casilla el día de la elección.

El día de la elección, el comisionado para instalar la mesa designaba entre los 7 primeros ciudadanos a que se presentaran a votar, un presidente, dos secretarios y dos escrutadores. En caso de que pasada la hora para que se iniciara la elección no se presentaran al menos dos ciudadanos que se requería para instalar la mesa se llamaba a los vecinos más próximo para que se instalara; si aun así no se integraba se retiraba y daba parte al ayuntamiento respectivo.

La Votación. Para votar el ciudadano entregaba al presidente la boleta con el nombre de sus candidatos anotados al reverso. Uno de los escrutadores lo depositaba en la urna y el secretario escribía en el padrón la palabra "Votó"; concluida la votación, los miembros de la mesa hacían el cómputo y se declaraba elector primario al ciudadano que tuviera el mayor número de votos. Se levantaba el acta y los expedientes de las elecciones formados con las boletas, listas de escrutinio y primeras copias de las actas eran enviados a las Juntas Electorales de Distrito.

Las Juntas Electorales de Distrito. Las Juntas se constituían por los electores reunidos en la cabecera del Distrito. Se elegían dos comisiones revisoras; una de cinco

miembros que deberían dictaminar sobre las elecciones de los electores y otra de tres que calificaba la elección de los cinco anteriores.

La elección de diputados se hacía por mayoría absoluta de votos y por escrutinio secreto. Se levantaba un acta de la Junta y se enviaba copia al Gobierno del Estado y al Congreso de la Unión.

La elección del Presidente de la República. Al día siguiente de que los electores elegían diputados, el Congreso de la Unión se constituía en Colegio Electoral y siguiendo el mismo procedimiento, elegía por voto secreto al Presidente de la República. Después y en la misma forma, elegía al Presidente de la Suprema Corte de Justicia. Si alguno de los candidatos obtenía la mayoría absoluta de votos, se declaraba electo. En caso de no haber mayoría absoluta, el Congreso -como Colegio Electoral- elegía a alguno de los dos que hubiera obtenido mayor cantidad de votos.

A partir de esta Ley la República es dividida para efectos comiciales, en Distritos Electorales que se integraban por 40,000 habitantes o porción mayor de 20,000. Esta división se hacía en base a la organización federal de los Estados, Territorios y el Distrito Federal. Con respecto a la Ley de 1836 se aprecian las siguientes diferencias: por un lado se disminuye

el número de habitantes para elegir un diputado y por otro la elección se hace en primer grado y no en segundo o tercer grado en leyes anteriores. De acuerdo con esta ley cada sección elige un elector y estos a su vez eligen al diputado. Las Juntas Departamentales que tanto poder tuvieron en los regímenes centralistas desaparecieron en virtud de esta ley. En algunos casos esas Juntas elegían al Presidente de la República y a los senadores. En otros, las Cámaras enviaban listas de candidatos y las Juntas designaban a los titulares. En esta ley también desaparece la Cámara de Senadores.

Los Organismos Electorales. La Coordinación del proceso electoral quedaba bajo el control de los Gobiernos de los Estados y de las autoridades municipales, aun no había organismos electorales de carácter federal.

El Registro de Electores se conserva de acuerdo a las leyes electorales reglamentarias de la Constitución de 1824. Subsiste la obligación de los Ayuntamientos de nombrar a los Comisionados que elaboren el padrón electoral en cada sección.

La Circular del 22 de junio de 1867. A través de esta circular el Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación pide a los Gobernadores que comuniquen el número de distritos electorales comprendidos en sus Estados en los que no hayan habido elección de diputados al Congreso de la Unión.

Convocatoria para la elección 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 fue acompañada de una circular del Ministro Sebastián Lerdo de Tejada en la cual se hacía una "Apelación al Pueblo", (25) para que no sólo eligiera a sus representantes, sino que además, manifestara su voluntad en el sentido de autorizar al futuro Congreso para reformar la Constitución en los cinco puntos contenidos en la convocatoria y sin la observancia del procedimiento constitucional establecido. Estos puntos eran: restablecimiento del equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo, mediante el sistema bicameral; el veto suspensivo a las resoluciones del Congreso por parte del ejecutivo; intercomunicación por escrito; restricciones a la Permanente para convocar a sesiones extraordinarias y determinar un modo de proveer la sustitución provisional del Poder Ejecutivo. Ni el procedimiento ni las reformas fueron aceptados a pesar de sus intenciones democráticas al pretender establecer una especie de plebiscito.

Decreto de 3 de septiembre de 1867. Este decreto dividió el Distrito Federal en 15 distritos electorales, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución de 1857.

---

(25).-Tena Ramírez Felipe. op. cit., p.p. 689 a 696.

Decreto de 5 de mayo de 1869. Este ordenamiento reformó al artículo 16 constitucional de manera que no pudieran ser electos diputados quienes hubieran servido al Imperio.

Reforma Electoral de 8 de mayo de 1871. Esta disposición reforma la Ley Orgánica Electoral de 1857 en los siguientes puntos: el Presidente de la Junta de Electoral de Distrito no sería la primera autoridad política local, sino el ciudadano que resultaba electo por mayoría de votos entre los miembros del Ayuntamiento; los presidentes de las casillas en lugar de enviar los expedientes electorales a los presidentes municipales, los enviaban a los respectivos secretarios de los Ayuntamientos.

Se establecía que el Congreso de la Unión al lanzar su convocatoria para elección de diputados, fijaría el número que correspondía a cada estado, territorio y Distrito Federal de acuerdo con el artículo 57 Constitucional. También se estableció que en caso de que los candidatos no alcanzaran la mayoría de votos de los electores, el Congreso constituido en Colegio electoral, elegía por mayoría absoluta de los Diputados presentes, Presidente de la República de la Suprema Corte de Justicia.

Se enfatizaba que los individuos comisionados para empadronar e instalar las mesas deberían ser originarios de la



sección correspondiente. Se establecían sanciones en los siguientes casos: cuando los electores abandonaran o no concurrieran a los Colegios Electorales; si no acudían se convocaba a las elecciones en las secciones correspondientes; a los empadronadores que no publicaran las listas o no las entregaran oportunamente; si se falsificaban credenciales o se robaran o sustrajeran expedientes de una mesa o Colegio Electoral.

Decreto que reforma el artículo 34 de la Ley de 1857 de fecha 23 de octubre de 1872. En este decreto, se amplió la prohibición para ser candidatos a diputados, además del Presidente de la República, los Secretarios del Despacho, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y los funcionarios federales en el Distrito de su Jurisdicción, se incluyó a los Jueces de Distrito y de Circuito, los Jefes de Hacienda Federal, los Comandantes Militares, los Gobernadores, los Secretarios de Gobierno, los Jefes Políticos, los Prefectos, los Subprefectos, los Jefes de Fuerza con mando, los Magistrados de los Tribunales Superiores y los Jueces de Primera Instancia en las demarcaciones donde ejercieran sus cargos.

Decreto sobre la elección de Senadores de 15 de diciembre de 1874. El Presidente Lerdo de Tejada introdujo una reforma constitucional el 13 de noviembre de 1874 mediante la que

se reinstauró el Senado. Para instrumentar esta reforma se promulgó este decreto.

El procedimiento para la elección de senadores era similar al de elección de diputados, excepto que los expedientes se debían remitir a la legislatura estatal, ésta hacía el cómputo y declaraba electos a quienes obtuvieran la mayoría absoluta de votos. Posteriormente se enviaba copia del acta del cómputo a la Comisión permanente y finalmente el propio Senado calificaba sus elecciones.

#### **2.4.- LA LEGISLACION ELECTORAL DEL PORFIRIATO.**

"Reformas a la Constitución Federal de 5 de mayo de 1878". Con esta disposición se reformó la Constitución Federal y se abrió el camino a la reelección. El artículo 78 reformado, establecía que el Presidente no podía ser reelecto para el periodo inmediato, ni ocupar la Presidencia por ningún motivo, sino hasta pasados 4 años de haber cesado en el ejercicio de sus funciones. En el artículo 109 se dio la misma posibilidad a los Gobiernos de los Estados.

"Decreto que reforma la Ley Electoral de 12 de febrero de 1857 (16 de diciembre de 1882)". A través de este

decreto se suprimió la facultad de las Juntas Electorales de Distrito para elegir al Presidente de la Suprema Corte de Justicia y se estableció que esta facultad quedaba en manos de los propios Magistrados debiendo elegir entre ellos al Presidente y al Vicepresidente por mayoría absoluta de votos.

"Reformas de 21 de octubre de 1887". En esta fecha y "formalmente" de acuerdo al procedimiento constitucional se dio otro paso para la perpetuación de Díaz en el poder. En virtud de esta reforma se aprobó la reelección "por una vez". Según el artículo 78 constitucional el Presidente podía ser reelecto para el periodo constitucional inmediato pero quedaría inhábil para una nueva elección, a no ser que hubiesen transcurrido 4 años. Para los Gobernadores de los estados fue el mismo procedimiento.

"Reforma Constitucional del 20 de diciembre de 1890". Finalmente a través de esta reforma, se estableció la reelección indefinida y el artículo 78 simplemente decía que "El Presidente entrará a ejercer sus funciones el 1º de diciembre y durará en su encargo 4 años".

"Ley Electoral de 18 de diciembre de 1901". En términos generales esta Ley es similar a la de 12 de febrero de 1857, sin embargo, contiene dos modalidades: dice en primer lugar que los distritos electorales contendrán una población de 60,000 habitantes y no de 40,000 como señalaba la anterior. Por otra

parte, de acuerdo a la reforma constitucional respectiva, regula la elección al señalar que "cada Colegio Electoral nombrará el día señalado un diputado propietario y un suplente y elegirá en seguida un senador propietario y un suplente y elegirá en seguida un senador propietario y un suplente, unos y otros con los requisitos que exige la Constitución Federal". (26)

"Reformas, Adiciones y Supresiones de 6 de mayo de 1904". Estas modificaciones establecen como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la de erigirse en Colegio Electoral para conocer de la elección del Presidente y Vicepresidente de la República, Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y Senadores. Y el artículo 78 quedó en esta forma: "El Presidente y el Vicepresidente entrarán a ejercer sus funciones el primero de diciembre y jurará en su cargo seis años". (27)

## 2.5.- LA LEGISLACIÓN ELECTORAL DE LA REVOLUCION.

"Ley Electoral de 19 de diciembre de 1911". Este ordenamiento electoral fue promulgado por el Presidente Madero y se caracteriza por incorporar importantes cambios en el sistema electoral, aunque no llegó a transformar a su estructura fundamen

(26).- García Orozco Antonio. op. cit., p.p. 210 y 211

(27).- Tena Ramírez Felipe. op. cit. p.p. 210 y 211.

tal. Presenta una serie de características derivadas de las circunstancias históricas y de la experiencia próxima pasada. La preocupación del legislador consistía en asegurar la efectividad y fidelidad del sufragio. Por tal motivo, uno de los capítulos más acuciosos y extensos fue el relativo al Censo Electoral. La reglamentación de los partidos políticos, que aparece por primera vez en la Ley Electoral, significó un logro más en el avance del Derecho Electoral Mexicano. Las elecciones seguían siendo indirectas en primer grado, pero con variantes respecto de la Ley Orgánica Electoral de 1857. Las fases jerárquicas de la elección eran: Sección, Colegio Municipal Sufragáneo y Distrito Electoral.

El Censo Electoral: Cada dos años se dividía el país en Distritos Electorales y en Colegios Municipales Sufragáneos. El Distrito comprendía 60,000 personas o fracción superior a 20,000. La división distrital la realizaban los gobernadores de los Estados y las primeras autoridades políticas del Distrito y Territorios. Los Presidentes de los Ayuntamientos, a su vez, dividían a los Municipios en secciones de 500 a 2,000 habitantes. Por cada 500 habitantes se elegía un elector.

Los Colegios Municipales Sufragáneos se integraban en cada uno de los Municipios en que se dividía el Distrito, salvo aquellos que no correspondieren más de cinco electores, pues en este caso se reunían con el municipio más próximo para formar el Colegio Municipal Sufragáneo.

La autoridad encargada del Padrón era el Presidente Municipal, conjuntamente con 2 candidatos que con él hubieren competido por la Presidencia o por dos de los Ex-Presidentes Municipales quienes, hacían el censo por secciones y constituían la Junta Revisora del Padrón Electoral. Esta tenía la obligación de publicar las listas electorales y la facultad de resolver las reclamaciones que los partidos o los ciudadanos presentaran por inclusión y exclusión de votantes. Dichas reclamaciones no estaban sujetas a formalidad. En este mismo capítulo se señalaban las sanciones correspondientes a los que infringieran las normas sobre empadronamiento.

El registro de candidatos a electores: los partidos registraban a sus candidatos a electores ante el Presidente Municipal, a quien le entregaban también las cédulas-boletas hechas por cada partido para la elección en las respectivas secciones. Cada cédula contenía el nombre del elector, el partido a que pertenecían y el candidato a diputado por quien se comprometía el elector a votar en los Colegios Municipales Sufragáneos. Llevaba además un disco de color que servía de distintivo a cada partido. La Secretaría de Gobernación llevaba un registro de los colores de cada partido y designaba el modelo al que deberían ajustarse las cédulas.

La instalación de Casillas: La casilla se integraba por un instalador designado por el Presidente Municipal

y por dos escrutadores propuestos por los partidos. Si no hubiere partidos políticos registrados -se registraban en el Distrito Electoral-, el Presidente designaba libremente a los escrutadores y publicaba los nombres de los funcionarios de la casilla; los partidos políticos y los ciudadanos podían recusarlos. Sobre este recuso resolvía la Junta Revisora del Padrón electoral. Los partidos políticos, tenían derecho a acreditar un representante en las casillas electorales; igual derecho tenían los candidatos independientes.

De las elecciones primarias: La votación. El día señalado para la elección, el instalador, asistido de los escrutadores declaraba abierta la casilla a las 9 de la mañana. Si no se presentaba el propietario, ocupaba su lugar el suplente. A falta de éste, uno de los escrutadores. Si faltaren los escrutadores, eran sustituidos por los representantes, si no hubiere representante, se designaba a los ciudadanos empadronados. La casilla permanecía abierta de las 9 a las 12 y de las 3 a las 5 de la tarde. A cada votante se le daba un ejemplar de las cédulas de cada partido y, además, una en blanco por si votaba por un candidato no registrado. El votante se apartaba a un lugar que le permitiera, sin ser visto, escoger la cédula por quienes votaba. La doblaba y la depositaba en la urna, destruyendo en el acto las restantes. Desde esta ley se señalaba, casi con el mismo texto actual, que la votación podía recogerse por medio de máquinas.

Ya que el ciudadano había votado, el instalador ponía en la lista de votantes junto a su nombre la palabra "votó". Cuando en una sección correspondía elegir a más de un elector, las cédulas comprendían a todos los candidatos a electores. En este apartado, se expresan las sanciones a que se hacían acreedores quienes infringieran las disposiciones señaladas. Entre otras se especificaba que a ningún ciudadano se le podía impedir que votara. El instalador era el responsable del orden en la casilla. Las reclamaciones eran presentadas por escrito pero no se podía discutir sobre ellas.

El Cierre de Votación: Al cerrarse la votación el instalador y los escrutadores hacían el cómputo total de la elección y declaraban electo al que hubiere alcanzado mayor número de votos. Se levantaba un acta por duplicado: una copia se remitía a la primera autoridad municipal, junto con las cédulas y las protestas que por escrito se hubieran presentado; el Presidente se quedaba con la otra copia. Los representantes de los partidos tenían derecho a que se les diera copia de las actas ahí levantadas: A electores, instaladores y escrutadores se les extendía credenciales que los acreditaban como tales.

Los Colegios Municipales Sufragáneos. Como se ha dicho, los electores de todas las secciones de un Municipio presentaban su credencial ante el Presidente Municipal; éste instalaba la Junta y la presidía hasta que entre los electores se

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**



designaba un Presidente, un Secretario y dos Escrutadores. Una vez electos, el Presidente Municipal les entregaba los expedientes electorales y se retiraba. Después el Colegio elegía a 2 comisiones de tres miembros cada una, dictaminando una sobre los expedientes electorales de los miembros de otra Comisión y la otra que dictaminaba sobre los demás electores. El Colegio Tenía la facultad para decidir sobre la nulidad o validez de una elección.

A los ocho días siguientes de haberse realizado los dictámenes, los electores de cada Colegio Municipal Sufragáneo, se reunían a elegir diputados. Si el Municipio era parte de un Distrito Electoral, los colegios elegían diputados y enviaban los expedientes a las Cabeceras de los Distritos, donde se declaraba diputado al que hubiere obtenido mayoría simple. En este caso, por ningún motivo la Mesa del Colegio Municipal Sufragáneo, Cabecera del Distrito podría calificar las elecciones efectuadas en los Colegios Municipales Sufragáneos. Si el Colegio Municipal Sufragáneo comprendía un Distrito Electoral, elegían y declaraban electo al diputado. Cuando un Municipio no tenía más de 5 electores, se agregaba otro a fin de formar un Colegio Municipal Sufragáneo.

Una vez declarados electos los diputados, el Presidente y el Secretario del Colegio Electoral, les expedían la credencial correspondiente y un ejemplar del acta de la elección

de diputados que quedaba en poder del Presidente del Colegio Electoral y el otro ejemplar se enviaba a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con los expedientes y notas.

Para las elecciones de diputados, los partidos tenían que entregar al Presidente Municipal, igual que para las elecciones primarias, cédulas para la elección. En este capítulo se fijan también las sanciones para los electores que hubieren infringido las disposiciones electorales.

La Elección de Senadores, Presidente y Vicepresidente de la República, y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Concluida la elección de diputados, los electores procedían a elegir a los Senadores, Presidente y Vicepresidente de la República y Magistrados de la Suprema Corte de Justicia. Realizada la elección, se levantaba acta por triplicado. Una se quedaba en poder del Colegio Municipal Sufragáneo, otra junto con los respectivos expedientes de Senadores, se enviaba a las legislaturas locales y otra más, junto con los expedientes de la elección Vicepresidente y Magistrados, se enviaba a la Cámara de Diputados.

Las legislaturas locales declaraban electos Senadores a los ciudadanos que obtuvieran mayoría en los términos del Presidente y Vicepresidente. En caso de empate, los diputados

elegían entre los dos que hubieran alcanzado mayor número de votos.

Los Partidos Políticos.- Esta fue la primera Ley Electoral que reglamentó a los partidos políticos, al señalar de una manera muy breve los requisitos para su constitución y funcionamiento. Para que un partido pudiera intervenir en un proceso electoral era necesario que se constituyera en una asamblea de 100 ciudadanos por lo menos; que eligiera una junta que tuviera la representación del partido; que fuera protocolizada la asamblea ante Notario y que tuviera publicaciones periódicas.

Decreto que Reforma la Ley Electoral de 1911 de fecha 22 de mayo de 1912. Este Decreto tenía una importante innovación: la elección del Presidente Vicepresidente y Ministros de la Suprema Corte, continuó indirecta y en primer grado. En todo lo demás se siguió con el procedimiento de la Ley de 1911.

La votación se realizaba de la manera siguiente: Se entregaba al votante tres tipos de cédulas, una para elegir diputados, otra para elegir senadores y una más para electores. Las cédulas se depositaban en el ánfora correspondiente. Una vez hecho el cómputo de los votos emitidos para diputados y senadores, de cuya acta se enviaba una copia, junto con los

expedientes de la elección, al Presidente del Ayuntamiento del lugar designado como cabecera del respectivo Distrito Electoral.

Para hacer el cómputo distrital se constituía una Junta integrada con los miembros de la Junta Revisora del Padrón Electoral mencionada en la Ley de 1911, más otros cuatro miembros designados al azar entre diez ciudadanos en ejercicio de sus derechos políticos, residentes en el lugar y que pagarán mayor cantidad por contribuciones directas sobre inmuebles.

Realizado el cómputo se enviaban copia del acta y los expedientes electorales a las Cámaras respectivas para que se hiciera la calificación de las elecciones. A tales juntas podían acudir los representantes de partido. Como se aprecia, en esta reforma se dio un gran paso en el sistema electoral: el voto directo para elegir diputados y senadores y la adopción de un nuevo sistema, consistente en la creación de una junta para computar las elecciones de Diputados de Distrito.

Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente (20 de septiembre de 1916). Esta Ley Convocatoria, contiene algunos avances de la legislación Maderista, habiendo recogido las prácticas electorales más utilizadas hasta esa fecha que son:

El Padrón Electoral. Los Gobiernos Estatales deberían disponer que los ayuntamientos dividieran a los municipios en secciones que comprendieran de 500 a 2,000 habitantes; que las autoridades municipales nombraran una junta empadronadora, compuesta de tres miembros, uno de los cuales sería el propio Presidente Municipal. Esta junta empadronadora se encargaba de hacer el padrón de Electores. Los Partidos Políticos o cualquier ciudadano podían presentar reclamaciones. Sobre este recurso resolvía la autoridad municipal. Si la solución era adversa se podía turnar el caso al Juez de la localidad.

