

00781

1

29

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO
DIVISION DE ESTUDIOS SUPERIORES

EL DERECHO ELECTORAL COMO INSTRUMENTO

NORMATIVO DE LA DEMOCRACIA

TESIS DOCTORAL
LIC. FRANCISCO BERLIN VALENZUELA
ABRIL DE 1980

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

I N D I C E

INTRODUCCION	XI
--------------------	----

PRIMERA PARTE

LA POLITICA

CAPITULO I

EL HOMBRE POLITICO.

1. El hombre como ser político	1
2. Noción conceptual de política	11
3. La política como teoría y la política como acción ...	18
4. Dualidad social y política del hombre	27

CAPITULO II

DISCIPLINAS QUE ESTUDIAN EL FENOMENO DE LA POLITICA.

1. Planteamiento del problema en el estudio del fenómeno político	30
2. Disciplinas políticas fundamentales y auxiliares:	
a) Filosofía Política	37
b) Ciencia Política	40
c) Sociología Política	44
d) Teoría del Estado	51
e) Derecho Político	60
f) Derecho Constitucional	63

CAPITULO III

LA DEMOCRACIA

1. Marco conceptual de la democracia	67
2. Elementos esenciales de la democracia	75
3. Clasificación de la democracia	87
4. La democracia y el derecho electoral	115

CAPITULO IV

LA REPRESENTACION POLITICA

1. Representación y derecho electoral	120
2. Opiniones contrarias a la representación política ...	127
3. Naturaleza jurídica de la representación política ...	136
4. La representación política en el estado contemporáneo	147

CAPITULO V

LOS PARTIDOS POLITICOS

1. Generalidades	154
2. Origen de los partidos políticos	157
3. Definiciones de los partidos políticos	159
4. Sistemas de partidos	163

SEGUNDA PARTE

EL DERECHO ELECTORAL

CAPITULO VI

EL DERECHO ELECTORAL EN LA CIENCIA JURIDICA

1. Concepto	184
2. El derecho electoral y su autonomía científica	190
3. Fuentes del derecho electoral	196
4. Fuentes primarias del derecho electoral en México ...	206

CAPITULO VII

CONTENIDO DEL DERECHO ELECTORAL PRESUPUESTOS Y PRIMERA ETAPA DEL PROCESO.

1. El sufragio y sus funciones	216
2. El proceso electoral y su técnica jurídica	225
3. Formas de emisión del sufragio	254
4. Garantías del sufragio	257
5. Los sistemas electorales en relación con la votación.	259

CAPITULO VIII

CONTENIDO DEL DERECHO ELECTORAL SEGUNDA Y TERCERA ETAPA DEL PROCESO.

1. El escrutinio (segunda etapa)	261
2. Los sistemas electorales en base al escrutinio:	264
I Mayoritario.	
II Representación proporcional:	
a) Sistemas de representación proporcional integral.	
b) Sistemas de representación proporcional aproximada	
III Sistemas electorales mixtos.	
3. Evaluación del sistema de representación proporcional	284
a) Argumentos a favor de la representación proporcional	
b) Críticas contra la representación proporcional.	
4. Participación en el gobierno del electorado (tercera etapa)	306

CAPITULO IX

RELACIONES ENTRE LOS SISTEMAS ELECTORALES Y POLITICOS.

1. Naturaleza de la relación	309
2. Principales relaciones entre ambos sistemas	316
3. Elementos y presupuestos de la participación	324

CAPITULO X

EL DERECHO ELECTORAL MEXICANO

SECCION "A"

ANTECEDENTES HISTORICOS

1. La legislación electoral de 1812 a 1821	331
2. La legislación electoral de 1823 a 1854	336
3. La legislación electoral de la reforma	352
4. La legislación electoral del porfiriato	359
5. Legislación electoral de la revolución	361

SECCION "B"

REFORMA ELECTORAL DE 1977

6. Propósitos de este estudio	397
7. Vocación democrática del pueblo mexicano	399
8. México: sistema de partido dominante.....	402
9. La Reforma Electoral: principios constitucionales y legales.....	410

CONCLUSIONES CAPITULARES.....	421
-------------------------------	-----

CONCLUSION GENERAL.....	429
-------------------------	-----

BIBLIOGRAFIA.....	431
-------------------	-----

INTRODUCCION.