La instalación de Casillas. La autoridad municipal designaba un instalador propietario y un suplente para la instalación de la casilla. Mandaba a hacer las boletas electorales en número correspondiente al de empadronados y se les entregaba a los empadronadores a efecto de que estos los distribuyeran entre los electores. El día de la elección se presentaba el instalador acompañado de dos de los empadronadores y, una vez electa la mesa, entre los primeros de los 9 ciudadanos que se presentaban, les entregaba el material y útiles para la elección. Si a las 8:00 de la mañana, hora en que se iniciaba la votación, no se había presentado ningún ciudadano o no se completaban los 9, citaba por orden escrita y por conducto de la policía a las personas necesarias para instalar la casilla. Se quedaban en la casilla los empadronadores para aclarar cualquier

duda que se presentara con respecto a la inclusión o exclusión en el Padrón.

La Votación. Cada votante debería llevar su boleta con el nombre del candidato por quien votaría, anotándolo al reverso. Le entregaba la boleta al Presidente y éste la pasaba al Secretario. Cada votante, al entregar la boleta decía su nombre en voz alta y el Secretario anotaba en el Padrón, junto al nombre correspondiente la palabra "voto". Una vez cerrada la votación se debería hacer el cómputo siguiendo un procedimiento parecido al vigente. Uno de los escrutadores debería sacar de la urna una por una de las boletas, leyendo el nombre de los candidatos por quienes se había votado debiendo comprobar el otro escrutador. Al mismo tiempo el Secretario hacía las listas de escrutinio; del acto de la elección se levantaba un acta y de esta se enviaba una copia a la autoridad municipal y otra, junto con todo el expediente, se quedaba en poder del Presidente de la casilla. El expediente electoral se integraba con las boletas, las listas de escrutinio, las protestas y las actas.

Las Juntas Computadoras. Estas constituyeron un nuevo elemento en la legislación electoral y se integraban con los presidentes de casilla de un Distrito Electoral, que se deberían reunir en la cabecera del mismo, a fin de hacer el cómputo general de la votación. La Junta Computadora debería abstenerse de calificar los vicios que encontrara, limitándose a

hacerlo constar en el acta respectiva. Hecho el cómputo se declararían electo el que obtuviera mayoría simple. Se enviaba una copia del acta al Gobernador y otra, junto con todos los expedientes electorales, al personal designado al efecto en la Cámara de Diputados para que el Congreso Constituyente hiciera la calificación correspondiente.

Los Partidos Políticos. No se habló específicamente de los partidos políticos. La convocatoria daba por un hecho su existencia y se limitó a señalar sus derechos, entre los que se encuentran los siguientes: participar en el proceso electoral, nombrar representantes ante las Juntas computadoras, mesas de casillas e interponer recursos; se les prohibía tener denominación religiosa y que se formaran exclusivamente en favor de un grupo, de una raza o creencia.

"La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917". La Constitución vigente es de un indiscutible valor histórico y jurídico que "significó un notable adelanto en nuestra vida democrática en tanto que se sentó bases más avanzadas para el régimen electoral". (28) Por lo que se refiere al sistema electoral, reseñaremos solamente algunos de los aspectos más sobresalientes.

(28).- Moya Palencia Mario. La Reforma Electoral. Edit. Plataforma, México, Edic. 1973, p. 262.

El sufragio universal se elevó a la categoría de decisión política fundamental, como derecho y como deber de los ciudadanos. El artículo 35 en su fracción primera estableció como prerrogativa del ciudadano, el votar en las elecciones populares y en el 36 en su fracción tercera estipuló que era una obligación votar en las elecciones populares en el Distrito Electoral que le correspondiera. Estableció el aspecto pasivo del voto, prescribiéndolo en dos sentidos: como un derecho y como una obligación. En la fracción segunda del artículo 35 señala como prerrogativa el poder ser votado para todos los cargos de elección popular y, en la fracción cuarta del mismo artículo como una obligación, desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados y en la fracción quinta, también como un deber, los cargos concejiles del municipio donde resida, así como las funciones electorales.

La Constitución adoptó categóricamente el sistema de elección directa para los Diputados, los Senadores y Presidente de la República, remitiendo para su reglamentación a los términos que dispondría la Ley electoral.

En el artículo 51, estableció la calidad representativa de los miembros de la Cámara de Diputados que serían electos como representantes de la Nación, cada 2 años por los ciudadanos mexicanos. El artículo 52 establece que serían electos un propietario y un suplente por cada 60,000 habitantes o



por una fracción que pasara de 20,000, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio.

La Constitución fue una respuesta concreta al movimiento político iniciado por Madero. El Constituyente estableció en el artículo 83 los términos de la no reelección en la forma siguiente: "El Presidente entrará a ejercer su cargo el primero de diciembre, durará en él 4 años y nunca podrá ser reelecto. El ciudadano que substituyere al Presidente Constitucional, en ausencia absoluta de éste, no podrá ser electo Presidente para el período inmediato..."

"Ley Electoral para la Formación del Congreso Ordinario de 6 de febrero de 1917". Esta Ley, promulgada por Carranza estuvo basada en el artículo noveno transitorio de la Constitución del 17, siguió los procedimientos y ordenamientos de la convocatoria para la integración del Constituyente, con algunas variantes. Se reglamentó por primera ocasión, que la elección del Presidente sería directa. Antes, en la Ley de 1911 existía elección directa, sólo para Diputados y Senadores.

El Padrón electoral: No hay cambios con respecto a la Ley anterior, salvo que ahora la junta empadronadora entregaría a los ciudadanos, además de las boletas para elegir diputados, la de senadores y Presidente de la República. Seguirían

las mismas sanciones y los mismos recursos. El Padrón, al igual que todo el proceso electoral, continuaba en manos de los gobiernos locales.

El Cómputo y Escrutinio: Las Juntas Computadoras hacían el recuento de votos de diputados, senadores y Presidente de la República. El Paquete de senadores lo enviaban a la Junta Computadora del Primer Distrito Electoral de la cabecera de la Entidad -no había Legislaturas Locales- y el de Presidente y Diputados, a la Cámara de Diputados. La Junta Computadora de la Entidad, a su vez, enviaba los expedientes electorales correspondientes a la Cámara de Senadores.

Cada Cámara calificaba sus respectivas elecciones. Al efecto se designaban dos comisiones dictaminadoras. La calificación de la elección del Presidente de la República la hacía la Cámara de Diputados y declaraba electo al que hubiere obtenido mayoría absoluta de votos. Así pues, la mayoría absoluta únicamente persiste en la elección de Presidente de la República. Los partidos políticos seguían las disposiciones del anterior ordenamiento electoral.

"Ley Electoral de 2 de julio de 1918". Producto del régimen Carrancista, esta ley pretende instrumentar los mandamientos constitucionales.

Estaba integrada por los siguientes capítulos: De la renovación de los poderes Ejecutivos y Legislativos de la Unión; de la división territorial; censo para las elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión y de Presidente de la República; de los electores y elegibles; de la elección de diputados y senadores al Congreso de Unión; de las elecciones de Presidente de la República; de la Junta Computadora de los Distritos; de la Junta Computadora de las entidades federativas; de la nulidad de elecciones; de los partidos políticos y finalmente de las disposiciones penales. Se habla en ella de la necesidad de organizar listas electorales permanentes, en tal virtud se integrarían Consejos de listas electorales, de distritos electorales y municipales.

Los consejos de listas electorales radicaban en la capital del Estado, sus miembros eran seleccionados por sorteo de entre los candidatos propuestos por los ayuntamientos de la entidad correspondiente en proporción de un propietario y un suplente por cada municipalidad. Además del requisito de ciudadanía se requería que la persona no trabajara en ninguna misión oficial, así como saber leer y escribir y ser vecino del lugar donde debía instalarse el Consejo. Este cuerpo colegiado duraba dos años y sus atribuciones eran: inspeccionar y dirigir los servicios a que se referían las listas electorales y dar cuenta al Congreso respectivo cada vez que debía modificarse la

división de los distritos electorales, expresando las causas que motivaran esta determinación.

Los Consejos de Distrito Electoral se integraban con el Presidente municipal de la cabecera del distrito electoral respectivo, por dos computadores y cuatro ciudadanos designados por insaculación.

Los Consejos Municipales eran presididos por el síndico del ayuntamiento y se integraban mediante el mismo procedimiento del distrito electoral. Estos cargos eran irrenunciables.

Señala la ley en forma similar a la de 1911, la cantidad de habitantes y la fracción: El mínimo era 20,000 para constituir un distrito electoral.

Las listas electorales serían permanentes y sujetas a revisión cada dos años al prepararse el material, con los siguientes datos: el número de la sección, el de distrito electoral, el nombre de la municipalidad y de la entidad federativa de electores, luego el nombre completo, información pormenorizada del ciudadano y su domicilio:

El sufragio universal quedó garantizado en el artículo 37. Se concedía 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 la municipalidad.

Los requisitos para poder ser electo diputado o senador eran los siguientes: ser ciudadano mexicano por nacimiento o vecino del Estado o Territorio en que se fuera a llevar a cabo la elección y tener como mínimo 25 y 35 años respectivamente, al día de los comicios. En la elección de Presidente de la República, se observa todo lo dispuesto para la elección de los diputados, excepto que sería la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la que conocería el dictamen de elección y en su oportunidad, después de hacer el escrutinio general en todo el país, haría la declaración de los resultados.

Las Casillas Electorales se integraban de la siguiente manera: instalada la casilla se realizaba entre los primeros cinco electores, junto con los que ya estuvieran presentes al efectuar la instalación, una elección por mayoría de votos para designar a los funcionarios encargados de la vigilancia y dirección del proceso electoral durante la votación, el único requisito era estar inscrito en el Padrón de la Sección y no ser funcionario, empleado público ni candidato registrado, además saber leer y escribir. Terminada la votación, ante los representantes de los partidos políticos y de los candidatos independientes, se realizaba el escrutinio y posteriormente, los

presidentes de las casillas del distrito electoral respectivo, integraban la Junta Computadora, examinaban los expedientes de la elección para dar fe de su legalidad, hacían constar las reclamaciones y entregaban la credencial correspondiente al candidato triunfador. Los paquetes electorales se enviaban a la secretaría de la cámara de Diputados al Congreso de la entidad Federativa, según el caso de la elección.

Esta ley incorpora a su texto los principios fundamentales que motivaron la Revolución Mexicana: No Reelección, Sufragio Efectivo, elección directa y libertad de participación política con la universalidad del sufragio, para la integración de los órganos del gobierno. Los partidos políticos, apenas en ciernes, recibían a través de esta legislación, abiertas posibilidades de integración, fortalecimiento y lo más importante, garantías para la lucha política.

El Capítulo relativo a los partidos políticos ha tenido una significación para los años futuros, de ahí que convenga subrayarlo.

Los requisitos para la integración de un partido eran los siguientes: que se fundara mediante asamblea constitutiva de por lo menos 100 miembros; que dicha asamblea eligiera una junta que dirigiera los trabajos del partido y tuviera la representación política de éste; que la asamblea

hubiera aprobado un programa político y que tuviera autenticidad de la asamblea constitutiva constara en acta formal; que la junta directiva nombrada, publicara por lo menos ocho números de un periódico de propaganda durante los meses anteriores a las elecciones; registrara sus candidatos durante las fechas fijadas por la ley, sin perjuicio de modificarlas, si se consideraba conveniente dentro de los mismos plazos.

El registro se hacía en la cabecera del distrito electoral, tratándose de diputados, o en la capital del Estado en caso de senadores o de Presidente de la República; la misma junta nombraba sus representantes en las diversas municipalidades dentro de los plazos fijados por la ley, sin perjuicio de la capacidad de reforma de dicho ordenamiento. Se estableció la limitación de que los partidos políticos no deberían tener denominación o nombre religioso o se formará exclusivamente por individuos de determinada raza o creencia.

Los candidatos independientes tendrían los mismos derechos conferidos a los candidatos de partido siempre que estuvieran apoyados por 50 ciudadanos de cualquier distrito, que hubieran firmado o se hubieran adherido voluntariamente en acto oficial.

Los candidatos independientes a senadores o Presidentes de la República, serían registrados y postulados

cubriendo los requisitos anteriores pero sólo si contaban con el apoyo de 50 ciudadanos de cualquier distrito electoral. Los candidatos tenían derecho a vigilar los actos electorales relativos a su elección, acreditando el registro de su candidatura.

El capítulo de sanciones se mantenía idéntico al de 1911. Dentro de éste se establecían sanciones a la indolencia o culpa en la revisión, compilación o duplicación de las listas electorales; la inscripción o desaparición indebida y faltantes de nombres de electores en las mismas listas. La coacción por parte de los funcionarios públicos, patronos o hacendados, así como la abstención de votar sin causa justificada se sancionaba con la pérdida de los derechos políticos por un año o penas mayores en su caso de reincidencia. El rigor que se trató de imponer en este capítulo obedece, no a una tendencia represiva, sino a la experiencia Porfirista y se establecía con carácter defensivo para el elector.

En torno a esta legislación se han vertido elogiosos conceptos, considerándola algunos más allá de los tiempos en que fue promulgada. Efectivamente, la ley se adelantaba a las condiciones en lo anterior y en lo exterior a una gran incomprensión. La legislación contenía preceptos propios para una sociedad de partidos políticos "cuando apenas dos de



ellos, el Partido Laboral Constitucionalista y el Partido Nacional Cooperatista, empezaban a organizarse". (29)

Por tal motivo la ley fue prácticamente inoperante, pues dejó de hecho en manos del estado el papel decisivo en el proceso electoral. La Ley de Carranza revela un ánimo civilista y el propósito de erradicar la lucha de los caudillos. Carranza con esta ley trató de hacer realidad su ideal de "convertir a los inexistentes partidos políticos en la columna vertebral de una no menos inexistente democracia política". (30)

Durante la vigencia de la Ley Electoral de 1918 se produjeron cambios fundamentales en la vida nacional. Arnoldo Córdoba dice a este respecto que "de 1917 a 1940 México experimenta la organización del régimen populista, inventado y desarrollado como ideología y como estilo político durante la lucha armada, y su transformación en un complejo político y social en el que las relaciones capitalistas se desarrollan sobre la base de la conciliación de las diversas clases sociales y del sometimiento de las mismas al Estado de Ejecutivo fuerte. El triunfo de las clases medias había echado cimientos del nuevo sistema, como lo hemos visto, reivindicando el principio fundador de la propiedad privada, libre de privilegios, las reformas socia

(29).- Fuentes Díaz Vicente. Los Partidos Políticos en México. Edit. Altiplano, 2ª Edic. México, 1969, p.p. 200 a 221.

(30).- Ibid. pag. 198

les a favor de los desposeídos, y al Estado autoritario y paternalista, con su Ejecutivo dotado de poderes extraordinarios permanentes... Por el papel que se le atribuía en el nuevo orden social, el Estado venía a cobrar una importancia de primera magnitud; de su función como rector del sistema dependían tanto del desarrollo de la economía capitalista, como la realización de las reformas sociales. Los poderes extraordinarios conferidos al Ejecutivo convertían al Presidente de la República en la figura central de todo el organismo político y social". (31)

(31).- Córdoba Arnoldo. La Ideología de la Revolución Mexicana. Edit. Era, México, Edic.1973, p. 262.

## C A P I T U L O   T E R C E R O

### LA REPRESENTACION POLITICA Y LOS PARTIDOS POLITICOS

#### 3.1.- REPRESENTACION Y DERECHO ELECTORAL.

El Derecho Electoral y sus instituciones han surgido fundamentalmente dentro del marco de la representación política por medio de la cual los gobernados delegan en los gobernantes las acciones y facultades decisorias para que sean ejercidas en su nombre. Las comunidades políticas hacen de esta manera responsables a los gobiernos de las decisiones que deban tomar en el cumplimiento de sus funciones.

Esta situación da lugar al establecimiento de vínculos entre gobernantes y gobernados, apareciendo así los distintos mecanismos para la designación de las autoridades, surgiendo entonces, el sufragio, cuya evidente conexión se manifiesta al tener como una de sus funciones la integración de los órganos del Estado. Tales mecanismos y condiciones del sufragio, están reguladas por el Derecho Electoral que técnicamente contienen los procedimientos y las reglas a que se

sujeta la participación del pueblo en la designación de los gobernantes.

Interesa destacar para los fines de este modesto trabajo, que la representación política siendo para la democracia contemporánea un presupuesto fundamental, en cuanto que es una institución que posibilita y garantiza la participación del pueblo en el ejercicio del poder público como doctrinalmente se sostiene. Al decir de las ideas de Nicolini y Lavagno en la obra de Jorge Xifras Heras: "La representación implica una técnica, unos métodos, o si se quiere, un procedimiento encaminado a hacer valer las garantías democráticas". (32) Esta representación es aplicable solamente, a los Estados de tradición democrática y difiere de la representación de tipo técnico que puede surgir en cualquier forma de organización estatal. (33)

El concepto de la representación surgido ante la inminencia de resolver problemas políticos reales, es un fenómeno sociológico asumido por el Derecho Político, (34) lo que confirma la preeminencia de la fuente real en estas creaciones jurídicas y explica que los juristas, al recibir una realidad ya moldeada

(32).- Xifras Heras Jorge. Curso de Derecho Constitucional. Edit. Bosch, Barcelona España, Edic.1962. p. 33 Tomo II.

(33).- Lucas Verdú Pablo. Principios de Ciencia Política. Edit. Tecnos, Madrid, España. Edic.1973. p. 179, Tomo I.

(34).- Ibid. p.169, Tomo II.

encuentran dificultades para conceptualarla e incluirla dentro de las fórmulas clásicas de las teorías del derecho; así, el primer intento de explicar la naturaleza jurídica de la representación viene de equiparar a ésta a la teoría de la representación del Derecho Privado. Sin embargo, son tantas las diferencias y peculiaridades de la representación política presenta, que no puede quedar englobada ni por analogía, ni por extrapolación en las formas del Derecho Civil pues sus diferencias con éste, llevan a la conclusión de que se trata de una naturaleza diferente, cuyo contenido al no ser comprendido ha obligado a muchos tratadistas a ensayar hipótesis varias en que sus extremos llegan hasta una idea ontológica de la representación. El problema no obstante, se clasifica si atendemos a las razones que históricamente dan a la representación su importancia decisiva para el desarrollo del Estado que incluso hace decir a Loewenstein que tal institución es en el terreno de la política lo que "en el desarrollo técnico de la humanidad es la invención del vapor, la electricidad, el motor de explosión o la fuerza atómica". (35) Esta comparación no parece ser exagerada, porque hasta con examinar los Estados de proporciones gigantescas, intentando resolver sus problemas políticos sin la presentación para comprender su verdadero valor.

Por otra parte, no se puede concebir la evolución

(35).-Loewenstein, Karl. Teoría de la Constitución. Colec. Demos. Edit. Ariel, Barcelona España, Edic. 1976. p. 60.

de las minúsculas ciudades-estados para llegar a constituir las organizaciones estatales contemporáneas sin la representación. Se aprecia entonces que sólo merced a ésta, las pequeñas unidades políticas de la antigüedad pudieron convertirse en grandes y complejas, cuando fue posible sustituir el sistema primario de democracia directa, por el de la moderna democracia representativa.

Surgida así, en etapas históricas en la época de la Ilustración, la representación nace para resolver el problema que implica la exigencia de Estado moderno, en que el ejercicio de la democracia directa es una imposibilidad, tanto por la multiplicación de la población y el territorio, por cuanto por el momento de las complejas tareas estaduales, convirtiéndose en una institución sustitutiva del proceso ideal de la participación directa. Constituye una solución idónea en la medida en que efectivamente logra sustituirla; mas en los aspectos en los que no le es posible resolver los problemas, como lo hacía, por ejemplo, la democracia directa practicada por los Griegos o los Suizos, la representación es una institución imperfecta, a la que sin embargo, se ha tenido que recurrir, por no conocer la doctrina política hasta nuestros días otra más adecuada.

La representación fue desde sus orígenes, una ambiciosa institución para resolver el problema de la participación de los muchos, mediante las actuaciones de las

pocas, siendo vista como una solución inmediata, que dio lugar a un proceso de evolución tendiente a perfeccionarla a través de los medios y las técnicas más variables, las cuales han venido girando al rededor del sufragio por ser éste el cause por el que mejor se obtiene la representación.

El profesor Jellinek, en su Teoría General del Estado, expresa que: "se entiende por representación de una persona con otra o varias, en virtud de la cual la voluntad de la primera se considera como expresión inmediata de la voluntad de la última, de suerte que jurídicamente aparecen como una sola persona" (36) Para este autor, "la idea de la representación es meramente jurídica. Los conceptos técnicos aplicables a ella no encuentran en los hechos reales que les sirven de fundamento, elemento alguno en que pueda reconocerse su peculiaridad psicológica y social". Hace una distinción entre órganos representativos secundarios y órganos primarios, siendo el pueblo que constituye éste último, el que da origen al primero, pues posee voluntad propia por lo que se refiere a la competencia que le otorga. El órgano primario no tiene poder -dice el autor-, sino para expresar de un modo inmediato su voluntad, en cuanto ésta sea una facultad especial que le compete. El caso más frecuente en esto, es el de la designación del órgano secundario

(36).- Jellinek George. Teoría General del Estado. Edit. Continental, México. Edic. 1958, p.p. 465 y 466.

mediante elección. (37)

Jellinek piensa que por no hacerse la distinción entre conceptos jurídicos y los hechos reales acerca de la representación, se le atacaba como un artificio de la voluntad del pueblo, tal como hizo Rousseau, que sufrió una confusión al trabajar "preferentemente con abstracciones y ficciones jurídicas" que lo llevaron a formular su conocida teoría en que niega que éste pueda ser representado.