El estudio del derecho electoral como instrumento - normativo de la democracia que nos proponemos realizar en este trabajo, está vinculado con los aspectos fundamentales de la organización política que los hombres han venido estructurando a través de la historia para hacer posible su convivencia pacífica. Nos animan en la realización del mismo los propósitos, por una parte, de analizar hasta que punto el factor o variable electoral como orden normativo puede contribuir al largo y azaroso recorrido que los pueblos han emprendido por la difícil ruta democrática, y por la otra, la de incursionar en el campo del Derecho Electoral que en México ha sido poco estudiado por los juristas, los que por diversas razones se han mostrado indiferentes a la importancia de esta disciplina, dando lugar a la carencia de los especialistas que el país está requiriendo para lograr una mayor congruencia de las realidades políticas con el Derecho.

Son estos los motivos que nos condujeron a examinar la compleja problemática electoral del Estado contemporáneo, - cuya realidad ha motivado el surgimiento de la disciplina denominada Derecho Electoral, que está reclamando un lugar propio dentro del campo de la Ciencia Jurídica.

Las recientes reformas electorales que por iniciativa del actual gobierno se llevaron a cabo en el año de 1977, - hizo ver la necesidad de especialistas en esta materia que pudieran interpretar adecuadamente el ser político de nuestro pueblo, para expresarlo en el deber ser que implica la exis--

tencia de un orden normativo electoral. Sin desconocer la importancia y el mérito de las reformas mencionadas, pensamos que la nueva Ley Electoral mexicana ha soslayado ciertos aspectos importantes de nuestro ser político, lo que hace necesario algunos ajustes a fin de convertirla en un ordenamiento más accesible a la ciudadanía que debe cumplirlo.

El trabajo que presentamos a la consideración de los distinguidos maestros que formarán parte del Sínodo que deba juzgarlo, ha sido dividido para su mejor tratamiento - en dos partes: "La Política" y "El Derecho Electoral".

Dentro de la parte correspondiente a "La Política", se analiza en el capítulo I, las características propias del hombre como ser político, con la finalidad de indagar si la política es consubstancial al hombre mismo o si por el contrario, es una actividad que desarrolla independientemente de su naturaleza. Se analiza también, cuáles son las nociones conceptuales de la misma, y los problemas que ella plantea al ser considerada en su dimensión teórica y en su dimensión práctica, con el propósito de establecer las bases teóricas necesarias para el tema central de esta tesis.

Considerando la riqueza y el contenido que los estudios del fenómeno político plantea, se comprende el porqué de la existencia de las diversas disciplinas que lo analizan, señaladas en el capítulo II, las cuales han llegado por los caminos metodológicos propios de su interés particular, a conclusiones que son de una gran importancia para su comprensión. Dentro de ellas destacan las llamadas disciplinas políticas fundamentales y las auxiliares, que hemos querido abordar, aunque sea someramente con la idea de ver si es posible integrar en una sola Ciencia Política las conclusiones a que han llegado las distintas disciplinas,-

en sus enfoques del fenómeno político, a través de métodos - interdisciplinarios que la hagan más accesible y menos compleja.

El tema de la democracia constituye uno de los problemas fundamentales de los estudios filosófico-políticos de todos los tiempos. Su ubicación conceptual que hacemos en - el capítulo III, se hace imprescindible, en una época de --- transformaciones y cambios vertiginosos en la que todos los gobiernos la reclaman como el principio legitimador de su poder. Sobresale de esta manera el conocimiento de los elementos esenciales de la democracia, cuya existencia permite comprender cuando un país se encuentra en el camino que conduce hacia su perfeccionamiento.

Entendemos que la democracia ha sido y será siempre un ideal de difícil realización y que las aproximaciones que a ella se van haciendo, dependen en última instancia del grado de desarrollo integral que los pueblos van logrando, - por consiguiente puede ser clasificada atendiendo a diversos puntos de vista que van desde el histórico, formas de participación del pueblo hasta criterios ideológicos.