En la doctrina francesa, donde se generó la representación política de 1789, según muchos autores, Carré de Malberg encuentra que es la soberanía nacional lo que da origen a la representación, cuyo titular lo es el pueblo en su totalidad, no siendo posible a ningún individuo o grupo atribuirse su ejercicio. El poder pertenece por entero a la nación, al pueblo, que es el único que puede "delegarlo" para que a su nombre sea ejercido. (38) La delegación "es una idea clave del Derecho Francés" reafirmando la idea de que "subsiste en la base del derecho positivo actual. La teoría de la delegación, implica la de la representación nacional". Los delegados de la nación son

---

(37).- Ibíd. p. 463.

(38).- Carré de Malberg R. Teoría General del Estado. Edit. Fondo de Cultura Económica, México. Edic. 1948. p. 166.



sus representantes y la voluntad que expresa vale como expresión de la voluntad de la nación.

Dentro de este orden de ideas, el régimen representativo desde el punto de vista político "significa que el pueblo se gobierna por medio de los elegidos, que son nombrados por un tiempo limitado. Periodicidad, renovación, publicidad y responsabilidad en su gestión, son condiciones del régimen que se caracteriza por la influencia de las asambleas electivas en la dirección de los asuntos públicos. En cambio, jurídicamente, el régimen representativo "es aquél en que se produce el fenómeno jurídico de la representación, y, por su imputación a la voluntad de la nación, se enlaza con los procedimientos de selección y nominación de los representantes".

Es desde ambas perspectivas de la doctrina francesa donde encontramos a la representación política vinculada con el Derecho Electoral, pues de acuerdo con la interpretación que en ella hace Fayt, el pueblo se gobierna a través de las personas que elige periódicamente, por medio de mecanismos (procesos y procedimientos) electorales para nominarlas como sus representantes.

Mario Justo López considera, siguiendo el pensamiento de Sieyes, expuesto en "¿Qué es el tercer Estado?", que la representación tiene un fundamento individual, en virtud

de que "los individuos son las unidades básicas de la comunidad; pero la comunidad necesita una voluntad común. Los individuos son demasiado numerosos y están dispersos en una superficie demasiado extensa para ejercitar fácilmente ellos mismos su voluntad común. Para superar la dificultad, confían el ejercicio de la porción de la voluntad común necesaria para velar y proteger a las atenciones públicas, a algunos de entre ellos. Pero no transfieren la voluntad común, sino solamente su ejercicio, y, de este, solo una porción...". (39) La Constitución del pueblo, es la que establece las condiciones y límites en que los delegados deben ejercer la parte de voluntad común que se les otorga en comisión y no como un derecho propio. Destaca también el autor, que "los representantes lo son de la Nación en su totalidad y no de quienes lo han elegido y, consecuentemente, no están obligados a seguir las instrucciones de estos último ni son responsables ante ellos... La representación es así, con relación a la voluntad común ("popular" o "nacional"), lo que el mapa es al territorio que representa". (40)

Justo López tiene muy presente que, como lo expresaba Sieyes, el individuo es lo más importante en la sociedad política, por ser principio y fin; de ahí que ningún

---

(39).- Justo López Mario. La Representación Política. Edit. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, Edic.1959. p.14.

(40).- Ibid. p. 15.

otro grupo ni familiar, regional o gremial, puede sustituirlo como "el elemento básico de la representación", aunque al mismo tiempo reconoce que "no es, aisladamente, el titular de ella. Cada individuo es un elemento, pero solo la totalidad (la Nación, el Pueblo) es la representada. Y sólo el conjunto es el representado, las representantes lo son de él -del conjunto: la Nación, el Pueblo-, y no de cada individuo o de un sector cualquiera de ellos".

### **3.2.- NATURALEZA JURIDICA DE LA REPRESENTACION POLITICA.**

Los artículos 50 a 54 y 56 constitucionales, constituyen la esencia de lo que la doctrina constitucional ha denominado como el sistema representativo y cuya estructura original de 1917 fue modificada en diciembre de 1963, y en forma sustancial mediante la reforma política de 1977 la que ha su vez fue revisada y reformada en el año de 1986. El nacimiento del sistema representativo se debe a que en las sociedades humanas con cierto nivel de desarrollo y con una población numéricamente significativa, no era físicamente posible el ejercicio de una democracia directa como la que se practicaba en las ciudades griegas en las que las plazas públicas se constituían en recinto lo suficientemente grande como para albergar a todos sus ciudadanos, con el fin que estos se dieran sus propias leyes sin

necesidad de intermediarios. De esta manera, ante la imposibilidad de un gobierno directo, se ideó la ficción del sistema representativo mediante el cual se considera que el pueblo está presente en las sesiones de los órganos legislativos a través de los representantes políticos que elija. Las teorías en torno a los aspectos jurídicos de esta institución gira fundamentalmente alrededor del papel que desempeña el representante con relación al representado y si se trata de un mandato o una representación; así como a los vínculos que entre ambos se establece. El tema, por consecuencia, presenta muchas dificultades para su tratamiento, por algunos connotados estudiosos del tema estimulan la idea de establecer confusión de la representación política con la representación clásica del Derecho Privado. En estas condiciones como dice Lucas Verdú, "hay que tener presentes datos extra-jurídicos para comprender la representación política, puesto que ésta cubre todo el camino que media entre política y Derecho, y viceversa. Las llamadas instituciones representativas son, a un tiempo, el eslabón que une y separa, al mismo tiempo, la posición de gobernar y ser gobernados, el darse las leyes y someterse a las mismas. Los mecanismos representativos son el trámite y procedimientos por los cuales -podría decirse- un soberano se convierte en súbdito, y éste vuelve a ser soberano. (41)

---

(41).- Lucas Verdú Pablo. Curso de Derecho Político. Edit. Tecnos, Madrid. Edic. 1972 Tomo II. p. 186.

De entre la teorías elaboradas sobre este particular destacan las siguientes:

- a) Teoría del Mandato Imperativo;
- b) Teoría del Mandato Representativo;
- c) Teoría de la Representación Libre;
- d) Teoría de la Representación Virtual;
- e) Teoría de los Organos de Representación;
- f) Teoría de los Representantes como Organo de la Nación, y
- g) Teoría de la Investidura.

Cada una de estas teorías, parte de puntos de vista particulares que los distintos autores tienen en relación con la Ciencia Jurídica, de tal manera que resulta interesante conocer aunque sea sintéticamente su pensamiento, para estar en condiciones de explicarnos cuál es, en última instancia, la esencia de la representación.

a) Teoría del Mandato Imperativo. Esta doctrina se estructura con los principios del Derecho Privado y tiene en la Edad Media sus más lejanos orígenes, pues en ella la ciudad representada que era por uno de los sujetos y los representantes establecían un pacto expreso o tácito que se hacía constar en un cuaderno o carta de instrucciones, sobre la base de la figura jurídica del mandato con representación. A fines del siglo XVIII

la idea de la representación sufre algunas modificaciones para dar lugar a la llamada teoría del mandato imperativo y a la del mandato representativo. Teniendo como base las instituciones iusprivatistas sobre el particular, la representación ya no se da entre los estamentos o las ciudades, sino entre el pueblo unitario o parcialmente considerado y los representantes; además, el vínculo entre ambos sujetos va a surgir dentro de un procedimiento especial de gran significación en el siglo XIX como es el sufragio individual, el que a su vez va a dar lugar a una connotación del pueblo diferente desde el punto de vista político constituido en el "cuerpo electoral".

Ahora bien, la característica de la teoría del mandato imperativo, consiste en una relación contractual concreta, basada en la figura del mandato con representación del Derecho Privado, establecida entre los representantes y los electores que lo designaron, reservándose estos últimos medios de influencia y participación sobre los primeros. Para garantizar el cumplimiento de la mencionada relación, existía la facultad de revocación y el cuaderno de instrucciones. El pueblo es el titular de la soberanía, que se encuentra dividida en partes proporcionales de acuerdo a la población, siendo transmitida a sus representantes por medio de un mandato concreto que podía ser revocado por los electores, cuando sus instrucciones fueran variadas o desatendidas en el ejercicio de la representación.

En este tipo de representación, los electores que ceden en forma expresa ciertos poderes a sus representantes, son concretamente determinados, de manera que la relación contractual es establecida entre electores determinados y sus representantes, constituyendo una característica fundamental con respecto al mandato representativo, como veremos a continuación.

b) Teoría del Mandato Representativo. Para los sostenedores de esta teoría, también llamada del mandato electivo o legislativo, la naturaleza jurídica de la representación tiene su fundamento precisamente en la idea del mandato, por medio del cual el representante es investido de poderes que corresponden a los representados. Por otra parte, considera esta doctrina, que es el principio de sustitución el que sirve de apoyo, si bien tiene otra interpretación diferente a la que el Derecho Privado le daba originalmente. Es así, como "el sujeto representado se convierte en una magnitud determinada e indeterminable; el pueblo, que rebasa el mismo concepto del cuerpo electoral; y el contenido de la representación se sustrae al vínculo (elección por el cuerpo electoral) a través del cual establece". (42)

En esta teoría la noción de pueblo, en quien reside la soberanía es identificada con la del cuerpo electoral,

(42).-Sánchez Agesta Luis. Principios de Teoría Política. Edit. Editorial Nacional, 6ª Edic. Madrid, España 1976, p.308.

ya que éste a través de las elecciones no sólo designaba a los miembros de los órganos estatales, sino que además les delegaba poder. Refiriéndose a este tipo de representación, León Duguit considera que el mandato, en el caso de los miembros del Parlamento, es conferido por la Nación en su conjunto y no por los miembros del cuerpo electoral. "Hay -dice- un verdadero mandato; los dos sujetos del mandato son: la Nación de una parte, que es el mandante y el Parlamento, de otra, que es el mandatario. El efecto de este mandato será producir una representación, de tal suerte, que la manifestación de la voluntad emanada del Parlamento será como si emanase de la Nación misma y tendrá los mismos efectos. La soberanía no está distribuida entre los miembros de la Nación, ni entre las diversas circunscripciones que nombran los diputados, ni tampoco entre los miembros del Parlamento. Es el Parlamento entero, formando una persona jurídica, quien recibe el mandato de ejercer esta soberanía en nombre de la Nación". (43)

En realidad, el problema al que se atiende es el de distinguir entre mandato y representación, entre mandatario y representante, siendo aquí donde la doctrina política rebasa los linderos de lo jurídico tradicional, pues el mandato clásico por sí mismo no implica representación, como lo afirma Kelsen, al

(43).- Duguit, León. Manual de Derecho Constitucional. París, 1911, p.p. 153 y 154. cit. Justo López, Mario, op. cit. p.p. 25 y 26.



sostener que en el empleo de las palabras "Mandato libre" existe una contradictio in adjecto. (44) Sin embargo, en el campo de lo político, la obviedad de la representación no permite tratar a ésta como inexistente, de tal forma que las palabras mandato representativo no pueden entenderse sino como un intento, como una transición del desarrollo de la doctrina del mandato en el Derecho Civil en beneficio del Derecho Político, este mismo sentido de superación obliga a otra figura que se maneja en la doctrina y que se denomina teoría de la representación libre.

c) Teoría de la Representación Libre. En esta expresión, se remarca la necesidad de atender a la representación política como algo no proveniente de un mandato jurídico, porque el representante no está sujeto a ninguna voluntad que le sea ajena, ya que la elección no es en este caso un ejercicio de transmisión de poderes sino sólo la fórmula de escoger a los mejores y los electores sólo ejercen influencia sobre sus representantes en sus acciones políticas, pero ésta no trasciende a la acción legislativa que está reservada exclusivamente al juicio de los elegidos, los que con sus electores tienen una relación derivada del Derecho Público, del Derecho Político, a la

(44).- Kelsen Hans. Teoría General del Estado. Edit. Nacional, México Edic.1965, p.p. 401 y 402.

que llamamos representación. Se quiere reafirmar con esta teoría la delegación que la Nación hace en sus representantes, cuya voluntad es la voluntad misma de la Nación, ya que ésta no existía antes de que los representantes la actualizaran. Atendiendo a esta teoría, se ve con claridad que los representantes son el instrumento de la expresión de la voluntad nacional y que la elección es sólo el procedimiento por el que se reconocen, lo que explica con claridad y sin mayor meditación porqué los diputados son los representantes de la Nación y no de aquellas personas en concreto que los eligieron, puesto que la voluntad nacional o la soberanía nacional no pueden ser expresadas por ninguna persona en particular.

d) Teoría de la Representación Virtual. El examen práctico de los procesos electorales, revela siempre que los elegidos nunca están totalmente ausentes de una relación de representación con sus lectores en concreto, lo que se pone de manifiesto, justamente, en la influencia que los votantes ejercen sobre el candidato, que lo hace dúctil a las solicitudes de éstos, por lo que independientemente de su categoría de representante de la voluntad soberana, el elegido refleja la voluntad o voluntades de sus electores, a los que en esta forma representa. Este hecho ha dado ocasión a que algunos autores, entre los que se encuentra Edmund Burke hayan elaborado la llamada teoría de la representación virtual, que subsume ambas representaciones, pero siendo la real la que atañe a la Nación y

virtual a la que atañe a la porción del electorado que corresponde, esta segunda no por virtual es menos importante y a la que en nuestro país se antojaría llamar, más bien representación práctica o empírica, pues por diversas razones los diputados mexicanos parecen lucir más como gestores sociales de sus electores distritales que como representantes de la Nación, observando que la mayor preocupación de un diputado es permanecer en constante contacto con sus electores, identificado con sus problemas y necesidades y sirviendo de intermediario para la mejor solución de los mismos.

Esta actitud del legislador, corresponde al concepto que gran parte de la población tiene de él, pues independientemente de consideraciones doctrinarias y posiciones académicas sobre el particular, la específica realidad política de nuestro país da lugar a un tipo de representante con mayor cercanía a su electorado, el que valora sobremanera el trabajo concreto que estos realizan.

Esta pretensión de identificación de los diputados con sus electores, a través del conocimiento y gestoría de sus problemas, ha sido vista con simpatía por los teóricos, en virtud de expresar una función más amplia de ellos, quienes además de representantes de la Nación en su conjunto, resultan ser intermediarios de quienes los han elegido en la búsqueda de soluciones eficaces a sus necesidades. Comentando esta cuestión

Carreras de Francesco y Vallés, Josep, sostienen que "a escala local, las elecciones ofrecen la ocasión para que el representante de un distrito o los aspirantes a dicha representación entren en contacto directo con sus electores. Estos aprueban o censuran la gestión de sus representantes. Y, al mismo tiempo -refuerzan la imagen de que el diputado es un valedor -más o menos eficaz- para la defensa de sus intereses y para la transmisión de sus quejas y necesidades a las demás instancias del poder".(45)

e) Teoría de los Organos de la Representación. Esta doctrina que en términos generales fue enunciada en el inciso primero de este capítulo, del que se dijo que para Jellinek, la representación era una idea fundamentalmente jurídica, porque sus conceptos no encuentran aplicación en los hechos que en la realidad le sirvan de fundamento alguno en "que pueda reconocerse su peculiaridad psicológica social". Recordamos que para este autor, en la representación, existen órganos primarios que él identifica con el pueblo y órganos secundarios que son los formados como consecuencia de la representación misma.

El mérito de la teoría de los órganos de representación, estriba en haber alejado definitivamente a la

45.- Carreras De Francesa y Vallés, M. Josep. Las Elecciones. Edit.Blume, Barcelona España, Edic.1977, p. 30.

doctrina de las explicaciones ligadas al mandato en cualquiera de sus formas, pero en ellas se incurre en el defecto de considerar como representación política a la representación como función o representación técnica a la que aludimos, descargándola, por tanto, de toda posición ideológica y al hacerlo, vaciándola de todo contenido político. Es indudable que la representación técnica es imprescindible para la existencia y funcionamiento de los órganos del Estado; por otra parte, es innegable que la técnica que se utiliza es la jurídica, pero la representación política es algo más que esto, y presupone el concepto de la soberanía popular que será un dato accidental en la teoría alemana; de aquí que cuando los franceses -especialmente Carré de Malberg recoge estas ideas-, las modifica devolviéndoles su contenido político y la establecen como teoría de los órganos de la Nación.

f) Teoría de los Organos de la Nación. El más destacado sostenedor de esta tesis en Francia es Carré de Malberg, quien rechaza toda explicación basada en las nociones del mandato, en su germanismo y para beneficio de la doctrina, se aleja de la teoría clásica y trasplanta la tesis de los órganos, pero adecuándola a la realidad francesa, lo que resulta exitoso, pues al hacer recaer la representación en los órganos de la Nación, devuelve el contenido político al concepto y completa esta teoría al establecer que los diputados son órganos por medio de los cuales "la Nación llega a ser capaz de querer", y sugiere

que "el concepto de representación debe ser substituido por el órgano nacional o también órgano del Estado", como prueba de que no se trata de un mandato, propone que se observe la inexistencia de dos personas diferentes, necesarias en el contrato de mandato y realiza las bondades de la concepción de órgano en lugar de la representación, ya que no requiere ninguna voluntad preexistente, ni sujeción al electorado, y haciendo ver que una vez instituido por la voluntad nacional, el órgano obra libremente como agente de la Nación". (46)

g) Teoría de la Investidura. El trasplante de la teoría orgánica alemana a territorio francés, la idea del órgano con la de nación, recibió un fuerte impulso en la teoría llamada de la investidura cuyo autor es Maurice Hauriou. Su mérito lo podemos apreciar en la fusión que hace de las nociones de representación técnica con las de representación política, al reflexionar sobre la evolución histórica de la representación, diciendo "por intermediación del Derecho canónico y del Derecho corporativo, el concepto de función se trasmite durante la Edad Media al nuevo Derecho Público que se elabora, y en este Derecho Público moderno, la idea de la representación se vincula al de la función pública que realiza". "Pero, en el fondo, la representación del pueblo por el poder o la representación por la función se refieren a la misma, porque la función no es más que

---

(46).- Carré de Malberg, op. cit., p.p. 225 y 226.

la esfera de la competencia del poder". (47)

En estas ideas de Hauriou, se encuentran las razones que le dan originalidad a su tesis, pues al destacar el elemento del poder, responsabilizándolo de la creación de los vínculos entre gobernantes y gobernados lo hace tomando en cuenta la génesis sociológica de la representación, destacando su importancia y haciéndonos ver que "el poder, creador del Derecho, tiene la virtud de hacer jurídica esta representación". Por último al mencionar el hecho de que el representante actúa como órgano sometido a una competencia, lo que no le priva de autonomía, produce los efectos de investidura, haciendo posible que la acción de estos sea legitimada.

Considera Hauriou que existe en el régimen representativo un sistema de equilibrio que se da entre dos autonomías que son la del poder de dominación, ejerciendo por los representantes y la del poder de resistencia, que se ejerce por los gobernados.

Apoyándose en esta teoría, se puede superar definitivamente la vieja doctrina que pretendió encontrar en la figura del mandato, la explicación normativa de la representa-

(47).- Hauriou, Maurice. Precis de Droit Administratif et de Droit Public. Edit. París 9<sup>a</sup>. Edic.1911, p.p. 225 y 226.

ción. Si a esta posición de Hauriou agregamos las ideas de Carré de Malberg, a que hicimos referencia anteriormente, tendremos una visión más adecuada para comprender la naturaleza jurídica de la misma.

A pesar de todo lo expresado, respecto a la naturaleza jurídica de la representación y en atención a la importancia actual del régimen de partidos y de la práctica política en las formas de democracia semidirecta, nos vemos obligados a reconocer que cuando en principio los juristas intentaron asimilar la representación política al mandato imperativa, lo que en el fondo perseguían, era no caer en la desilusión que producía una realidad -la de la representación- al alejar cada vez más el imperio del pueblo sobre sus gobernantes; sin embargo, con el transcurso del tiempo, se vieron precisados a encontrarle un lugar en el mundo jurídico.

Este fenómeno, se hizo patente a medida que más se perfeccionaban las teorías de la representación libre, siendo la consecuencia una mayor preocupación por encontrar nuevas formas, que arraigadas en la conciencia de los ciudadanos, los hiciera sentir verdaderamente participantes del proceso político de su nación a través de sus representantes. Fue así como nacieron los partidos políticos y las formas semidirectas de democracia. A este respecto, Sánchez Agesta acota con razón que "el pueblo como totalidad es una abstracción que independiza al representante de



sus electores. Este queda vinculado en la medida en que responde su actuación representativa ante unos elementos concretos". (48)

La política de los Estados en los últimos 150 años, se ha venido desarrollando en la ruta de los partidos políticos, los que fueron vistos como la esperanza para una mejor representación. Más en la realidad, parecen haber desbordado el papel de canales políticos para encauzar las inquietudes populares, constituyendo la amenaza a la vida democrática contemporánea, pues su excesivo fortalecimiento ha llevado a la partitocracia, (49) dando lugar a un replanteamiento de la teoría de la representación. Es así, como el mismo Sánchez Agesta piensa que "el régimen representativo de base electoral ha evolucionado a lo largo del siglo XIX, en función paralelamente al régimen de partidos. El "candidato" a la elección representativa es normalmente candidato de un partido político, tanto en el sistema de partidos múltiples como en el de partido único. La elección representativa se desvía de su función propia y tiende hacerse impersonal, ya que el voto se da más al "candidato de partido" que la persona concreta. La representación, realizada por vía electiva y fundada en el principio de sustitución representativa, ha consagrado un hecho, no por tácito menos efectivo y trascen-

---

(48).- Sánchez Agesta, Luis. Op. cit. p.309.