Es en el marco de la democracia, donde el Derecho Electoral cobra una especial significación, pues éste por -- las razones que apuntaremos en su oportunidad, es el instrumento normativo que hace posible su existencia, independientemente de las variables sociológicas, económicas e históricas que también participan en su proceso.

El Derecho Electoral, por otra parte, difícilmente podría desarrollarse si no es dentro de la institución de la representación política, que tantas controversias ha suscitado desde su nacimiento, tanto por lo que se refiere a su existencia como a la naturaleza jurídica que le es propia; -

de ahí el tratamiento que de ella se hace en el capítulo IV y que nos conduce a la necesidad de un replanteamiento de la teoría de la representación, motivado por la aparición de nuevos fenómenos políticos.

Dentro de esos fenómenos, se encuentran precisamente los partidos políticos, los cuales como realidades sociológicas primero y entes constitucionalizados después, -- han dado lugar a una importante teoría que se ocupa de su existencia. En el capítulo V, analizamos someramente algunos de sus aspectos generales que aluden a su nacimiento y a los sistemas que se establecen en base a su clasificación, que al ser relacionados con el Derecho Electoral, dan origen a diferentes regímenes políticos.

Los cinco capítulos mencionados anteriormente, -- constituyen para nuestro trabajo, un marco teórico de referencia de gran riqueza y contenido que permite entender con mayor claridad muchos de los temas que forman parte de la doctrina del Derecho Electoral. Sin ellos, difícilmente podrían ser explicadas las instituciones propias de este Derecho, que viene pugnando en la actualidad por su autonomía, -- tal como se expresa en el capítulo VI, en donde se estudia dentro del mundo de la Ciencia Jurídica. Destaca especialmente en estas reflexiones doctrinarias, la importancia que tienen las fuentes reales y las fuentes históricas de este Derecho, cuyo contenido debe servir de orientación a los legisladores modernos, a fin de no soslayar los trascendentes aspectos sociológicos que en él subyacen, ni tampoco la continuidad que a través del tiempo han dado perfil propio a las instituciones políticas de un país. Es de considerarse que el desconocimiento o indiferencia de estas fuentes, conducen frecuentemente a imitaciones extralógicas de formas electorales que obedeciendo a circunstancias temporales diferentes, han sido adoptadas con éxito en un país determi-

nado, pero que difícilmente pueden ser implantados en otros, que poseen un ser histórico y realidades políticas muy diversas.

Una de las materias propias del Derecho Electoral, es precisamente la del sufragio, por lo que es imprescindible conocer cuáles son las funciones que le corresponde --- desarrollar en las sociedades políticas modernas, así como el contenido del Derecho que nos ocupa, sus presupuestos, - las garantías que lo deben rodear y la relación existente - entre los sistemas electorales y la votación.

Se dedica el capítulo VII, además de lo anterior, a la sistematización de las tres etapas del proceso electoral que recogen los principios de las elecciones modernas - en su aspecto de elección-dimisión y elección-participación.

Continuando con el análisis del contenido del Derecho Electoral en el capítulo VIII, se desarrollan las particularidades correspondientes a la segunda y tercera etapa del proceso, caracterizada esta última por la participación en el gobierno del electorado a través de las formas de democracia semidirecta. El desarrollo de los sistemas electorales en base al escrutinio, que como se explica es el que da lugar a la segunda etapa, plantea los interesantes problemas relacionados con los sistemas electorales mayoritarios, proporcionales y mixtos, así como los argumentos que la llamada representación proporcional ha generado tanto a favor como en contra, constituyendo un tema de primordial - importancia para el Derecho Electoral, en virtud de que este sistema pretende satisfacer las exigencias de las sociedades pluralistas por el imperativo de justicia que es propio de su naturaleza.