(49).- "Partitocracia significa, en sentido lato, gobierno de partidos; pero su aceptación estricta, mucho más

delimitada, tiene ya carta de naturaleza en la estasiología. Su definición ha de hacerse históricamente y por contraste. Las dos últimas etapas del Estado demoliberal han sido la parlamentaria, que sufre grave crisis, y la partitocrática, que es la emergente. Esta se proyecta sobre el fondo de aquélla a) Del Estado Parlamentario al de Partidos.- La Cámara nacen para moderar el absolutismo de los soberanos, para representar intereses locales, estamentales o de clase, y para determinar la verdad política. A medida que en el siglo XIX las monarquías limitadas se van convirtiendo en Estados demoliberales parlamentarios, la última función, la definidora, se torna dominante, porque las leyes que se promulguen y la actitud que la asamblea adopte ante el gobierno depende de lo que ella considere bueno. En su momento ideal, el parlamento es el laboratorio de la verdad política, y su hermenéutica es el diálogo. Del contraste de opiniones debe brotar la certidumbre. Hay una dialéctica de intereses que origina conflictos, pero hay otra de razones que alumbró la evidencia. En el genuino parlamentario domina la faceta académica sobre la litigante; su timbre de gloria es aportar luz al debate y convencer. El dominio del pensamiento y de la palabra es esencial, pero lo decisivo es que se trata de una calidad personalísima e intransferible. El parlamentario auténtico aspira a ser él mismo, y a ser el mejor. En esto consiste su aristocratismo. Y así enlaza con sus predecesores de todas las épocas, hasta los senadores de la antigüedad. El estado demoliberal parlamentario tiene unos pares que comparten la soberanía y que, colegiadamente, controlan al Gobierno, elaboran directrices y legislan, sin que cada uno deje de ser cada uno, incluso cuando se asocia por afinidad. Este esquema nunca plenamente realizado, se derrumba al implantarse la partitocracia. La esencial nota diferencial de la partitocracia es que las decisiones ya no las toman los parlamentarios, sino los dirigentes de los partidos, que a veces, operan en la sombra. El epicentro gubernativo pasa de las Cámaras a las secretarías generales. Esta traslación no ha sido fortuita; responde a la dialéctica interna del partido político: cuando más organizado, más oligárquico, más autoritario. Los partidos dejan de ser simples cauces electorales para convertirse en titulares del mando. El núcleo del poder ya no está distribuido entre los notables, sino entre muy pocos líderes. Y los partidos, cada vez más ambiciosos, han ido ocupando, en constante avance, los resortes del Estado. Lo que los Alemanes llaman Parteientaat, los Ingleses Party Government y los Italianos Stato di Partitocrazia, es aquella forma del Estado demoliberal en que las oligarquías partidistas asumen la soberanía efectiva.

te un gobierno de los partidos, que puede desnaturalizar la legitimación... En los países del Este Europeo se exalta de nuevo la acción del mandato imperativo como vía de influencia". (50)

A la luz de las anteriores ideas, pensamos que existen nuevos matices en la integración de los órganos del Estado actual, que obligan a una reconsideración socio-jurídica de la representación política por parte de la doctrina, en virtud de que no puede ignorarse el hecho de que los partidos políticos han desplazado la lucha individual de los ciudadanos para acceder al poder, encuadrándolos dentro de sus estructuras, de acuerdo con las directrices del núcleo dirigente.

En estas condiciones, en la actual sociedad de masas, el individuo aislado se siente impotente para penetrar en el proceloso mar de la política, si no lo hace como militante de una organización partidista, dando lugar a posiciones extremas que sostienen que los miembros del Parlamento o congreso deben obedecer al mandato imperativo de su partido, antes que responder a la representación libre que se les otorga, a riesgo de que de no hacerlo así, sean marginados o excluidos de su propio partido.

Acertadamente ha expresado Fayt sobre esta cuestión, que debido a la institucionalización de los partidos,

---

(50).- Sánchez Agesta Luis. op. cit. p.p. 308 a 309.

los representantes se han visto subordinados a una voluntad extraña, en virtud de la cual "el diputado se encuentra sometido a la disciplina y al programa del partido y es portavoz de las resoluciones de sus órganos directivos. La figura del diputado independiente que formaba parte de una asamblea deliberativa de la Nación es sustituida por la figura del representante del partido. En los hechos, el diputado sirve al grupo que hizo posible su elección, lo que implica, en cierta medida la resurrección del mandato imperativo entre partido y diputado afiliado de partido. No es el representante del pueblo ni de la nación, lo es del partido y, en el mejor de los casos, del sector del cuerpo electoral que lo ha elegido a través del partido. Su actividad se encuentra sometida a las decisiones del partido, debiendo servir al programa partidario, tanto por disciplina como por convicción, y aun por deber ético". (51) Agrega este autor, que la subordinación del diputado tiene diversos grados, de acuerdo con la mayor o menor centralización o descentralización del partido al que pertenece, pudiendo decirse que existe una relación directa en la que a mayor organización corresponde un mayor sometimiento.

Los esquemas tradicionales de la representación ya no responden a la actual estructura política del Estado contempo-

---

(51).-Fayts, Carlos. Derecho Político. Edit.Abeledo-Perrot, Buenos Aires. 4a.Edic. p.111.

ráneo, caracterizado por el arribo de las grandes masas dentro de los partidos, que siguen siendo aun el mejor puente para canalizar sus inquietudes políticas y aspiraciones de progreso, no obstante los riesgos que a estos amenazan de contraer la enfermedad de la partitocracia, como ha sucedido ya en algunos países, es necesario entonces aceptar la transformación que se está operando en el régimen representativo y en "el sentido de las elecciones y la significación de los congresos y parlamentos. La elección adquiere el sentido de una consulta a la opinión y voluntad popular, un medio a través del cual el cuerpo electoral expresa su pensamiento sobre la conducción del Estado". (52)

Dentro de estos lineamientos, se comprende la exigencia de los pueblos, que sintiéndose imperfectamente representados en los órganos del poder estatal, reclaman con urgencia el derecho a una mayor participación en las decisiones gubernamentales. El empleo del referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y las otras formas de democracia semidirecta, cuya existencia data ya de muchos años, a pesar de la frialdad e indiferencia con que ha sido vista por los gobernantes, cobran, no obstante, cada día una importancia mayor, haciendo coexistir junto a la representación libre el mandato imperativo del pueblo a través del cuerpo electoral.

---

(52).- Ibid. p.112.

En estas circunstancias, como sucede frecuentemente, la realidad se ha anticipado tanto a la doctrina, como al derecho vigente, existiendo, como expresa Lucas Verdú, al referirse al tema que estamos analizando "un caso típico que corrobora la relativización del Derecho Constitucional a las realidades políticas. No es posible explicar satisfactoriamente, con razonamientos apoyados en simples normatividades constitucionales, el profundo sesgo que ha experimentado la representación política desde el liberalismo clásico hasta la democracia masificada de nuestros días. En efecto, la generalización del sufragio, la intersección de los partidos políticos en los procesos electorales y parlamentarios, así como las coaliciones de los grandes partidos, han afectado profundamente al concepto clásico de la representación".(53) Esto hace necesario el tratamiento más detallado del tema de los partidos políticos, razón por la que en nuestro siguiente capítulo se intentará una síntesis de su doctrina.

Finalmente consideramos, que los avances interdisciplinarios de la representación política deben ser recogidos por los juristas para su procesamiento normativo, pues ella seguirá siendo durante mucho tiempo la fórmula más idónea para la participación del pueblo en el poder político, debido

---

(53).-Lucas Verdú Pablo. op. cit. p. 348.

fundamentalmente a que no se conoce otra capaz de sustituirla con éxito; pero, a la vez se observa ya, que la tendencia de la práctica política se dirige a formas de participación más directa que llevan utópicamente hasta los linderos de autogestión.

Corresponde al Derecho Electoral también, estar atento a estas transformaciones para recoger normativamente las nuevas instituciones que la vida política de los pueblos está generando, ya que todos estos temas confluyen en las elecciones que son el campo propio de este Derecho.

### 3.3.- GENESIS DE LOS PARTIDOS POLITICOS.

"El partido, dice Summer Maine, es probablemente una supervivencia y consecuencia de la primitiva combatividad de la humanidad. Es la guerra fuera de la ciudad que deviene guerra dentro de la ciudad". (54)

El origen de los partidos políticos es muy antiguo. Italo A. Luder, cita como antecedentes, el partido democrático y aristocrático en la antigua Grecia; el de los Plebeyos y el de los Patricios en Roma; el de los Gúelfos y los

---

(54).- Sumer Maine Henry. Popular Government. Editorial Nueva York, Edic. 1886. p. 101.

Gibelinos en las ciudades Italianas en la Edad Media; pero, agrega, "en su cabal desarrollo y con caracteres específicos, los partidos solo pueden darse en el clima ideológico en que crece el Estado Moderno" (55)

En seguida hace, valiéndose de las enseñanzas de diversos autores, una reseña de la evolución del pensamiento humano y de las condiciones sociales que crearon ese clima, partiendo del Renacimiento hasta nuestros días "en que transcurre el ciclo de la cultura moderna". He aquí una síntesis de esa reseña en la que, con frecuencia, usamos sus propias palabras:

En la Edad Media la organización social descansaba en principios religiosos de carácter trascendente y sobre estamentos y jerarquías de clases "cerradas y fijas"; "cada hombre tiene su puesto en el mundo señalado por Dios y no debe evadirse de él. De generación en generación el hijo sigue la condición del padre".

El colapso de esta estructura se debió a un cambio fundamental en las ideas. El hombre reaccionó contra este determinismo fatalista y se aplicó a resolver por sí mismo los problemas del mundo. Maquiavelo es uno de los animadores de tal cambio; enseña que debe amarse a la Patria más que al alma, pro-

(55).- Aftalán Enrique. Introducción al Derecho. Edit. Buenos Aires, Edic. 1937, p. 107.



pugna la formación del Estado Nacional. Le sigue Bodino con su Teoría de la Soberanía del Estado y culmina el proceso teórico de la supremacía de éste, en la doctrina del contrato formulada por Hobbes, según el cual el hombre enajena su libertad en favor de un soberano para asegurarse la paz y el orden en la vida social.

Pero la transformación de las técnicas productivas da de enorme poder a la industria y el comercio y da origen a la burguesía capitalista, nueva clase social que encuentra, en el poder sin límites del Estado, un obstáculo al desarrollo de sus actividades y entonces modifica la sociedad "de acuerdo con sus aspiraciones y necesidades económicas". En esta empresa recibe poderosa ayuda de la acción revolucionaria de la ciencia que pone al servicio del capital valiosos descubrimientos.

La burguesía conquista el Estado, controla su omnipotencia mediante las leyes constitucionales, Locke formula la Teoría de la División de los Poderes, desarrollada más tarde por Montesquieu. La democracia, en el mundo moderno, despierta las teorías de Rousseau sobre la libertad y la igualdad como derechos naturales del hombre. En el siglo XIX vemos el triunfo del liberalismo para el que el Estado es servidor de la sociedad, no importa que sea monárquico o republicano, siempre que se le imponga las limitaciones constitucionales que garanticen los derechos del hombre.

El liberalismo en su contenido político es una democracia minoritaria, dirigida por "elites". Su contenido económico se basa en la teoría de Laissez Faire.

"Pero la burguesía no pudo evitar que la lógica inminente de la exigencia político-social de libertad e igualdad, única legitimación de su poder, operase sobre los sectores sociales económicamente inferiores"; ellos se organizan y tratan de participar en la dirección del Estado. Este, ante la lucha creciente de los grupos económicos, ya no puede dejar al libre juego de los factores sociales al desarrollo de la vida colectiva, se ve obligado a intervenir, a dirigir la economía social.

Según Mannheim, citado por el autor a quien venimos glosando, en la época actual asistimos a una transformación de la sociedad que opera:

a) Por el paso de Laissez Faire hacia una sociedad planificada.

b) Por el paso de la democracia de minorías, a una sociedad de masas.

c) Por cambios en la técnica social que se traducen en cambios profundos en la vida de las sociedades.

La sociedad actual es, en consecuencia, una sociedad de masas; estas, que antes desempeñaban un papel pasivo, alcanzan hoy participación activa de la vida política "proceso al que se ha calificado de democratización fundamental de la sociedad".

Ahora bien, la técnica política de la democracia de masas es distinta a la del sistema liberal-burgués. En éste el partido era una consecuencia de las libertades (de pensamiento, de reunión, etc.); en la técnica política del Estado liberal de masas los partidos son instrumentos insustituibles para la realización de la democracia. "El centro de gravedad del Estado, según frase de Sampay se corre del parlamento al partido político" (citado por Italo A. Luder).

Así se ha llegado a la formación del clima social favorable por excelencia para los partidos políticos; pero posible solamente, en nuestro concepto, dentro de una sociedad de clases.

Al autor de la reseña histórica que sintetizamos, le faltó considerar el retorno al poder omnipotente del Estado en una sociedad sin clases, con la existencia de un partido único, que se advierte en la Rusia Soviética.

Sin embargo, con excepción de Rusia y de otros Estados totalitarios, en todos los países capitalistas, la división de la sociedad en clases y la creciente organización del proletariado, forman clima propicio, como antes se dice, para la creación de los partidos políticos.

Pero a la Sociología interesa no sólo determinar el origen histórico de los partidos y la evolución social determinó ese origen, sino también su génesis, o sea el conjunto de hechos y circunstancias que motivan su aparición en el seno de las sociedades.

Nosotros pensamos que un partido político nace de la escisión de la opinión pública sobre puntos fundamentales de orientación del poder estatal, escisión condicionada siempre por intereses materiales de grupo.

El análisis de los motivos de escisión de la opinión pública, generadores de los partidos políticos, es fundamental para el estudio sociológico de los mismos. Esos motivos son los siguientes:

a) El continuismo de un grupo en el poder, porque despierta envidias, impide que surjan nuevos valores, lesiona los intereses de quienes no participan en la cosa pública y crea, de ese modo, un descontento personal que se polariza necesariamente

en una o varias agrupaciones políticas de oposición, o de depuración dentro del mismo sector gobernante que apela a ella para conservar su hegemonía.

b) Los abusos excesivos del gobierno, que provocan reacciones sociales violentas, se concretan en partidos políticos formados para eliminar al régimen abusivo.

c) Las crisis sociales, que perturban profundamente la economía y la organización de los pueblos, también suscitan la constitución de partidos políticos que pretenden adueñarse del poder para resolverlas.

d) Las divisiones ideológicas que acompañan a la contradicción de intereses dentro de un mismo partido, son causa de que los disidentes se independicen y formen a su vez, una nueva agrupación a menudo antagónica de aquella de la cual provienen.

e) Cuando en una sociedad se producen situaciones anormales: sojuzgamiento por otro pueblo, preponderancia de un grupo racial o de intereses extranjeros sobre los nacionales, se va formando una corriente de opinión contraria a estas fuerzas sociales preponderantes, que toma forma en agrupaciones políticas contrarias a los extranjeros o a los individuos de cierta raza, o al país que aparece como sojuzgador.

f) El surgimiento de una personalidad de gran atracción política (héroe, caudillo, estadista), en ciertos momentos históricos, es causa frecuente de que se organicen los partidarios de esa personalidad y que lleguen a dominar, aun cuando sea transitoriamente, a las agrupaciones políticas ya establecidas y con arraigo en la conciencia y en los intereses de fuertes núcleos sociales.

g) Por último, la proximidad de las elecciones es tiempo favorable para la formación de partidos políticos, pues entonces se recrudecen las críticas contra el régimen dominante y priva en las sociedades un deseo de renovación, todo lo cual es aprovechado por los descontentos para organizarse con inmediatos fines electorales.

Esta breve exposición analítica se refiere a las principales causas generadoras de los partidos políticos; pero es claro que siendo, como son los fenómenos sociales, en extremo complejos, no es posible encerrarlos totalmente dentro de clasificaciones fijas e invariables. Siempre cabe la posibilidad de que se constituyan grupos de índole política sin motivo suficiente, como sucede en las estrambóticas escuelas literarias o de pintura que, de vez en vez, surgen al amparo de un manifiesto y que ganan más o menos adeptos; pero cuya influencia, si llegan a tenerla, es limitada y transitoria.

Hay una relación íntima entre las causas generadoras del partido político y su tipo. Si surge para combatir el continuismo del imperante, será doctrinario y permanente, porque tendrá que elaborar una plataforma de principios diversos de los que sustente aquél y luchar hasta desplazarlo del poder; si se forma en torno de una figura relevante será personalista, si como reacción contra abusos intolerables de la Administración Pública, radical animador de la violencia.

El sociólogo, el político experimentado, pueden, analizando las condiciones sociales de un pueblo en una época o en un momento dado de acuerdo con las motivaciones que hemos expuesto, prever la aparición de los partidos políticos, sus características y sus posibilidades.

Y quien dice prever, dice evitar consecuencias ruinosas; todo dependerá de que una vez previsto el peligro se tenga la suficiente visión para evitarlo adelantándose a la constitución de núcleos políticos que sean una amenaza para el orden establecido, ya renovando los cuadros de la alta burocracia con nuevos valores, ya quitando banderas a los descontentos por medio de oportunas reformas legislativas y enérgicas purgas burocráticas, ya suavizando las orientaciones o modificando las circunstancias que fomentan y polarizan los movimientos de oposición.

### 3.4.- CONCEPTO DE PARTIDO (S) POLITICO (S).

Que la sociedad es una necesidad natural derivada de la naturaleza sociable del hombre, es una concepción que ya era sostenida en el siglo IV antes de Jesucristo, por Aristóteles. El notable filósofo de Estagira, definía al hombre como un animal político y doméstico por naturaleza y consideraba que no podía vivir aislado. Sólo un bruto o un dios -decía-, es decir, algo menos o algo más que un hombre, puede existir la fuera de la convivencia social. Y ese carácter naturalmente necesario de la sociedad, aparece corroborado por el hecho histórico, ya que aun en las épocas más remotas de la historia, se encuentran agrupaciones humanas, lo más rudimentarias e imperfectas que se requiera, pero agrupaciones al fin, y nunca jamás individuos aislados.

Ahora bien, es suficiente dirigir la observación al medio social en que el individuo actúa, para comprobar que cada persona integra un número infinito de sociedades a las que está ligado por los más diversos vínculos y conexiones. Trátase de agrupaciones de individuos, que actúan conjuntamente de acuerdo a normas determinadas y en la persecución de una finalidad común. Surgen, de esta manera, las asociaciones profesionales, culturales, deportivas, comerciales y, lo que nos



interesa particularmente ahora, las asociaciones políticas o partidos. (56) Bien se ha dicho que "es inevitable en un régimen de libertad, el agrupamiento de los individuos por las afinidades de todo orden que obra sobre el ser humano: simpatías, tendencias, maneras de encarar la vida y sus problemas, intereses, etc. En esta tendencia del hombre a asociarse para ciertos fines, altruistas o egoístas, está el germen de la formación de los partidos políticos". (57)

Probable es, por todo ello, que los partidos, en el más amplio sentido del término, ya existieran en la sociedad primitiva. Resulta cierto que los pueblos primitivos, en una etapa primaria de su desarrollo político, muestran evidencias de diferencias de opinión y la resultante formación de facciones Summer Maine, uno de los más destacados estudiosos de la sociedad primitiva, estima que "el partido, probablemente, es nada más que una supervivencia y una consecuencia de la primitiva combatividad de la humanidad. Es la guerra fuera de la ciudad transmutada en guerra dentro de la ciudad. La mejor justificación histórica que puede ofrecerse es que de otro modo hubieran sido enemigas armadas, fueran solamente facciones.

(56).- Ibid. p. 107.

(57).- Rueda Zavala Arturo. Influencia de los Partidos Políticos en el Mecanismo de la Separación y Ciencias Sociales. Edit. Buenos Aires, Edic. 1940, p. 38.

Claro está que en las comunidades primitivas, fundadas en la fuerza y en innumerables y rígidos tabús, no pudieron existir verdaderos partidos políticos, los que suponen un clima de libertad y respecto, y fueron sólo facciones las que canalizaron ese instinto humano de lucha y acción. Hay que avanzar mucho en la historia de los pueblos para encontrar el medio institucional propicio para la vida de las agrupaciones partidarias.

Cualquiera sea el concepto que del derecho se tenga, para que éste reine en la sociedad, se requiere: conocerlo, determinarlo y hacerlo efectivo. Los pueblos emplean dos procedimientos para llegar a ello. De un lado está la acción social, espontánea e instintiva; del otro, la acción racional y reflexiva; la primera, fía el derecho al sentido común, lo determina mediante una serie de actos repetidos y lo mantiene por imperio de la costumbre; la segunda, acude para conocer al derecho, a la ciencia, lo determina en principios mediante las decisiones de los tribunales. La existencia de uno y otro procedimiento resulta indispensable, ya que donde no coexisten ambos o estén en desacuerdo, no resulta posible la vida pacífica, ordenada y progresiva. "Todo el secreto de la grandeza de Roma en los buenos tiempos de la República y de la grandeza de Inglaterra en los nuestros -observa Azcárate- estriba en esta armonía y este acuerdo entre la acción social espontánea, que se manifestaba *rebus et factis*, como decían los romanos, y la reflexiva y

racional de la que son órganos los jurisconsultos, los políticos y los poderes oficiales del Estado". Resultado de la peculiar naturaleza de cada uno de estos modos o formas de la actividad social, es la distinta manera como se muestran y determinan en la vida. La primera, que es espontánea e instintiva, se produce naturalmente, vaciándose el sentido jurídico de los pueblos de un modo continuo y constante en los hechos y en los actos de los individuos y de las instituciones. -La otra, en cambio, debiendo obedecer a un principio que ha de ser racionalmente conocido y concretamente determinado en las leyes, exige como condición primordial, la unidad, que ha de ser consecuencia, no del movimiento instintivo e interno de la sociedad, sino de la convicción reflexiva que logra prevalecer en el seno de ésta. Y bien, según Azcárate, "esta unidad ha de obtenerse de un modo adecuado a la naturaleza misma de la sociedad, y como la unidad de ésta no es simple como la del individuo, y sí compuesta, es absolutamente preciso que la infinita variedad de sentidos y de modos de ver respecto del derecho y de la justicia se dan en el seno de aquélla, se unan y concierten atendiendo a notas comunes, según se acepte o patrocine una idea o una tendencia, para que de este modo las varias aspiraciones sociales determinen los únicos sentidos que racionalmente pueden aspirar a dirigir y a determinar la vida jurídica y política de los pueblos. Sólo de esta suerte es posible que de la acción recíproca y simultánea de todas las fuerzas, se forme una opinión pública, un sentimiento común, una voluntad nacional, en una palabra, la verdadera,

resultante de todas aquellas energías, que es la que ha de determinar el camino que en cada momento deben seguir los pueblos en esta esfera de su vida. He aquí el fundamento y razón de ser de los partidos políticos, cuya misión no es otra que la de recoger todas estas corrientes y aspiraciones generales, para ser sus órganos, y procurar dirigir la vida del Estado en el sentido envuelto en cada una de aquéllas".

La existencia de los partidos políticos explicase, no como anomalías o enfermedades de los pueblos, sino precisamente, por la natural diversidad de las ideas, sentimientos e intereses que dividen a los hombres en toda sociedad culta y civilizada. Y tal hecho es causa de que en los momentos críticos de las naciones, cuando esta en peligro la existencia misma del Estado, se sacrifiquen todas las divergencias en aras del bien y seguridad de la Patria. Es lo que hemos podido observar durante la terrible guerra mundial que termina en estos momentos, en que en los países de régimen parlamentario, se acordó una verdadera tregua política, y se constituyeron gabinetes de coalición, como en Gran Bretaña, Canadá y Australia.

Es que hablar de partidos políticos importa referirse simultáneamente a la lucha partidaria, ya que "la primera característica sociológica de los partidos políticos, resulta de su ubicación dentro del cuadro de los procesos

sociales, del que forman parte como un medio o manifestación de conflicto y rivalidad, cuyo contenido es de naturaleza política. El partido existe para la lucha, siendo su fin último la organización de la voluntad estatal, por decisión de la voluntad popular. Es el órgano de la lucha en el campo político, que desempeña una función semejante a la competencia en la esfera económica o el litigio en la vida jurídica. Su acción constituye una lucha social. Es la forma política del conflicto de los grupos, o usando el lenguaje de Tarde, "la oposición política de los poderes interiores". La base sociológica del partido es el instinto de lucha y la tendencia a la dominación; tiene un origen natural, ya que nace de la sociedad y no se hace por la obra de algunos individuos. Existe cuando se plantean espontáneamente cuestiones que admiten soluciones diferentes y hay posibilidad de discusión. Vale decir, que los partidos políticos, para existir, requieren la manifestación espontánea de la opinión pública, formada en un régimen de libertad civil y política, porque su existencia está en relación con el grado de libertad que goce la acción libre y espontánea de los ciudadanos".

Hemos dejado establecido que los partidos políticos se forman en el seno de la sociedad respondiendo a la diversidad de ideas, sentimientos e intereses que en la misma existen. Pero a esa diversidad también obedecen, otras agrupaciones de individuos, como los clanes, las castas y las clases, en pasados tiempos, y, en la actualidad, las religiones y

las escuelas científicas o artísticas, de las cuales conviene diferenciar claramente a los partidos políticos.

Los clanes, las castas y las clases son agrupaciones en cierto modo forzosas, ya que el individuo pertenecía a un clan, a una casta o a una clase por el solo hecho de su nacimiento y con entera prescindencia de su voluntad. En la India, por ejemplo, donde el sistema de castas alcanzó mayor rigurosidad, éstas eran infranqueables, y quien nacía Sudra o Vaisya, vivía y moría Sudra o Vaisya, sin que evento humano alguno fuera capaz de hacer desaparecer el abismo existente entre una casta y la otra. En cambio, los partidos políticos son agrupaciones voluntarias, razón que explica por qué estas organizaciones sólo hayan podido desenvolverse en la era de la libertad y de la democracia, y por qué, como planta que no recibe la luz del sol, se marchitan y mueren a la sombra del despotismo y del totalitarismo.

La finalidad de los partidos políticos es llegar al poder para poner en ejecución una doctrina o programa; en cambio las religiones pertenecen a otra esfera completamente alejada de la política y de todo lo terreno. "Mi Reino no es de este mundo", dijo Jesucristo; y sentó, también: "Dad a Dios lo que es de Dios y al César lo que es del César", estableciendo así una línea de separación entre lo divino y lo humano. La historia está llena de ejemplos de casos en que los hombres, impulsados

por la pasión, olvidaron aquella máxima divina, confundiendo dos campos u órbitas que nunca debieran ser interferidas.

Diferencia análoga separa a los partidos políticos de las escuelas científicas o artísticas, cuya finalidad, completamente ajena a la política, se orienta exclusivamente dentro de la esfera científica o artística.

Cabe agregar la semejanza que en los países totalitarios pretendió darse a los partidos políticos con las organizaciones militares, imponiendo a los afiliados uniforme, himno, distintivo y hasta bandera; hecho que dio lugar a que los Estados democráticos dictaran leyes prohibiendo tales anomalías.

Finalmente, no debe confundirse a los partidos políticos con las sectas o facciones. La secta se distingue ya sea por su carácter público o secreto, ya por su legitimidad o acuerdo con los principios fundamentales de la sociedad, según se adopte, respectivamente, el criterio seguido por Settembrini o el que expone Sighele. La facción se diferencia por sus propósitos particulares sin programas superiores y, especialmente por los medios legales y anómalos que sigue para ascender al poder. Casi ni merece considerarse la distinción con la multitud, que es la simple suma de personas sin forma o estructura común.

Los partidos políticos han sido objeto de numerosas clasificaciones. Bluntschli, aceptando el criterio seguido por Rohmer, los clasifica aplicando los principios que separan a las distintas edades del hombre. Así, el partido radical representaría a la infancia con sus ilusiones, imprevisiones y precipitaciones; el partido liberal a la juventud creadora y emprendedora; el partido conservador a la madurez tranquila y fuerte; el partido absolutista, en fin , a la vejez débil e irritable que pretende apoyarse en un despotismo diplomático, astuto e inmutable. Criticando esta teoría, Tarde expresaba que no sabía por qué su autor la calificaba de psicológica cuando era más bien biológica, y que se trataba de uno de los numerosos errores sugeridos por la metáfora del organismo social que, aun antes de ser formulada explícitamente, hizo verdaderos estragos en muchos espíritus. Por su parte, Elorrieta y Artaza piensa que, "a decir verdad, esta doctrina es inaplicable a los tiempos antiguos en que las divisiones sociales correspondían a la diversidad de tribus, corporaciones, sectas, lenguas y religiones, y no lo es menos a los tiempos modernos, en que además de las causas antiguas de rivalidades religiosas, dinásticas, económicas, que subsisten todavía, hay tantos hechos que no tienen nada de biológicos que dan lugar al nacimiento de nuevos partidos".

Para Aquiles Loria, la división de la sociedad de partidos políticos representa las diversas formas de sociedad.



Tal criterio, que pretende que los hombres sólo se mueven por motivos económicos, resulta inaceptable, ya que importa desconocer los grandes movimientos que registra la humanidad, en que elevados ideales impulsaron a los pueblos a los grandes sacrificios. Por su parte, Summer Maine busca el origen de los partidos en la combatividad primitiva de la humanidad y en el instinto individual de lucha. En cambio Tarde entiende, haciendo así una aplicación política de su doctrina general interpsicológica, que la causa principal y más frecuente de la lucha entre los partidos, proviene de que uno protege una costumbre o una tradición, que es atacada por el otro en nombre de modas invasoras y de ideas a menudo importadas del extranjero; el origen de los partidos se basaría en corrientes de imitación que arrastran al individuo, pero no como en las clases, en las que el hombre ha sido echado sin quererlo, desde la cuna, en uno de esos canales estrechos y hereditarios.

Innumerables son las definiciones que acerca del partido político se han expuesto. Para Burke, aquél es "un núcleo de hombres unidos para promover, mediante un esfuerzo conjunto, el interés nacional, sobre algún principio particular en el cual están todos de acuerdo". Holcombe entiende que "un partido político es, como implica su nombre, una parte de la masa total del pueblo que se ha combinado conjuntamente con el fin de lograr más efectivamente su propio interés particular".

Los partidos políticos dentro de la moderna concepción que a su respecto prevalece hoy, constituyen no solamente elementos esenciales de las instituciones democráticas, sino, además, verdaderos instrumentos de gobierno, al erigirse, cada día más, en los medios por los cuales son formuladas las políticas públicas y los programas legislativos. No es de extrañar, entonces, que Merriam y Gosnell los consideren, en cierto sentido, como partes del gobierno mismo. "Ese anhelo de definición teórica o de la posición que se ha de asumir en presencia de las cuestiones importantes, de disciplina política adecuada a una función que esté por encima de lo ocasional demuestra que esas grandes entidades destinadas a luchar por la conquista del gobierno o de la representación pública, comprenden que su papel no puede reducirse al mero aprovechamiento de una ventaja electoral. Su misión es más alta y más permanente. Organos de la expresión de la comunidad, deben prepararse, después de las experiencias recogidas y a menudo derivadas de su formación deficiente o de sus métodos objetables, hablando en términos generales, para ser instrumentos eficaces de la vida democrática. "La democracia es tanto más perfecta cuando menos imperfectos son los organismos que la encarnan e interpretan". Y el primer signo de su perfección consiste, evidentemente, en su constante actividad, en su disposición de actuar de acuerdo con las circunstancias, con vivo sentimiento patriótico y una percepción lúcida de las aspiraciones del pueblo, de lo que constituye su bienestar. Han de ser los partidos, fuerzas

vivientes para que el régimen representativo sea una realidad, orientado con sentido nacional despierto y una vibración humana que traduzca la inquietud de nuestro tiempo. Una fuerza viviente significa a su vez una posibilidad continua de renovación y de adaptación a lo que la colectividad demanda y una aptitud dentro de la tendencia de cada núcleo, ya que todos son igualmente indispensables al equilibrio del país, al sostenimiento de las instituciones, según lo ha probado precisamente la crisis porque pasa el mundo y ha ilustrado a los observadores más desinteresados respecto de su común utilidad vital".

### **3.5.- FUNCION SOCIAL DE LOS PARTIDOS.**

Las funciones que desempeñan los partidos políticos en las sociedades son de extraordinaria importancia. Y pueden resumirse en las siguientes:

a) En primer lugar, determinan mutuamente su propia existencia y funcionamiento. Muchos autores consideran que un partido político solamente puede actuar en tanto que exista otro divergente o diverso. En realidad el Estado con un partido político único es una contradicción pues el significado del término "partido" es: parte o grupo dentro del Estado que

persigue ciertos objetivos políticos. Si todo es homogeneizado, no puede hablarse de partidos.

Parece, en efecto, que si en un pueblo todos sus ciudadanos están de acuerdo en los puntos fundamentales de la vida pública, no tendría objeto la existencia de un partido único. "Tomar Partido" es una expresión que indica, en el lenguaje corriente, el significado profundo de la palabra que lleva implícita la idea que hay diferentes caminos frente a los cuales es posible escoger.

Sin embargo, en los países llamados democráticos puede decirse que todo partido existe en función de otro a lo cual; hay que desentir si se le requiere adoptar con rigor extremo, pues en la realidad de las cosas una parte de la sociedad es apolítica y siendo así, cabe perfectamente la existencia y la función de un solo partido, si bien con un sentido diverso del actual, ya no frente al Estado, sino como colaborador o coadyuvante de éste, como mantenedor de una tendencia determinada ante la gran masa pasiva.

Los partidos polarizan los intereses y las ideologías de los diversos grupos sociales y por ello, en los países capitalistas, solo se conciben frente a otros. La existencia de un partido único se admite en una sociedad sin clases en la cual se hubiere abolido la propiedad privada y la de

los instrumentos de producción, por que no habiendo intereses antagónicos de tipo material, carecería de objeto la formación de distintos grupos de carácter político dentro del Estado.

b) Concretan las corrientes de la opinión pública, la voz sin la cual resulta, en los países capitalistas, prácticamente imposible la democracia. "La democracia, al decir de Kelsen, especialmente la de tipo parlamentario, es por naturaleza en estado de partidos. La voluntad colectiva se forma en la libre concurrencia de los grupos de intereses constituidos en partidos políticos. Por esta razón la democracia no es posible sino como una transacción y compromiso entre esos grupos opuestos. (58)

La misión de los Partidos Políticos es mediar entre el Estado y la sociedad o sociedades representando interés no de clases sino sociales según el concepto de Partido. Las acciones y reacciones de la sociedad quedan registrados por estos órganos de mediación.

c) Ejercen una labor de mutua fiscalización que los perfecciona o cuando menos retarda su degeneración.

d) Los partidos que no están en el poder son censo

---

(58).- Kelsen, Hans. op. cit. p. 464.

res del que lo detenta y con sus censuras contribuyen a impedir o atenuar los abusos de los gobernantes.

e) Impiden que el sistema político establecido se convierta en sistema rígido de poder.

f) Son los conductos por las cuales se canalizan las presiones sociales y movimientos de agitación, generalmente pacífica; gracias a los partidos la sociedad se mantiene dentro de un cierto equilibrio inestable, en los países capitalistas.

## C A P I T U L O   C U A R T O

### LA ELECCION Y SUS PRESUPUESTOS.

#### 4.1- EL SUFRAGIO.

Las elecciones son los actos por las cuales se designa, mediante el sufragio, a los funcionarios y gobernantes determinados por el ordenamiento jurídico, o se resuelve también mediante el voto, los asuntos públicos sometidos a la consideración del cuerpo electoral.

El Dr. Enrique Hernández Cartaya dice (con razón) que las elecciones son la forma práctica de manifestarse la democracia representativa. (59)

El profesor Maurice Haurion dice que la elección es una operación administrativa por la cual una mayoría de votantes, entre los electores inscritos en un colegio electoral,

(59).- Hernández Cartaya Enrique. El Régimen Electoral de la República de Cuba. Edit. La Habana, Edic. 1910, p.p. 57 a 64.

nombra uno o más representantes por la vía del escrutinio. (60)

Son indiscutiblemente, los extremos de las elecciones, los presupuestos más importantes, el sufragio y el escrutinio; los elementos que demuestran el cumplimiento de la voluntad de los gobernados para que el cuerpo colegiado, encargado, ordene la materialización de esa selectividad.

Se ha dicho que el sufragio es un derecho natural, consustancial con el individuo mismo. Por la igualdad de origen, por la igualdad ante la Ley, el voto pertenece a toda persona que forma parte de una sociedad, por el solo hecho de su naturaleza humana. Lo anterior tiene su limitación ya que existen legislaciones reglamentarias que limitan el ejercicio del sufragio ya que los menores e incapacitados y aún aquéllos que por disposición de carácter punitivo son declarados marginados para el ejercicio de tal derecho.

El sufragio se le ha considerado además de Derecho, como Deber y Función, veamos:

(60).- Hauriou, Maurice. *Precis de Droit Administratif et de Droit Public*. Edit. Paris 9<sup>a</sup> Ed. 1911, p.p. 209 a 214.



El sufragio como deber.- Algunos tratadistas opinan que el sufragio es un deber; que todo ciudadano es quien la Ley reconoce la capacidad electoral, tiene el deber cívico de votar en las elecciones porque en esta forma se comporta como un buen ciudadano amante de su patria y celoso defensor de sus instituciones. Desde luego, resulta indiscutible que quien vota cumple con un deber cívico y merece la consideración moral más alta en la sociedad política, pero, si no existe sanción, para el cumplimiento de este deber, en el terreno de los hechos no tendrá valor alguno este concepto moral de sufragio.

El sufragio como función.- Esta concepción ve en el sufragio político una función social que sin duda resulta del principio mismo de la soberanía nacional en que todos los ciudadanos son naturalmente llamados a ejercer esta función fundamental; restringiéndose el ejercicio de ella en provecho de una clase particular de ciudadanos, equivaldría a concentrar la soberanía en esta clase privilegiada. Pero ese ejercicio supone para los ciudadanos una capacidad suficiente ya que sin ella ese ejercicio de la función sería inconciliable con el interés general. Si se estima que el sufragio es una función, como una consecuencia debe considerarse que el estado solo reconocerá esa función en quienes reúnan los requisitos necesarios para ejercerla en forma eficaz y útil. Y desde luego, la función habrá de ejercerse por el elector, de manera obligatoria, ya que se trata de una función pública de positivo valor para el

desenvolvimiento de la vida normal del Estado que no puede quedar al buen deseo ni a la conducta cívica del ciudadano. Por ello, al considerarse por las legislaciones positivas el sufragio como una función se propende al establecimiento de la institución del sufragio restringido implantándose la obligatoriedad del voto.

La emisión del sufragio, es la primera etapa del proceso electoral, y contiene elementos que son necesarios para su existencia, a saber:

A).- Los electores: La calidad de éstos es determinada por la estrecha relación que existe entre los miembros del cuerpo electoral y el sufragio, de tal manera que podrían ser definidos como los individuos que gozan del derecho al voto y que reúnen los requisitos que las leyes de la materia establecen para poder intervenir en el proceso electoral.

Atendiendo a la noción del sufragio, que tiene una naturaleza jurídica-política, como derecho político Mackenzie, (61) divide los requisitos generales que debe reunir una persona para ser elector de acuerdo con cuatro criterios que son:

---

(61).- Mackenzie, W.J.M. Elecciones Libres. Edit. Tecnos, S.A., Madrid España, 1ª Edic. 1962.p.p. 210 a 215.

a') Ciudadanía. El precepto de ciudadanía surge a la vida política tardíamente, pero en forma concomitante con el Estado liberal burgués; se usó la palabra ciudadano para distinguir al hombre consciente de que la soberanía radica en el pueblo y subsistir con ella la de súbdito que era la del hombre ligado al Estado por "el pacto subjectionis" y que correspondía con las teorías de la soberanía de los reyes o de Dios. Sin embargo, el término desde el principio ha sido impreciso y su tradición jurídica no es muy larga. Los franceses fueron los primeros en la época moderna en usar la palabra, la asimilaban a nacional y si para ellos esto no ocasionaba confusiones, al exportarse la noción del ciudadano a otras latitudes, en las que era necesario distinguir entre ciudadano y nacional, el problema no pudo ser resuelto sino por el imperio de la ley, asimilándose entonces la ciudadanía a un presupuesto formal del concepto de elector y distinguiéndola de la nacionalidad.

El concepto de ciudadanía es en el fondo la expresión de una capacidad especial de la aptitud política del sujeto, que ha de funcionar para cuestiones políticas electorales, por ello el meollo del problema se sitúa en los elementos que deben darse subjetivamente para considerar que una persona tiene capacidad electoral; a este precepto Adolfo Posada señala que son los criterios intelectuales, morales y de interés, los que conforman este tipo de capacidad del derecho común, al

que denomina grado mínimo de capacidad jurídica y que señala como garantía insuficiente para asegurar la del elector. (62).

En verdad, estimamos que el esfuerzo del maestro Posada por razonar en abstracto el contenido de la capacidad electoral, en atención a los criterios valorativos que él mismo ofrece, es insuficiente para explicar la motivación real del legislador que decide imperativamente, cual debe ser la naturaleza de la ciudadanía, de acuerdo principalmente con las circunstancias de cada Estado y con la formación de las fuerzas reales del poder. La historia nos prueba que el estatuto del ciudadano varía en la medida de las proporciones que arrojan las interacciones de las fuerzas políticas y las necesidades de legitimación e integración de cada sistema político.

b') Edad. 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 oculto de temor a que la participación de la juventud al ejercer sus derechos electorales se manifieste contraria a sus tendencias conservadoras. Esta es la verdadera razón por la cual la edad ha

(62).- Posada, Adolfo. El sufragio. Edit. Sucesores de Manuel Soler, Barcelona España, s/f., p.p. 95 y 96.

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 qué 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 aún mantiene edades de 23 a 25 años.

En ocasiones la edad electoral no coincide con la mayoría de edad fijada por el Derecho Privado, dando lugar a que se otorgue el derecho al voto, en atención a determinados méritos personales, como pueden ser los servicios prestados en defensa de la patria o bien por haber contraído matrimonio, en el caso, sobre todo, de países con voto plural.