Como ya se anunció líneas arriba, entre los sistemas electorales y los sistemas políticos, existe una estrecha relación que es necesario conocer para saber las implicaciones recíprocas que entre ambos se dan, así como la situación en que el Derecho Electoral se encuentra dentro de la problemática de estas relaciones, que nosotros consideramos deben ser replanteadas para ubicarlas con el valor jurídico que esta vinculación debe tener. Dentro de este capítulo -- IX, se llega a la conclusión probatoria de la hipótesis central de esta tesis en el sentido de que si alguna relación se produce entre el Derecho Electoral y los sistemas políticos por cuanto a la participación se refiere, sus formas de expresión cuantitativas y sus bondades se reflejan directamente en el perfeccionamiento de la vida democrática, en la que a mayor y mejor grado de participación del pueblo en los asuntos públicos, mayor y mejor grado de realización de la misma.

Finalmente no podían quedar al margen en un estudio de esta naturaleza, las consideraciones sobre el Derecho Electoral en nuestro país que consideramos empieza a ser integrado dentro de la especificidad que las normas electorales van obteniendo, y que por responder a realidades históricas concretas, merece la dedicación de un análisis específico. Por nuestra parte, dadas las limitaciones propuestas en este trabajo, se abordan en el capítulo X, --para ser congruentes con nuestros puntos de vista sobre las fuentes históricas-- los antecedentes pretéritos de nuestro Derecho Electoral en un rápido bosquejo que nos dan una idea de los principales aspectos que lo han caracterizado desde la Independencia hasta el año de 1973, en que se aprobó la Ley Electoral anterior a la actual.

Por cuanto al Derecho Electoral vigente, se ha creído conveniente estudiar algunos de los aspectos de la forma política del año de 1977, en una segunda sección del -

mencionado capítulo, en la que se describen algunas particularidades de nuestro sistema político, encuadrándolas dentro de la doctrina general del Derecho Electoral formulada a lo largo de este trabajo, conduciéndonos a las reflexiones sobre la vocación democrática del pueblo mexicano y a la ubicación de México como un sistema de partido dominante, haciendo de esta manera más comprensible muchos de los fenómenos de la aparentemente compleja realidad política mexicana.

Con el breve estudio de las innovaciones introducidas en la Constitución en materia electoral y en la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, se procede a hacer una evaluación de la Reforma Política del Presidente López Portillo, estimando los aspectos positivos que en ella se contiene y las necesarias medidas que faltan por implementar para que conduzca a una verdadera y más democrática reforma electoral en nuestro país.

Pensamos que de esta manera, agotamos el temario que nos propusimos desarrollar en este modesto trabajo, que no pretende sino llamar la atención de los interesados en los temas político-electorales, para que contribuyan con las luces de su inteligencia a ser cada día más rico el contenido de lo que esperamos sea muy pronto la doctrina del Derecho Electoral mexicano.

No deseo terminar esta introducción, sin antes dejar constancia plena de mi agradecimiento al señor Doctor Salvador Valencia Carmona por la diligencia, orientación y acertada dirección que supo imprimir a esta tesis, así como a mis distinguidos maestros Dr. Alfonso Noriega Cantú, Dr. Héctor González Uribe, Dr. Ignacio Burgoa y Dr. Roberto Casillas, quienes me alentaron con sus enseñanzas y sugerencias a llevarla a feliz término.

Por último, no estaría completa esta expresión de gratitud y afecto, si no reconociera en la compañera de mi vida --- Edith Vázquez la comprensión y ayuda que en todo momento - supo brindarme para seguir adelante, no obstante las priva ciones y desvelos que para ella significó mi dedicación a esta difícil tarea.

Ciudad de México.

Abril de 1980.

LIC. FRANCISCO BERLIN VALENZUELA. *

CAPITULO I

EL HOMBRE POLITICO

"El castigo de quienes se niegan a ocuparse de los asuntos públicos está en que esos asuntos caen en manos de quienes son menos virtuosos que ellos".

Platón.

1. EL HOMBRE COMO SER POLITICO.

Las reflexiones sobre el hombre político han preocupado a los pensadores de todos los tiempos, lo mismo a los filósofos orientales que a los escritores clásicos o a los modernos politólogos. En cada etapa se han hecho aportaciones importantes en torno al tema, conformándose un "zoon politikón", que refleja las estructuras de poder y las condiciones económicas en que se ha desenvuelto; cuando se compara al político de las teorías indias con el griego de la polis, al renacentista o al del período liberal, se observan distintos rasgos, pero también algunos signos comunes. La actuación del hombre político es, -- por lo tanto, un resultado de la convivencia y de las formas de organización por él adoptadas (1).