Dada la orientación actual de hacer participar a un mayor número de ciudadanos en las actividades públicas, la ampliación del cuerpo electoral se aumentará considerablemente en proporción a la disminución de la edad para votar. Las razones que se aducen para esto, pretenden ser justificadas, argumentando que debido al desarrollo tecnológico del mundo moderno, los jóvenes maduran más rápidamente que en tiempos pasados; sin embargo, pensamos que en el trasfondo de ésta tendencia, se encuentra la preocupación de los gobiernos por tener una mayor base legitimadora que los respalde.

c') Por cuanto hace al problema que el sexo planteó como requisito para ser elector, ha sido superado en la actualidad, teniendo por lo tanto, más valor histórico que real, pues casi todos los países han otorgado el voto a la mujer en igualdad de condiciones que el hombre, como un resultado de las valerosas luchas llevadas a cabo por los movimientos feministas.

Diversos argumentos se han utilizado para justificar la marginación de las mujeres en el ejercicio del sufragio, desde el perjuicio de su deficiencia mental hasta pretextos ideológicos supuestamente sutiles, que pretendía ignorar la necesidad política de otorgar al sector femenino el voto, consecuencia natural de la cada vez mayor participación de tal sector en todas las actividades de la vida social.

Comentando esta injusta actitud hacia la mujer, Adolfo Posada en su libro "El Sufragio", dice acertadamente que, cómo es posible que no se le considerara apta para la política, cuando había demostrado históricamente que era capaz de ser reina y que "por otra parte: ¿cómo negar la capacidad de la mujer en la política, ante el influjo que constantemente ejerce en ella, aun sin el voto?... La cuestión del voto de la mujer, al igual que la mayor parte de las cuestiones que plantea el feminismo -por lo menos el feminismo conservador, que no se puede confundir con el radicalismo feminista-, más que cuestiones de principio -si la mujer tiene capacidad política o jurídica para ser tal o cual

cosa-, son cuestiones de oportunidad... Se fundan en consideraciones que en manera alguna tienen como supuesto la incapacidad natural de la mujer para el sufragio: son más bien razones de conveniencia, circunstanciales: prejuicios unas, misoneísmo puro otras... (63) Sin embargo, creemos que a pesar de lo sostenido por Posada, la verdadera razón la encontramos en Bielsa, (64) cuando manifiesta que "en realidad no se trataba de un perjuicio, sino de una deducción lógica frente a hechos no lógicos, es decir, ya modificados en el tiempo y en los pueblos civilizados", como un resultado de la Universalización del sufragio.

Los primeros en reconocer el voto a la mujer fueron los Estados de la Unión Americana como Wyoming, 1869; Colorado, 1893; Utah e Idaho, 1896; Washington, 1910 y California en 1911, Nueva Zelandia, Australia del Sur y Australia del Oeste lo hicieron en 1893, 1895 y 1899 respectivamente. En 1902 Nueva Gales del sur, 1903, Tasmania y México en 1954.

d') Vecindad. La importancia del domicilio o vecindad como requisito para ser elector, deviene no solamente de su relación con el padrón o censo electoral -como sostiene Macken

(63).- Ibid. p.p. 109 y 110.

(64).- Bielsa, Adolfo. Derecho Constitucional. Edit. Depalma, Buenos Aires, Edic.1959, p.p. 213 y 214.

zie y Carreras y Valles- sino fundamentalmente del hecho de que fijan la jurisdicción del acto electoral, tanto para el ejercicio del sufragio, como para la intervención de las autoridades que deben conocer y resolver los conflictos surgidos durante el desarrollo mismo del proceso. Se destaca también la necesidad de la vecindad, por cuanto hace a la realización de la votación, que requiere de campañas políticas que orienten al elector sobre la personalidad de los candidatos y a éstos sobre la problemática regional de sus posibles representados.

Es conveniente distinguir en este tema, las diferencias existentes entre domicilio y residencia, dado que ambos conceptos son empleados por el Derecho Electoral. Tanto el primero como el segundo indican la idea de habitar, sólo que en el caso del domicilio se hace permanentemente y en el de residencia es accidental o temporal.

La importancia de estas denominaciones es variable y depende de la posición con que se le quiera ver, pues es indudable que para los efectos de la inscripción de elector en el padrón electoral es más importante el domicilio; pero por lo que se refiere al momento de la votación adquiere un mayor interés el de residencia, en virtud de que la permanencia temporal en un lugar distinto del domicilio no debe ser obstáculo para que un ciudadano cumpla con su obligación cívica.



Una buena legislación electoral, tiene que incluir estos aspectos tanto del domicilio como la residencia y reglamentarlos adecuadamente, evitando con ello los frecuentes fraudes electorales que puede originar la falta de precisión al respecto.

Por otra parte, se han contemplado algunos requisitos especiales de capacidad para ser elector como son los relacionados con aspectos económicos que dieron origen al llamado sufragio censitario; el que se refiere al requisito de educación, que hace alusión al conocimiento elemental que permite saber leer y escribir y el que se refiere al prestigio de las personas en virtud de su estimación dentro de un grupo social, al cual Mackenzie designa como requisito de valor personal.

El sufragio censitario en la actualidad sólo tiene un interés histórico, pues aunque fue justificado con diferentes argumentos ideológicos, basados en la conveniencia de que se dedicaran a las actividades políticas, únicamente las personas que tenían capacidad económica para hacerlo, en virtud de contar con el tiempo para comprender su compleja problemática, la verdad es que tal situación fue una medida para asegurar los intereses de la naciente burguesía; pretensión que tuvo que enfrentarse a una fuerte oposición popular que luchó decididamente por su participación en la vida del Estado liberal y al conseguirlo lo mandó al museo de las antigüedades políticas electorales.

Por cuanto hace al requisito de la educación, no podemos decir que esté históricamente liquidado, aunque no goza de la simpatía general de todas las legislaciones. Su base ideológica sustentadora no deja de ser fundada, ya que se comprende que la mayor parte de los actos del proceso electoral, hacen necesario el saber leer y escribir, para participar en él con plena responsabilidad. Sin embargo, el hecho de que en la mayoría de los ápices el número de analfabetos es siempre grande, nos hace pensar que la aplicación rigurosa de este requisito, alejaría de las urnas electorales a numerosas clases populares, trayendo como consecuencia la elitización del proceso electoral, lo que reñiría con los principios democráticos y daría lugar a una endeble sustentación popular de los gobiernos.

El requisito del prestigio personal tiene escasa aplicabilidad en las legislaciones electorales, habiendo tenido como objeto el de subsanar los extremos a que llevaban los requisitos censitario y de educación, eximiendo de éstos a quienes por diversos motivos eran reconocidos como personas de calidad; a este respecto, Mackenzie menciona que "en los territorios coloniales (ingleses) el esfuerzo se ve estimulado por el sentir de que las condiciones económicas y de educación tienden a seleccionar a quienes menos lo merecen, porque son condiciones que no tienen en cuenta las verdaderas cualidades de hombres y mujeres con experiencia que viven todavía en el ámbito de una sociedad primitiva, en la cual la propiedad se disfruta en

común y la educación formal es desconocida... el ser jefe o anciano de una tribu; el ser miembro de un Consejo Local; haber ejercido un empleo largo tiempo observando buena conducta, tener determinada edad; poseer un certificado de buen granjero, etc., pueden ser criterios útiles "para atenuar anomalías y mantener el equilibrio entre la nueva y la vieja sociedad". (65) No cabe duda, que en el fondo este autor está justificando el imperialismo que fue característico de su país, al aceptar este tipo de requisito especial, pues en la realidad de lo que se trataba es que en las colonias existieran algunas personas que no obstante su pobreza y no saber leer y escribir, sirvieran de apoyo a la metrópoli en sus ansias de denominación.

Frente a los requisitos de capacidad general, se encuentra las incapacidades electorales, que son las que se imponen a los locos y retrasados mentales; a los condenados a determinadas penas; a los que se hacen acreedores a una sanción penal electoral a los mendigos, concursados y quebrados; defraudadores al fisco; funcionarios públicos, militares y a los indignos. Las razones que en cada caso justifican estas incapacidades son fácilmente comprensibles, aunque su aceptación en las distintas legislaciones electorales depende de la valoración que cada país haga de ellas.

---

(65).- Mackenzie, W.J.M. op. cit. p. 310.

Con base en la existencia de requisitos de capacidades generales y especiales para ser elector, así como de las incapacidades, se elabora el concepto de cuerpo electoral que corresponde a lo que algunos autores llaman "pueblo político" para distinguirlo del pueblo como entidad sociológica, que comprende a la totalidad de la población.

Con relación al sufragio, estos criterios de la capacidad sirven para distinguir entre sufragio universal y sufragio restringido, determinado de esta manera la mayor o menor amplitud del propio cuerpo electoral. Sin embargo, esta clasificación ha sido criticada por su imprecisión, ya que algunos autores piensan que por su naturaleza misma todo sufragio es universal, y otros sostienen por el contrario, que todo sufragio es restringido.

B).- Los Elegibles y Candidatos. Una preocupación básica del derecho electoral es fijar con precisión quiénes pueden ser elegidos, ya que independientemente de los criterios valorativos que se propongan, es aceptado que toda elección pretende integrar los órganos del Estado con los mejores hombres; de aquí que una serie de requisitos marginales a los que se exigen para ser elector se piden a los elegidos, a fin de prevenir las más ostensibles calificaciones negativas que pudieran perjudicar al desempeño de su encargo.

Se puede afirmar que la elegibilidad es el aspecto positivo que debe reunir una persona para poder presentarse como candidato en un proceso electoral. Corresponde a cada legislación determinar cuáles son los requisitos o condiciones de elegibilidad.

La inelegibilidad, por el contrario, es el aspecto negativo del asunto, presentándose cuando surgen ciertas causas o factores que impiden a una persona presentarse como candidato; tales causas han dado lugar a la conocida distinción doctrinal entre inelegibilidad absoluta e inelegibilidad relativa; a aquélla es definitiva y no puede sanearse como la no reelección en algunos países o el haber sido condenado a una pena aflictiva, y la segunda que sí puede convalidarse, como sucede cuando el interesado al presentarse en una elección deja de ejercer el cargo que obstaculizaba su candidatura.

Por otro lado, aparecen las incompatibilidades, que no deben confundirse con requisitos de capacidad, si no que afectan como imposibilidad del desempeño del cargo al elegido, y que por regla general todas las legislaciones las contemplan, como posibles de sanearse. El caso más frecuente es el de la realización de un trabajo que físicamente -porque requiere residencia en una ciudad que no sea en la que funcione el órgano- o por contradicción de intereses, como cuando un cargo en el

Ejecutivo hace incompatible la función de Diputado, porque se reunirían dos poderes en una sola persona, lo que es contrario al régimen de división de poderes.

La doctrina consigna una opinión común para el tratamiento de la elegibilidad, que consiste en que basta ser elector para poder ser elegible, lo que en principio parece muy democrático; esta tendencia que es recogida entre otros, por los autores franceses Demichel, Francine et André, al expresar que: "se podría teóricamente concebir que la elegibilidad no presenta particular dificultad. Sería en efecto el caso si ésta se confundiera con el electorado. Y la idea es perfectamente sostenible según la cual, en un régimen de sufragio universal, esta confusión debe ser tan perfecta como posible. En efecto, todos los motivos que se oponen, teóricamente, al ejercicio de los derechos políticos han sido considerados en el momento de la determinación del electorado. No hay, desde este punto de vista, salvo hipótesis marginal, ninguna razón para que aparezcan otras restricciones (o que desaparezcan algunas) a nivel de la elegibilidad. O entonces, habría que admitir que la elegibilidad es un derecho políticamente diferente del electorado, lo que, en una democracia, es difícilmente sostenible".

Pensamos que tanto los requisitos como las incompatibilidades que se establecen para los elegibles y los elegidos son garantías que lejos de atentar contra la democracia

pretenden que el electorado no elija con obviada a aquél por sus limitaciones o compromisos no podría desempeñar cabalmente el cargo. Sin embargo, el hecho de que estos requisitos sean fijados por el imperio del legislador, desmerece un poco el proceso democrático, por lo que se ha propuesto que los mismos deben ser aprobados por el electorado previamente a cada elección.

Por último, es prudente distinguir, como lo hacen Carrera y Valles, entre elegible, que es el candidato en potencia; elegido, que es el candidato triunfante y la noción misma de candidato, no sólo porque dentro del proceso hay un periodo que separa al elegible del candidato, sino porque tal tiempo para que la posibilidad del elegible lo lleve a convertirse en candidato proclamado transcurren una serie de procedimientos empíricos que no están legislados y que en la realidad reducen el número de los elegibles en una selección que implica la apreciación -en algunos casos- de las posibilidades económicas de hacer una campaña, así como las circunstancias en que dentro de las fuerzas políticas se encuentra el elegible. Es importante resaltar así, que la capacidad de elegibilidad se reduce en la práctica a límites mucho más estrechos que los que le finca el legislador.

Por lo que toca a la denominación actual de candidatos, debe mencionarse que desde un punto de vista general es "toda persona que figura en una lista de partido o como

independiente de todo grupo para concurrir a unas elecciones; (66) pero para las normas de la materia se entiende por tal a la persona que ha sido proclamada oficialmente para participar en la contienda electoral.

La proclamación es entonces, "un acto formal por medio del cual quedan definidos los sujetos pasivos del voto, esto es, los elegibles, que van a concurrir como candidatos por un distrito o circunscripción electoral". (67) Varía en su forma, según los diversos países, pero en la mayor parte de ellos, debe hacerse al cierre del registro de candidaturas por el organismo correspondiente, el que constará previamente la satisfacción de los requisitos de elegibilidad, dándoles la publicidad necesaria.

Es importante tener presente las anteriores ideas, en virtud de que la noción popular de candidato se presta frecuentemente a confusiones, derivadas de pensar que por el solo hecho de que una persona tenga posibilidades de ocupar un cargo manifieste esa aspiración, ya por eso es candidato; sin tener en cuenta, que para el Derecho Electoral es imprescindible la proclamación del mismo, que trae como consecuencia rodear a la persona que alcanza este status de ciertos privilegios necesarios

(66).- Gil Robles, José Ma. y Pérez Serrano Nicolás. Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios. Edit. Taurus, Madrid, Edic.1977, p. 38.

(67).-Ibid. p. 189.



que algunas legislaciones le asignan, como son por ejemplo la inmunidad o fuero de opiniones.

Uno de los momentos más interesantes de esta primera etapa del proceso electoral, lo constituye la campaña, - la cual alude tradicionalmente a la idea de contienda, lo que lleva implícita la necesidad de una regulación adecuada para evitar el desbordamiento violento a que puede conducir. En sus orígenes, la legislación de la materia era escasa en cuanto a disposiciones específicas con el propósito de permitir a todos los candidatos una plena libertad de acción. Sin embargo, actualmente existe la tendencia de reglamentar algunos aspectos para garantizar el desarrollo ético y la igualdad de oportunidades de los candidatos a fin de que las elecciones se lleven a cabo pacíficamente. En este sentido, se ha afirmado acertadamente que "la campaña electoral se reglamenta por los textos jurídicos, por una parte, con el fin de moralizar los medios de propaganda y de asegurar conjuntamente la igualdad entre los candidatos".

Pensamos que a este respecto, debe existir un equilibrio entre el principio de libertad para conducir las campañas y las limitaciones que el legislador imponga, por lo que se hace necesaria una buena reglamentación que no contraiga el espíritu democrático de participación. Tal vez por esto los tratadistas franceses mencionados anteriormente, han dicho "que

existe una pregunta a hacerse y es aquella de saber si una reglamentación demasiado detallada y compleja pueda asegurar el respecto que debe existir en una campaña electoral".

Finalmente, debe mencionarse que una campaña electoral es considerada como un período que desde el punto de vista del derecho se encuentra determinado a cierto tiempo, ya que su realización está sujeta a términos.

C).- Organismos Electorales que intervienen en el proceso.- Dentro de esta primera etapa hemos señalado también los organismos electorales y partidos políticos, que intervienen en el proceso electoral, en virtud de estar referidos al tema de la organización de las elecciones y ser una cuestión de vital importancia para la credibilidad misma que el pueblo debe tener en ellas. Cabe preguntarse en primer lugar: ¿Quién debe de organizar los comicios?, ¿Debe ser el gobierno constituido o encargarse a organismos independientes y por lo tanto libres de toda sospecha?. La respuesta a estas interrogantes, plantea uno de los problemas más interesantes de la Sociología Política y del Derecho Electoral y ha sido duda en dos direcciones, representadas por los que sostienen -entre otras razones- que si el gobierno no hace las elecciones, no hay quien las haga por los complejos problemas que significan, tanto su preparación, como su desarrollo; y, por los que piensan que deben ser realizadas por

personas y organismos ajenos al gobierno y a los intereses políticos concretos que sus funcionarios puedan representar.

Claro está que los argumentos que se dan para defender o impugnar cada una de estas dos posturas, si bien pueden tener fundamentación teórica y académica, en última instancia, pensamos que la orientación que los distintos Estados siguen a este respecto, está influida por su grado de desarrollo social y político que da lugar a prácticas electorales viciadas o la creación de instituciones más perfeccionadas. Decidir quién debe organizar las elecciones o resolver los conflictos que se presenten en ellas, es una cuestión estrechamente conectada con el sistema político general que caracteriza a un pueblo y con la correlación de fuerzas establecidas con motivo de la lucha por el poder. En el siglo pasado numerosos países Europeos eran partidarios de que el Gobierno interviniera en los procesos electorales, formando una cierta tradición "especialmente Francesa, de elecciones preparadas por el Gobierno a través de sus partidarios más adictos, los Perfectos o Gobernadores Provinciales". (68) En la actualidad, son muchos los Estados que mantienen en sus legislaciones electorales este principio, destacando como dice Mackenzie algunos del Oriente Medio y de América Latina.

---

(68).- Mackenzie, W.J.M. op. cit. 110.

La crítica que se hace a la intervención gubernamental, se basa sobre todo en el criterio de que los funcionarios públicos difícilmente pueden despojarse de su investidura e intereses políticos para conducir imparcialmente las elecciones, provocando con ello la desconfianza y el escepticismo por parte del pueblo, que prefiere mantener la negativa actitud del abstencionismo electoral.

La posición que al respecto se tenga entre estas dos posturas radicales, pensamos que debe ser matizada con un sentido realista, capaz de conciliarlas. A este respecto, Mackenzie sostiene que deben de cumplirse tres condiciones, que a su vez implican otras más, para que los comicios no sean desvirtuados, por lo que "debe regir un sistema administrativo lo bastante eficiente para que las elecciones se verifiquen sin confusiones, con todo escrúpulo, y sin discutir nimiedades. Deben garantizarse los medios necesarios para que los casos que se planteen con respecto a la ley electoral se resuelvan con justicia y al margen del control del Gobierno, porque siempre cabe la sospecha de que, ocupando éste el Poder, intente "arreglar" las elecciones a su propia conveniencia. Debe ser codificada la costumbre política, poniendo un límite a la dureza inherente a la lucha por el Poder con severas sanciones a todo aquel que se propase, y cuyo cumplimiento compete a la autoridad

conjunta de la opinión pública y la justicia". (69) Coincidimos con las ideas de este autor, porque sólo así se pueden posibilitar las elecciones libres en la vida cotidiana de los pueblos, dotando a los sistemas electorales de una organización administrativa y judicial adecuadas, que motive la participación ciudadana.

Esta tendencia se ha venido fortaleciendo en los últimos años introduciéndose en las legislaciones electorales mas avanzadas de muchos países occidentales, organismos para la preparación, vigilancia y desarrollo de las elecciones, así como para aplicación de la justicia electoral, que estén fuera de la dependencia y control de los gobiernos. Inglaterra, con su departamento del "Home office" que vigila al proceso comicial, su "Registration Officer" que está encargado del censo y los "Returnig Officer" que tienen la responsabilidad de las elecciones, constituyen un buen ejemplo sobre esto último.

La autoridad administrativa, por consiguiente, deberá estar facultada por las leyes electorales para realizar diversos actos relacionados con los lugares de la votación, los electores, con los candidatos, y en general con el desarrollo de todo el proceso comicial. Para la realización de estos actos se

---

(69).- Ibid. pag. 109.

hace necesaria la creación de varios organismos, entre los que se encuentran fundamentalmente: a) El Organismo Rector de las Elecciones; b) Los encargados de la elaboración del censo o padrón electoral, que reciben diversas denominaciones según los distintos países; c) Las Comisiones o Juntas Electorales Nacionales y Regionales, que son las encargadas de delimitar las circunscripciones y secciones en que es dividido cada estado, teniendo además a su cargo la organización de las elecciones; d) Las mesas o casillas electorales que presiden la votación, efectúan el escrutinio que les corresponde y vigilan la buena marcha de los comicios dentro de cada sección.

A continuación comentaremos las características de los organismos mencionados, no sin antes aclarar que generalmente los tres últimos guardan una relación de dependencia con el primero.

a) El Organismo Rector de las Elecciones. En virtud de la inconveniencia que significa el mantener al gobierno alejado de las elecciones, debido al interés directo que le incumbe en el desarrollo de las mismas, resulta preferible su participación en organismos electorales que cuenten con un margen de independencia y autonomía suficiente para la realización de sus tareas, los cuales reúnan en su seno a las otras dos entidades directamente interesadas en el proceso electoral y sin las cuales este no se produciría en la

actualidad: el cuerpo electoral y los partidos políticos. Juntos los tres, integrados en una responsabilidad común y compartida en la que se mantenga el equilibrio justo, sin actitudes hegemónicas en ninguno constituye en nuestra manera de ver las mejor solución a este problema.