1. Cfr. BOUTHOUL GASTON Y ORTUÑO MANUEL, Antología de las ideas políticas. Tomo I. Edit. Renacimiento. México-1965; p. 40.

Por considerar que es en Grecia donde fundamentalmente el mundo occidental tiene sus raíces, nos referimos a continuación, a las ideas más importantes que los pensadores y filósofos helénicos, y especialmente Platón y Aristóteles, formularon en torno a la Ciencia Política.

Históricamente, fueron los sofistas griegos quienes se propusieron analizar el problema de como debía organizarse a la polis; así, encontramos que Protágoras, nos refiere el origen de la Ciencia Política en una fábula, en la que destaca la importancia de la actividad política en el hombre (2), considerando que por voluntad de Zeus, la mejor forma de organización es la democrática, porque es la que tiende a la libertad y porque, como se aprecia del mito citado, a todos los seres humanos por igual, se les dió el don de la política y el derecho a intervenir en los problemas de tal naturaleza.

La objetividad de los valores propugnada por Sócrates y desarrollada políticamente por su discípulo Platón, en sus dos obras "La República" y "Las Leyes", representan un avance por encima del pensamiento sofístico, puesto que preparan el camino para la posibilidad de una explicación de lo político por su teleología; Platón va a oscilar desde su utopia la República hasta su

-
2. Según este sofista, los hombres "vivían en estado de naturaleza, en una situación de peligro constante, de lucha permanente, hasta que, Zeus — conmovido — mando llamar al Dios Hermes y le dijo que fuera a la tierra para enseñar a los hombres la política o el arte del buen gobierno, y el Dios preguntó a Zeus como debía repartir este don de la sabiduría política entre los hombres, si debía entregarla a unos cuantos o a todos, porque —dijo el Dios — yo noto que las artes corresponden solamente a unos cuantos, que no es preciso, por ejemplo, que la medicina sea conocida por todos. ¿No será, entonces, suficiente con enseñar a unos pocos la política, el arte del buen gobierno, que también es en último término, enseñar la justicia? y Zeus responde: "no enseñese a todos, porque la política es un problema de convivencia universal y todos deben saber como conducirse en sus relaciones con los demás". DE LA CUEVA MARIO. Apuntes de Teoría General del Estado. Edit. por Francisco Berlín Valenzuela. México - 1960; p. 6.

tratado de las Leyes entre el gobierno de los hombres y el de las instituciones, en ambos casos es muy respetable la altura a que el ateniense lleva su pensamiento. En la República habrán de ser los filósofos, hombres perfeccionados y probados a través de la educación, los que tengan a su cargo la dirección de la polis, y con sus cualidades produzcan la felicidad de sus habitantes. En las Leyes, el autor está más consciente de lo defectuoso de la naturaleza humana y propugna la posibilidad de que la ley sea superior para la vida política; pero en ambos casos, campea en sus doctrinas el idealismo filosófico que lo caracterizó; en cambio, Aristóteles representa una oposición a este idealismo, pues propone una forma práctica de entender la política, atendiendo a realidades sociológicas sistematizadas rigurosamente y utilizando el método empírico comparativo que atiende a la observación de los hechos.

De esta metodología surgen las teorías de las formas puras e impuras de gobierno, la del estatuto del ciudadano, la idea de la libertad como fundamento de la democracia, la de los elementos del Estado constitucional ideal y el conocimiento de las constituciones que regían la vida política en las ciudades griegas de su época; los tratadistas modernos han otorgado por ello el destacado lugar de fundador de la Ciencia Política al filósofo de Estagira.