En estas condiciones, al legislador le corresponde determinar cuales son las autoridades administrativas y judiciales que deben intervenir en todo lo relacionado con las elecciones, al aprobar la regulación normativa que las rige, creando un organismo rector general y otros que colaboren o dependan de este.

Dentro de los actos previos a la iniciación del período electoral que comienza con la convocatoria para elecciones y termina el día de la votación, se encuentran algunas operaciones necesarias que por si mismas explican su importancia. Estas operaciones se realizan bajo la responsabilidad y vigilancia de este organismo rector y se relacionan con la elaboración de censos, la delimitación de sus circunscripciones y secciones, la convocatoria de elecciones, la proclamación de candidatos y todos los actos materiales para su celebración.

b) Organismos encargados de la elaboración del censo o padrón electoral. El censo es una de las instituciones más antiguas de la cultura occidental, que constituye una base

imprescindible de todo sistema electoral, cuyos antecedentes es posible encontrarlos en la época de la República Romana a propósito de los comicios por centurias, (70) explicándonos así su importancia histórica. Por otra parte, se comprende también que todo sufragio restringido implica la existencia de un censo, de aquí que el más tradicional en razón de las propiedades o renta se haya denominado precisamente sufragio censitario. Mackenzi nos dice "las elecciones tradicionales de tipo anglosajón se realizaban sin censo, lo cual constituyó una de las causas de la confusión y corrupción existentes en aquellos tiempos, incluso en electorados relativamente pequeños", reconociendo la superioridad de los sistemas franceses de los que afirma que "aunque más democráticos, teórica que prácticamente, tenían la ventaja... de los censos electorales... ya que existían en Francia desde 1791..." (71) mientras que en Inglaterra aparecieron hasta el acta de reforma de 1832. Seguramente este autor alude a que no se conocían censos especializados en materia electoral, pues no se ignora que en Inglaterra existió el llamado sufragio censitario que ya presupone la existencia de un censo patrimonial que fue

(70).- Margadant F. Guillermo. Derecho Romano. Edit. Esfinge, S.A., México, Edic.1970, pag. 21.

(71).- Mackenzie, W.J.M. op. cit. pag. 125.



utilizado para limitar el derecho al voto. Sin embargo, estamos de acuerdo con el mencionado autor, en la idea de que los censos significaron un gran avance por haber "sido uno de los inventos que más han facilitado el arte de gobernar".

A propósito de los censos, resulta interesante conocer cual es la naturaleza que tiene el registro, en vista de que ha sido un tema poco tratado y porque además puede conducir a interpretaciones erróneas sobre la misma. A este respecto, el problema a dilucidar es si este registro es un elemento esencial para poder ejercer el derecho al voto o si es tan solo un elemento accidental que puede no ser necesario para sufragar. Aquí cabe admitir que en la vertiente doctrinaria se considera que no es una condición "sine qua non", ya que han existido épocas en que las elecciones se han realizado prescindiendo del censo, cosa que creemos acertada pues aunque su naturaleza jurídica varia según las diversas legislaciones y aunque algunos lo imponen como un requisito para votar, se nota con claridad que la existencia del derecho es anterior, pues como dicen Gil Robles y Pérez Serrano sólo pueden ser inscritos en él los electores que tienen derecho a votar.

Pensamos que el hecho de que la falta de inscripción en el censo, impida el ejercicio del derecho a sufragar debe entenderse como una sanción por el incumplimiento de la obligación de registrarse, lo que se comprende si tomamos

en cuenta lo expresado por Jiménez Fernández, que explica la naturaleza del registro necesario como una garantía preventiva del sufragio al considerar que "no basta para que la función electoral responda a su fin, elegir un sistema adecuado de representación, ni determinar con arreglo al más acertado criterio, las múltiples cuestiones que con ella se relacionan; precisare también medios eficaces para evitar que la torcida voluntad de algunos haga inútiles los desvelos del legislador; y de aquí la necesidad de imponer en la misma ley, la existencia de ciertas garantías que según tiendan a evitar esas maniobras o a castigarlas, después de realizadas y pueden clasificarse en preventivas o represivas..."(72) y entre las primeras coloca al censo electoral cuyo principal objeto es evitar la suplantación del elector o desconocerle su derecho.

A mayor abundamiento, debemos agregar que además de estas consideraciones en cuanto a la naturaleza del registro censal, existe otra que es de carácter administrativo, ya que significa un gran auxiliar técnico para el mejor desarrollo de todo el proceso electoral, explicándose así la evolución de los censos temporales o los permanentes. Esta permanencia del padrón electoral, significó un avance positivo en beneficio de una mejor

(72).- Jiménez Fernández Manuel. Estudios de Derecho Electoral Contemporáneo. Edit. Universidad de Sevilla, Edic.1977, p.p. 163 y 164.

organización de las elecciones; sin embargo para hacer una verdadera garantía del sufragio, su validez y utilidad estriba en ser constantemente revisado para su necesaria actualización.

El elector registrado en el censo recibe un documento público denominado Tesserá en Italia, Poll Card en Inglaterra, Cédula Electoral en España, Carta Electoral entre los Franceses, y en México Credencial Permanente de Elector. Dada que una de las funciones de este documento es servir para la identificación física de los miembros del cuerpo electoral, el legislador en ocasiones no se muestra tan exigente y permite que se pueda ejercer el derecho al voto en algunos casos sin la presentación del mismo, si aparece inscrito en el censo y demuestra por otros medios su identidad.

Se comprende por lo anterior, la importancia que el censo encierra para acreditar el derecho al voto, hacer la delimitación territorial y servir de auxilio a los participantes en la lucha electoral, por lo que creemos que deben aprovecharse todos los medios técnicos modernos para hacer más eficiente la inscripción en los registros y más útiles las cédulas o credenciales electorales, para lo cual mucho ayuda el servirse de las computadoras y el sistema "Polaroid" de identificación.

Finalmente, es indudable que la vida política de un país se enriquece mucho si existe un padrón electoral, por lo

que los organismos encargados de su elaboración deben motivar a la ciudadanía a obtener su registro, para lo cual recomendamos que se declare oficialmente como documento único de identidad para todo tipo de trámites personales a la credencial permanente de elector perfeccionada.

Por cuanto se refiere al organismo encargado de la elaboración del padrón electoral, debemos expresar que la tendencia más adecuada es la que considera que debe tener su origen y dependencia en el organismo rector electoral del que hablamos anteriormente, que está formado por un representante de la autoridad administrativa, los electores y los partidos políticos, tanto para hacer respetar su jerarquía como recibir de él las garantías de su integración.

Por otra parte, tomando en cuenta el carácter técnico de las funciones que debe desarrollar este organismo, que en México recibe el nombre de registro nacional de electores es de suponerse que requiere de los elementos administrativos mejor preparados y actualizados, capaces de operar la tecnología más avanzada para el mejor desempeño de su cometido.

Se hace necesario por lo delicado de las tareas de estos organismos que exista una comisión de vigilancia, integrada por representantes tanto de la autoridad administrativa, como de los partidos políticos para que su actualización no despierte

desconfianza en la ciudadanía y se ajuste lo más posible en la imparcialidad que debe ser propia de sus funciones.

c) Las comisiones o juntas electorales nacionales y regionales. Una vez que se ha elaborado el padrón electoral, se procede entonces a la delimitación de las circunscripciones. Es una tarea también ardua porque el organismo que la hace debe atenerse a las disposiciones que el legislador le señale, pero cuidando siempre que exista una balanceada y equilibrada representación de la población. Esta labor es común que quede a cargo del organismo rector general de las elecciones a nivel nacional y de organismos semejantes establecidos en las distintas regiones. En los Estados Federales, las juntas locales adquieren autonomía, por lo que pasan a ser rectoras también.

Respecto a las circunscripciones, puede existir coincidencia con las de carácter administrativo o bien constituirse específicamente para fines electorales. Dado el dinamismo y aumento constante de la población es recomendable el segundo sistema, en virtud de la reestructuración periódica a que están sometidas las circunscripciones y el seccionamiento electoral.

El problema de las circunscripciones y de las secciones, plantea algunos aspectos interesantes, derivados de los dos criterios que existen para la creación de las mismas, que

son el que atiende a la demografía y el que hace referencia a las condiciones geográficas y sociológicas de una población. Corresponde al organismo rector de las elecciones primero, y finalmente al legislador, conjugar ambos criterios para el logro de circunscripciones equilibradas en cuanto a la afinidad y número de sus habitantes y por sus condiciones territoriales. Esto es una tarea difícil, cuya realización depende en última instancia del cuidado con que se haga y de la conciliación de las fuerzas e intereses políticos prevaletientes en las distintas regiones. Esto explica porque esta división territorial puede generar ciertos conflictos originando que al final de cuentas, por más que se pretenda un buen fraccionamiento circunscriptcional la representación resulte ser imperfecta y desigual, alejándose del ideal señalado por Cotteret y Emiri; de que el número de personas que represente un miembro de una asamblea debe ser igual al resultado de dividir al electorado entre el número de elegidos.

En muchos países se observa cierta inercia del legislador a este respecto, por las resistencias de poderosos políticos convertidos en verdaderos señores feudales en sus regiones, que son los primeros que se oponen a las reformas que pretenden una nivelación igualitaria, lo que sólo puede conducirse por la intervención de algunos organismos diferentes a los encargados de la división territorial, como es el caso de los

Estados Unidos, donde el Tribunal Superior tiene facultades para ordenar que se haga la reforma necesaria.

d) Organismos encargados de la votación. En cada circunscripción electoral se hace una división que da lugar a las secciones, cuyo objeto principal es alojar al organismo encargado de la votación el día fijado para su realización en la convocatoria, siendo, por lo tanto, de gran importancia labor que desarrolla, en vista que del buen cumplimiento de sus tareas depende el éxito del mismo proceso. Estas mesas electorales reciben diversos nombres, siendo en México el de Mesa Directiva de Casillas y su autoridad recae en el Presidente, quien es el responsable de vigilar el cumplimiento de las funciones que deben desempeñar todos sus miembros y llevar a cabo el escrutinio y cómputo, así como la resolución pacífica de los problemas que se presenten.

En cuanto a la integración de las mesas electorales, es de señalarse que deben ser hechas por el organismo rector de las elecciones, por ser éste el que tiene la responsabilidad de todo el proceso electoral, para lo cual seleccionará a los individuos que por la delicada función que tienen que desempeñar, gocen de fama y prestigio público, así como capacidad adecuada a los cargos para los que se les designa. Su estructura, como todo organismo de esta naturaleza, requiere de una persona que con el carácter de Jefe o Presidente de la

Mesa Electoral tenga la autoridad suficiente para hacer acatar las leyes y disposiciones administrativas correspondientes para el mejor cumplimiento de sus tareas, se auxiliará de otras personas que desarrollan las labores propias del secretariado y el escrutinio. A fin de inspirar una mayor confianza en los candidatos y los partidos políticos, es prudente dar cabida en un seno a representantes de ambos.

Algunas legislaciones electorales, como la de Inglaterra, establecen que estos cargos serán remunerados "con dietas fijas"; creemos en principio que tal medida es inconveniente y que cada país lo ha de resolver en función de su potencialidad económica, en cuyo caso no debemos soslayar que el pago siempre representa el riesgo de hacer más generoso un procedimiento que por sus propias características ya de por sí es bastante costoso.

El organismo encargado de la votación, debe desarrollar sus funciones a la vista de todo el pueblo, evitando suspicacias derivadas de la errónea ubicación de las casillas, hechas con propósitos de impedir el libre acceso de los ciudadanos para sufragar. El legislador por regla general establece las particularidades de la votación, fijando el día y las horas a que ha de sujetarse, delegando tan sólo algunas facultades a los organismos rectores para decidir casos concretos e imprevistos. Asimismo, señala los procedimientos y las



condiciones materiales en que se ha de ejercer el derecho al voto, al igual que la forma en que los funcionarios de la mesa electoral deben comprobar que un elector reúne los requisitos exigidos por la ley, identificándolo previamente.

#### **4.2.- EL SUFRAGIO ACTIVO Y PASIVO.**

El sufragio en cuanto a derecho es un atributo de la persona individual jurídica, según hemos ya anotado, es indudable que a todo aquel que tenga las notas de esa personalidad, debe extenderse el derecho al sufragio activo. Por ello, cada día es mayor la tendencia a la universalización del sufragio, que nacido con caracteres de privilegio, va poco a poco extendiéndose a todos los ciudadanos dotados de los derechos de la personalidad jurídica. Sin embargo, en parte por supervivencia de criterios erróneos anteriores, ya por influencia de ciertos principios extraños al Derecho Político, bien por razones de conveniencia particularistas, existen en algunas legislaciones electorales limitaciones fundadas en distintos motivos mismos que a continuación se exponen:

## **LA DEMENCIA.**

Comenzamos por ella, pues más que el carácter de limitación del sufragio, tiene el de tara de incapacidad para el ejercicio del mismo, toda vez que los dementes, en cuya denominación general incluimos al loco, al imbécil y al sordomudo, incapaz de hacerse entender por escrito, carecen de la primera condición exigible para poder gozar del sufragio, misma que es la de ser sujeto de derechos que, como el electoral, exigen la formación de una conciencia individual, elemento imprescindible para poder expresarla y contribuir en concurrencia con la de los otros ciudadanos, a formar la conciencia social o colectiva.

La negación del derecho electoral al demente, hállase contenida en todas las legislaciones electorales, estableciéndola tácitamente la Española en su artículo 1º al exigir para ser elector, el hallarse en el pleno goce de sus derechos civiles, de los que carece el sometido a tutela que sea demente.

## **EL SEXO.**

Hasta hace poco tiempo, era totalmente negado a la mujer de cualquier condición, el derecho de sufragio, pero el

intenso movimiento feminista ha hecho comprender la falta de consecuencia que entrañaba el desconocimiento de este derecho, como está, y generalmente admitido, el principio de que todo ciudadano dotado de personalidad jurídica tiene derecho al sufragio, que de otro modo no puede ser llamado universal; y como consecuencia de ello, a medida que se revisan las Constituciones o las leyes electorales y en las Constituciones de los nuevos Estados formados en la post-guerra, se reconoce, generalmente la existencia legal del sufragio femenino.

Subsisten, no obstante, algunos adversarios del sufragio femenino, que formulan contra él argumentos que exponemos y examinamos a continuación.

Un argumento que podíamos decir tiene carácter fisiológico, consiste en afirmar que la imposibilidad de conceder los derechos políticos a la mujer estriba en que éstos requieren una capacidad intelectual de la que aquella carece, por ser fisiológicamente inferior su constitución a la del hombre, ya que su cerebro, centro y localización de las facultades intelectuales, es inferior al varonil.

La crítica de este argumento la hace con una autoridad indiscutible el maestro Ramón y Cajal, en un artículo cuyo contenido puede sintetizarse en las afirmaciones siguientes: 1ª. La inmensa mayoría de los genios superiores, poseyeron un

cerebro pequeño o mediano, igual al promedio dimensional del de la mujer, no siendo, pues, la masa bruta, sino la fina organización nerviosa la condición esencial de un talento superior; ejemplos, Newton, Pascal, Echegaray y Larra, entre otros; 2°. Descontando las áreas del cerebro masculino destinadas a regir y coordinar las grandes masas musculares y las que inervan el gran revestimiento cutáneo del hombre, el contraste de peso entre ambos cerebros, se acentúa considerablemente; 3°. Frecuentemente, varones de superior talento, son fidelísimo trasunto físico y moral de sus madres, siendo por tanto inverosímil suponer que la mujer fuera capaz de transmitir a su prole excelencias de las que carece; 4°. Como conclusión afirma, que aun admitiendo que la mujer actual valga intelectualmente algo menos que el hombre, ello se debe tan sólo a la diferente educación que reciben ambos sexos.

Por otra parte, semejante argumento sólo tiene valor histórico pasado, pero no actual, pues todas las modernas o modernizadas Constituciones van concediendo a la mujer algo más que el sufragio en las elecciones administrativas, siendo casi general la concesión del sufragio político. A partir de 1861, en que goza la mujer del derecho al sufragio ilimitado en las elecciones políticas de Bohemia, Goltizia y Voralberg, y de 1889, en que con carácter general lo concede a la mujer el Estado Americano de Wyoming, la opinión de Stuart Mill se ha abierto camino y la vemos hoy admitida en casi todas las Constituciones.

A todo individuo, varón o hembra, que goce del derecho de ciudadanía, haya cumplido veinticinco años y tenga domicilio fijo en el reino, le reconoce derecho al voto para el Folketing o Cámara baja, la nueva Constitución danesa de 1920, en su artículo 30, que es el mismo artículo 1º de la Ley Electoral de 1914; a todo ciudadano de uno u otro sexo, mayor de dieciocho años y no perteneciente a las antiguas clases directoras, se le concede para los Soviets el artículo 64 de la Constitución Rusa y a todo súbdito alemán mayor de veinte años, la Ley sobre elecciones nacionales de Alemania de 27 de abril de 1920. Y preceptos análogos a estos contienen reconociendo a la mujer el derecho al voto, las modernas Constituciones o Leyes electorales de Austria, Polonia, Hungría, Checoslovaquia, Servia, Finlandia, Noruega y Holanda; aprobado también están en Inglaterra el proyecto concediendo a la mujer el derecho al voto; de voto administrativo goza la mujer en Bélgica, Suecia y Suiza, y en proyectos presentados por diversos sectores políticos en las Cámaras de Italia, Francia y Bélgica, se pide igualmente el voto femenino. Por lo que hace a los países extra-europeos, está equiparada la mujer al hombre en los derechos políticos en Canadá, Nueva Zelanda, Africa del Sur, la Confederación Australiana y en 19 Estados de la República Norteamericana. No es, pues, aventurado creer que la concesión del sufragio a la mujer en los Estados que aún no se le reconocen, depende del mayor o menor apego a un criterio que sólo tendrá, dentro de poco, carácter de institución histórica desaparecida.

## LA EDAD.

La edad sirve de base para otra de las limitaciones que tanto los tratadistas como las legislaciones establecen para el derecho de sufragio, siendo el criterio, generalmente admitido, el de que la mayor edad civil debe ser también la que ha de ser necesario exigir al ciudadano para que pueda ejercer el sufragio. Sin embargo, siguiendo unas veces ese criterio, fijando otra distinta edad para el goce de los políticos que la exigida para la mayor edad civil, lo cierto es que varía mucho el límite que las distintas legislaciones establecen, desde los dieciocho años que exigen los de la Argentina, Nicaragua y Rusia, hasta los treinta que requería la antigua ley electoral danesa de 7 de marzo de 1991. Que esta última cifra es exagerada lo demuestra, aparte de otras consideraciones, el hecho de que en la ley vigente en dicho país se ha rebajado este límite a los veinticinco años y, en general, puede señalarse la tendencia a rebajar ese mínimo de edad exigido, que en todos los Estados de la Europa Occidental (Francia, Italia, Portugal) es de veintiún años, habiéndose tratado, además, de habilitar en Francia, para el voto a los menores de dicha edad que hubiese servido en el Ejército durante la guerra. La Constitución de los Soviets, faculta a los Soviets locales para rebajar aún del límite de los dieciocho años la edad exigida para ser elector; tendencia de franquicia a favor de

ciudadanos que no han cumplido la edad mínima exigida, que se encuentra reflejada en varias Constituciones y leyes electorales, entre ellas, en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos que fija dicha edad en veintiún años para los solteros y en diecinueve para los casados. (Constitución Mexicana del 5 de febrero de 1917), y que actualmente se establece tal derecho a partir de los dieciocho años.

#### **EL DERECHO DE SUFRAGIO PASIVO.**

##### **EXTENSION EL DERECHO DE ELEGIBILIDAD:**

#### **LAS INCOMPATIBILIDADES.**

La representación política implica, no sólo el concepto de elector, es decir, de ciudadano que puede designar un representante, sino también el de elegible, o sea, de ciudadano que puede ostentar la representación de aquellos que lo eligen; y estudiando ya lo referente al elector, sujeto activo del sufragio que emite el voto, vamos a precisar las condiciones del sujeto pasivo de la elección, de elegible a cuyo favor se emiten los sufragios. Procediendo con el mismo orden que empleamos anteriormente, empezaremos por determinar la extensión del derecho de sufragio pasivo, precisando quienes pueden ser elegibles, a cuyo efecto estudiamos a continuación las limitaciones que a ese derecho se pueden poner.

## A) LA CIUDADANIA.

Es indudable que para obtener representación política en un Estado, la primera condición es la de pertenecer al mismo; y es más, en sentido estricto, precisa que el aspirante reúna a la ciudadanía el carácter de elector, puesto que éste marca el mínimo de capacidad para la intervención del individuo en la vida del Estado. Por tanto, la primera condición para ser elegible es la de ser elector, pero entiéndase bien, que lo que con ello queremos dar a entender es que esté inscrito en el Censo electoral, puesto que esta inscripción, no concede aquellas cualidades, sino que se limita reconocerlas.

## B) EL SEXO.

La elegibilidad de las mujeres es una consecuencia de su condición de electoras y no existe ninguna legislación que, reconociéndoles este carácter les niegue aquel. Creemos, sin embargo, que supuesta la necesidad de mantener la unidad familiar y trayendo consigo aparejado el ejercicio del cargo de diputado por la mujer casada una innegable desatención de sus deberes familiares, sería conveniente exigir a ésta para poder presentar su candidatura en las elecciones políticas, la previa licencia marital, ya que al contraer matrimonio, adquirió para con su esposo la obligación de atender sus obligaciones familiares, que



sin previo consentimiento de aquel, no puede posponer al ejercicio de las funciones políticas que el desempeño que el cargo de diputado exige.

#### 4.3.- FORMAS DE EMISION DEL SUFRAGIO.

En este momento del proceso tiene especial importancia, señalar las distintas formas en que se puede depositar el voto, ya que la doctrina distingue diversos tipos de voto como son:

a) Voto público y voto secreto. Alude esta clasificación a que el acto de votar se realiza en forma tal que sea conocido por todos a favor de quien se sufragó o que tal dato permanezca ignorado. El voto abierto fue característico de las elecciones antiguas y en épocas posteriores a las comunidades pequeñas y deficientemente organizadas, siendo desechado en la época actual por las precisiones a que se sujeta al elector que se ve privado a ejercitar con plenitud su voluntad, la cual debe estar libre de toda posible coacción para ser realmente democrática. En cambio, el prestigio del voto secreto, se debe sobre todo al hecho de constituir una efectiva garantía a la libertad del ciudadano, que sin temor a represalias puede cumplir más satisfactoriamente su obligación. De ahí, que la doctrina

moderna, más que considerarla una forma del voto, atribuye al secreto la característica de ser una garantía del voto libre.

b) Voto obligatorio y voto facultativo. Esta distinción, creemos que es errónea, porque en la actualidad hablar de voto facultativo es desconocer que el lector realiza una función y no sólo ejercita un derecho, de donde todo voto tiene que ser obligatorio. Sin embargo, deben considerarse dos formas de la obligación: aquella contenida en normas perfectas que señalan una consecuencia para quienes no la cumplen y que consiste generalmente en una sanción pecuniaria (multa) y aquella que establecen la obligación pero no la sanción.

Dentro de estas dos formas normativas de considerar el voto, salta a la vista que son preferibles las que establecen una sanción, no sólo porque tienden a evitar el abstencionismo, sino fundamentalmente porque reflejan la congruencia que debe existir entre toda ley y su cumplimiento.

A este respecto, pensamos que dada la tendencia abstencionista que se observa en la mayoría de los países y que en ocasiones pretende ser justificada como un voto negativo o de protesta por el estado de cosas imperantes, es necesario establecer el voto de abstención que sin privar del ejercicio del derecho al elector, le permite hacer patente su inconformidad con las candidaturas presentadas.

La razón por la cuál muchas legislaciones consignan la norma imperfecta o en la práctica no aplican las sanciones establecidas, se debe al deseo de no provocar la antipatia del electorado que pueda revertirse en contra del régimen constituido. En el fondo esta actitud resulta demagógica ya que lejos de resolver el problema de la legitimación en base al apoyo popular, lo agrava debilitando la fuerza electoral y por consiguiente a la democracia misma.

No debe olvidarse que lo importante en la emisión del sufragio es que el ciudadano asista a las urnas a depositarlo en el sentido que crea conveniente, ya que la fuerza política y moral de un régimen democrático se finca en el grado de participación efectiva de todo el cuerpo electoral. De ahí, que cuando se habla del llamado "partido abstencionista" como contendiente de las elecciones, lo que se pretende es enmascarar la falta de decisión de algunos regimenes para hacer que se cumplan las leyes electorales y su ineficiencia para lograr la movilización popular.

c) Voto personal. Es la forma natural del ejercicio del derecho de voto que consiste en que el titular del mismo acuda a depositarlo en la urna que le corresponda; sin embargo, tal hipótesis no siempre es posible por circunstancias especiales en que se encuentra el elector y que justifican su

ausencia. Para estos casos, el legislador debe proveer a soluciones que no impidan el ejercicio de la función, creando formas impersonales de emisión del voto ante las que destacan el voto por correspondencia, por delegación con autorización de votar en el lugar diferente al que corresponde y el voto que se hace en suelo extranjero en las embajadas o consulados.

d) Voto individual y voto corporativo. Esta clasificación alude al derecho de las personas para sufragar, independientemente de la clase social a la que pertenezcan, actividad a la que se dediquen, raza de la que provengan y religión que practiquen, en contraste a la de sufragio corporativo que es el derecho de voto que tienen las asociaciones, los gremios y las corporaciones, característico de los sistemas totalitarios como ya ha sido analizado a propósito de la representación funcional. (supra inciso 2 cap. IV.)

e) Voto uninominal y 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 vota por un candidato específico.

f) Voto susurrado o auxiliado. Estas formas de voto se presentan cuando el titular del derecho por razones de ignorancia o por defectos físicos, se ve imposibilitado de llevar

a cabo la emisión del sufragio; en estos casos se asiste de un miembro de la mesa electoral o de un amigo, a quienes hace partícipe secretamente de su voluntad para que realice por él la votación. En algunos Estados Coloniales el voto susurrado se realiza en una actitud paternal entre un metropolitana y los nativos, expresando estos su voluntad, que "el hombre blanco" recibe en su oído y anota en una lista sin expresión de nombres.

Algunas doctrinas distinguen el voto susurrado del voto asistido, llamado asistido a aquel en el que la voluntad expresada en voz baja no se transmite a una lista sino que requiere de ayuda para poder ser llevada y depositada la papeleta en la urna.

g) Voto reforzado. El sufragio reforzado puede ser plural, múltiple o familiar, y consiste, en el primer caso, en atribuir más de un voto a un solo 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.

#### 4.4.- GARANTIAS DEL SUFRAGIO.

Durante todo el proceso electoral y por lo mismo también en esta primera etapa, se presentan conflictos que es necesario resolver para que las elecciones lleguen a realizarse en un clima de armonía. Los más frecuentes, en cuanto a los problemas que suscita esta primera etapa, son los relacionados con la inscripción o falta de la misma en el padrón electoral, con la emisión, cancelación y reposición de la cédula que acredita la inscripción en el padrón, con las calidades de las personas nombradas para funcionar en los organismos electorales, con la inscripción de candidatos, la proclamación y sus calidades, con la fijación de límites circunscriptoriales y seccionales, con las malas conductas de algunos ciudadanos destinados expresamente a violentar o desordenar la votación, con los ciudadanos de la emisión del voto y las violaciones de voluntad de los electores, con el uso de los medios de propaganda y de comunicación, con las trampas intentadas en los escrutinios y cómputos. Para toda esta gama conflictiva que suele presentarse en todo proceso electoral, generalmente el legislador procura en forma preventiva legislar con cautela y precisión cada uno de los diferentes casos, con la intención de que se aminoren las conductas negativas que pueden dar ocasión al enfrentamiento. Sin

embargo, de cualquier forma la determinación precisa de los intereses políticos, hace que los participantes tengan criterios encontrados y que a pesar de la legislación preventiva se susciten una multitud de situaciones que es necesario dirimir. A este respecto, la doctrina reconoce tres formas de resolver el asunto y que son: la de acudir a los tribunales establecidos, la de crear tribunales especiales para esta materia y la de que los organismos electorales tengan facultades dirimentes. Cualquiera de estos sistemas que pueden ser combinados entre sí, cuando permitan resolver con imparcialidad, rapidez y dentro de las técnicas judiciales, pueden ser adoptados según las circunstancias de cada país.

Acerca de los muchos actos que durante el proceso pueden constituir delitos, la opinión de los tratadistas coincide en que lo prudente es tipificar en los textos jurídicos elementales las conductas que merezcan sanción y no dejar como en muchas ocasiones se hace, que se atienda a los tipos generales de la legislación penal existente, ya que es obvio que el proceso electoral produce una serie de actos, que bajo cierto sentido pueden considerarse como extraordinario y que por lo mismo matizan la conducta de los participantes, imprimiéndole una especial tesitura que no puede ser contemplada por los ordenamientos destinados a regir fuera del tiempo de elecciones, es decir, en los tiempos normales.

#### 4.5.- EL ESCRUTINIO.

En principio se observa que en la doctrina existe imprecisión en el empleo de las palabras escrutinio y cómputo, las cuales son empleadas indistintamente, provocando confusión al respecto, no obstante que su significado encierra algunas sutiles, pero importantes diferencias para el Derecho Electoral. Autores como Gil Robles y Pérez Serrano, contribuyen a esta situación, cuando en su Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios, se limitan a transcribir la segunda acepción del vocablo escrutinio, que hace la Real Academia de la Lengua Española, al decir que "es el reconocimiento y regulación de los votos en las elecciones o en otro acto análogo". sin preocuparse por aclarar el verdadero significado que da sentido a la palabra, derivado de su origen etimológico y que el mismo Diccionario consigna como primera acepción, expresando que viene del latín "scritimiun" que equivale al "examen y averiguación exacta y diligente que se hace de una cosa para saber lo que es formar juicio de ella". (73)

(73).- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Edit. Publicaciones Herrerías, 16ª Edic. México, 1914, p.p. 326 y 544.



Pensamos que ambas acepciones son necesarias para comprender la naturaleza de un acto, cuya trascendencia ha dado lugar a la importante clasificación de los sistemas electorales y que al reflexionar por nuestra parte el papel que tiene dentro del proceso, nos ha llevado a considerarla como la segunda etapa del mismo.

Por otra parte, la palabra cómputo tiene una acepción más limitada, aunque no por ello menos importante, ya que su significado, derivado del latín computos (cuenta o cálculo), por lo que hace a la materia electoral, refiriéndose a la operación simple de concretar en números el resultado de una elección.

En esta segunda etapa del proceso electoral, tienen cabida ambas nociones, pero por lo que se refiere al escrutinio, su naturaleza valorativa es la que debe regir toda la etapa, acompañada para tal efecto de la operación contable de los votos que a través del cómputo se realiza. Se explica así, por que el escrutinio se prolonga hasta la integración misma del órgano estatal correspondiente.

La comprensión de estos razonamientos, es necesaria para explicarnos la situación que se presente, cuando los órganos encargados de calificar la validez de las elecciones,

no son los estrictamente encomendados al proceso electoral, en cuyo caso, aunque formalmente tales actos pueden pertenecer a otra disciplina, por su naturaleza siempre serán objeto del Derecho Electoral.

Ahora bien, a continuación se procederá al análisis de esta segunda etapa, que como se expresó líneas arriba, principia con la apertura de las urnas en las casillas o mesas electorales y termina con la integración del órgano. Se distinguen así, en el escrutinio, dos fases: a) la provisional y, b) la general.

a) Escrutinio Provisional. Es el que se realiza una vez que se ha declarado cerrada la votación y que consiste en la apertura de las urnas por parte del personal de la casilla, para proceder al trabajo de los escrutadores, quienes califican de acuerdo con normas precisas y simples la validez o invalidez de cada uno de los votos depositados previamente, al tiempo que cancelan las boletas no utilizadas y separan aquellas que no reúnen los requisitos necesarios, procediendo a hacer el cómputo correspondiente. De todo lo anterior, se levantarán las actas a que haya lugar, en las que se harán constar los hechos y los incidentes surgidos durante el desempeño de los trabajos de la mesa electoral, así como las constancias de inconformidades o recursos que deben ser resueltos por una instancia superior, en caso de litigio. Los resultados de la elección, que deberán hacer

públicos, las boletas de votación y las actas mencionadas, integrarán el paquete electoral que será firmado por todos los miembros de la casilla y por los representantes de los candidatos y partidos políticos participantes, para ser remitido inmediatamente al organismo centralizador de la votación. Esta forma de escrutinio puede también realizarse con el auxilio de máquinas en cuyo caso el cómputo se hace automáticamente.

b) Escrutinio General. El recuento de los votos hechos en cada casilla el mismo día de la elección, es concentrado al organismo electoral que corresponda, el que realiza el escrutinio final varios días después, de acuerdo con los paquetes electorales y los resultados parciales, obtenidos en cada sección. Dado el interés que despierta en gran número de personas conocer las cifras definitivas y oficiales, es muy importante que el envío de datos se haga con rapidez y eficiencia, pues la "exactitud del escrutinio (cómputo), si está centralizado, depende en parte, del propio hecho de ser una operación mecánica realizada con toda rapidez por un personal experto y de que para esa mecánica y los controles en ella implícitos se adopten procedimientos de tal naturaleza que hagan virtualmente imposible el error o falsificación deliberada, no siendo por un acuerdo entre muchas personas; y, en parte de la presencia de los candidatos y sus agentes durante el recuento con el fin de garantizar la eficacia de este acto público".

Tanto los modos de llevar a cabo el escrutinio provisional como los del general, se ven influidos por circunstancias diversas que van desde las geográficas hasta las sociológicas y culturales, pero muy especialmente por el sistema electoral de escrutinio que se adopte en cada país.

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

1.- La estructura histórica de los antecedentes del Derecho Electoral en los pueblos como Esparta, Atenas y Roma ha demostrado al derecho Constitucional y a su rama mas proxima en el ámbito de la modernidad, la ciencia política; su confiabilidad por la consistencia social en que descansan sus postulados paragmáticos.

2.- El Derecho Electoral en la Revolución Francesa definió sus caracteres y contenido propio por virtud de la proclama que sienta el principio de igualdad, que constituye el principio firme sobre el cual descansa el postulado de la soberanía popular;

3.- El Derecho al Sufragio es considerado como un derecho natural desde la Revolución Francesa.

4.- Dentro del sistema legal Español antes de la Constitución de 1812 la única institución en donde se reflejó la voluntad popular fueron los Ayuntamientos, aspecto del Derecho Español Municipal donde aparece la voluntad popular.

5.- Es en la recopilación de Leyes de Indias donde constan las disposiciones relativas a la integración de los Ayuntamientos en donde los pobladores de las villas en cabildo abierto, según mandato de Carlos V.

6.- El antecedente de la representación mexicana ante las Cortes Españolas fue el insigne Coahuilense Miguel Ramos Arizpe;

7.- Miguel Ramos Arizpe precursor de los congresos locales y el creador de la figura de la Diputación Provincial que la monarquía de ultramar finalmente aceptó.

8.- Las Diputaciones Provinciales Prístinas se establecen en México, en San Luis Potosí, Guadalajara, Monterrey, Durango y Mérida.

9.- El Derecho Electoral en México surge como idea revolucionaria en la Constitución de Apatzingan;

10.- El Proceso Electoral establecido por la Constitución de Apatzingan es muy parecido a la Constitución de Cádiz incluso su terminología es igual.

11.- De la Convocatoria Cortes del 17 de noviembre de 1821 nace la idea del voto directo, la elección de diputados

por clases sociales, y no con base a la población, y sobre todo la adopción del **sistema bicamarista**;

12.- La idea de elección y reelección dentro del primer Congreso Constituyente Mexicano.

13.- La primera Constitución de 1824 adopta la idea de la reelección por la cual se pronunciaron los liberales; Valentín Gómez Farías, Miguel Ramos Arizpe, Carlos María de Bustamante y otros.

14.- La Legislación Electoral de la Revolución Ley electoral de 19 de diciembre de 1911, promulgado por el presidente Madero **reglamenta por primera vez a los partidos políticos**.

15.- Con la existencia de los Partidos Políticos nace la institución de la representación electoral.

16.- El sufragio forma la parte medular de la elección.

17.- Al sufragio se le considera como un deber y como una función del derecho electoral.

18.- La existencia del sufragio como parte medular de las elecciones se divide en activo y pasivo.

19.- El escrutinio es la segunda fase de los presupuestos de la elección.

20.- Sufragio y Escrutinio son la base del proceso electoral.



## BIBLIOGRAFIA

### DOCTRINA

- Añalán Enrique. Introducción al Derecho. Edit. Buenos Aires, Edic. 1937.
- Atenas una Democracia. Trad. por Andrés Novoa C., Edit. Santiago de Chile, Edic. Primera 1938.
- Benson Lee Nettie. La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano. Edit. México, Edic. 1955.
- Berlin Valenzuela Francisco. Derecho Electoral. Edit. Porrúa, Edic. 1980.
- Bielsa Adolfo. Derecho Constitucional. Edit. Depalma, Buenos Aires, Edic. 1959.
- Giuseppe Carle. La evolución Histórica en el Derecho Público y Privado de Roma. Edit. Torino, Edic. única 1886.
- Carré de Malberg R. Teoría General del Estado. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, Edic. 1948.
- Carreras de Francesa y Vallés, M. Josep. Las Elecciones. Edit. Blume, Barcelona, Edic. 1977.
- Córdoba Arnoldo. La Ideología de la Revolución Mexicana. Edit. Era, México, Edic. 1973.
- Cué Cánovas Agustín. Gestoría Social y Economía de México. Edit. Trillas, México, Edic. 1976.
- Cué Cánovas Agustín. Historia Social y Económica de México. Edit. Trillas, México, Edic. 1978.
- Duguit León. Manual de Derecho Constitucional. Edit. París, Edic. 1911.
- Fayts Carlos. Derecho Político. Edit. Abelot-Perrot, Buenos Aires, 4ª Edic. 1972.
- Fuentes Días Vicente. Los Partidos Políticos en México. Edit. Altiplano, México, 2ª Edic. 1969.
- Fuentes Díaz Vicente. Origen y Evolución del Sistema Electoral. Edit. Altiplano, México, Edic. 1967.

Granwell. Ricardo. Derecho Público Romano. Teoría General de las Magistraturas bajo la República Romana. Edit. Buenos Aires, 3ª Edic. 1922.

García Orozco Antonio. Legislación Electoral Mexicana 1812-1977. Edit. Comisión Federal Electoral, México Edic. 1978.

Hemo León. Las Instituciones Políticas Romanas. Edit. Barcelona, España Edic. única 1928.

Hauriou Maurice. Precis de Droit Administratif et de Droit Public. Edit. Paris, Edic. 9ª 1911.

Hernández Cartaya Enrique. El Régimen Electoral de la República de Cuba. La Habana, Edic. 1910.

Jellinek George. Teoría General del Estado. Edit. Continental, México, Edic. 1958.

Justo López Mario. La Representación Política. Edit. Abeledo-Perrot. Buenos Aires Edic. 1959.

Jiménez Fernández Manuel. Estudios de Derecho Electoral Contemporáneo. Edit. Universidad de Sevilla, Edic. 1977.

Kelsen Hans. Teoría General del Estado. Edit. Nacional México, Edic. Tercera 1965.

Kelsen Hans. Teoría General del Estado. Edit. Labor, S.A., Edic. 1934.

Lucas Verdú Pablo. Principios de Ciencia Política. Edit. Tecnos, Madrid, España, Tomo I, Edic. 1973.

Lucas Verdú Pablo. Curso de Derecho Político. Edit. Tecnos Madrid, Tomo II, Edic. Segunda 1972.

Loewenstein Karl. Teoría de la Constitución. Colec. Demos, Edit. Ariel, Barcelona España, Edic. 1976.

Linares Quintana Segundo V. Filosofía del Derecho. Edit. Buenos Aires, Edic. 1932.

Mackenzie, W.J.M. Elecciones Libres. Ed. Tecnos, S.A. Madrid 1962.

Manuel Dublan y José María Lozano. Legislación Mexicana. Edit. México, Edic. 1876.

Margadant F. Guillermo. Derecho Romano. Edit. Esfinge, S.A., Edic. Novena México 1979,

Moya Palencia Mario. La Reforma Electoral. Edit. Plataforma. México, 1964.

- Posada Adolfo. El Sufragio. Edit. Sucesores de Manuel Soler, Barcelona España, s/f. .
- Rueda Zavalla Arturo. Influencia de los Partidos Políticos en el Mecanismo de la Separación y Ciencias Sociales. Edit. Buenos Aires Edic. 1940.
- Sánchez Agesta Luis. Principios de Teoría Política. . Edit. Nacional. Madrid, 6ª Edic. 1976.
- Santos Jiménez Rafael. Tratado de Derecho Electoral. Edit. Habana, Edic. Primera, 1946.
- Serafini Felipe Instituciones de Derecho Romano. Edit. Madrid, 7ª Edic. 1972.
- Summer Maine, Henry. Popular Government., Edit. Nueva York. Edic. 1886.
- Taine Hipólito. Los Orígenes de la Francia Contemporánea. Edit. Madrid, Edic. 1912.
- Tena Ramírez Felipe. México y sus Constituciones. Edit. Porrúa, México, Edic. 1973.
- Tena Ramírez Felipe. Leyes Fundamentales de México. Edit. Porrúa, México, Edic. 1971,
- Pérez Vento Rafael. El Derecho de Sufragio. Edit. Madrid, Edic. 1889.
- Xifras Heras Jorge. Curso de Derecho Constitucional. Edit. Bosh, Barcelona España, 1962.

## **E C O N O G R A F I A**

- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Edit. Publicaciones Herrerías, México, 16ª Edic. 1914.
- Gil Robles José María y Pérez Serrano Nicolás. Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios. Edit. Taurus, Madrid, Edic. 1977.
- Tesis Profesional Historia y Destino del Municipio en México. México, Edic. 1950.
- Voto Particular del Diputado José Fernando Ramírez al proyecto de Reformas de las Leyes Constitucionales. México, 1841.