Las dos grandes corrientes del pensamiento político a que dieron lugar Platón y Aristóteles, han hecho considerar a Biddart Campos que el análisis de la política puede hacerse desde dos perspectivas diferentes. Por una parte, tenemos a quienes la aprecian como un conocimiento que tiene como finalidad el análisis de la realidad, constituyendo por lo tanto una ciencia y por la otra, la que considera a la política un arte. Ambos puntos de vista, nos permiten considerarla como "ciencia y praxis; como ciencia, su objeto es un conocimiento; como praxis, su objeto es un hacer social.... La política como ciencia es una forma del saber y no del hacer.... En cambio, la

política como forma de actividad es un hacer, que realiza el hombre con miras a influir en la sociedad a través del poder". (3)

En cuanto al vocablo política, como es sabido, deriva de la voz griega "polis", que quiere decir Ciudad-Estado, es decir, la forma política por excelencia de los griegos, que estaba integrada por gran número de familias. Al analizar la constitución política de éste pueblo, encontramos que "ya en Grecia, se destacaba en lo político una estructura sociológica (Polis), una organización jurídica (Politeia), un aspecto típicamente político (Política) y un significado técnico o artístico (Politiké). Esta amplitud tiene su base en que ninguno de los problemas que plantea la existencia humana es ajeno a la política, pues ésta es un principio activo, susceptible de abarcar todos los aspectos de la vida del hombre en sociedad. La actividad política se caracteriza precisamente por su universalidad y diversidad". (4)

La mayor parte de los autores piensan que el origen -- etimológico de la política se encuentra, como lo hemos expuesto, en la palabra "polis", a la que Aristóteles definió en su libro primero de la "Política", como la asociación de varias aldeas o poblados que posee todos los medios para bastarse a sí misma, al canzando el fin para el que fue creada. Se caracterizaba esta -- Ciudad-Estado griega, por ser autárquica, autosuficiente y comprender a todas las demás asociaciones existentes. "La ciudad -- dice éste filósofo -- es una de las cosas que existen por naturaleza, y el hombre es por naturaleza un animal político; y -- resulta también que quien por naturaleza y no por casos de fortuna carece de ciudad, está por debajo o por encima de lo que es --

-
3. BIDART CAMPOS GERMAN JOSE. Derecho Político. Edic. Aguilar. Buenos Aires - 1962; p. 51
 4. XIFRA HERAS JORGE. Introducción a la Política. Creds. Barcelona-1965; p. 68.

el hombre". (5) Es pues, el hombre para él un "zoon politikón", -- es decir, un animal político por naturaleza, que vivía bajo el imperio de la ley (nomos), el cual fuera de la sociedad sólo podía ser una bestia o un dios.

No obstante, la interpretación que se ha dado tradicionalmente a esta expresión "zoon politikón", como animal político, algunos autores como Friedrich piensan que el vocablo ha sido mal traducido, con lo que se ha cometido una falacia, ya que el vocablo "zoon", lo que realmente quiere decir no es animal, sino ser animado. Debe entenderse, entonces, dice este autor, que lo que el filósofo quiso expresar con su célebre frase es que "el hombre es un ser animado que esta destinado a vivir en una polis".

(6)

Refiriéndose a la concepción Aristotélica del ser político del hombre, el destacado tratadista Francisco Javier Conde, en su estudio intitulado "El hombre animal político", señala 5 proposiciones que agrupa de la siguiente manera:

1. El hombre es un animal político.
2. Lo es por naturaleza; es decir, por la índole misma de la realidad humana.
3. Lo político afecta modalmente a la convivencia, es una forma de convivencia, un modo como el hombre -- convive con otros hombres.
4. La vida política es la perfección de la convivencia natural. En cuanto perfecciona algo que es natural al hombre -- la convivencia --, la vida política es

5. ARISTOTELES. *Ética Nicomaquea, Política*. Trad. de Antonio Gómez Robledo. Edit. Porrúa, S.A. México - 1976; p.p. 157 y 158.

6. FRIEDRICH C. J. *El Hombre y el Gobierno*. Edit. Tecnos. Madrid - s/f; p. 52.

natural; en cuanto perfección, representa el término y el acabamiento de un proceso natural, cuyo punto de partida es deficiente, imperfecto.

5. Ese modo de convivir hace posible la perfección del hombre. (7)

A estas proposiciones podemos agregar otras extraídas del análisis de Javier Conde, sintetizándolas en la consideración de que el hombre al politizarse asciende para dar acabamiento y forma a su de por sí deficiente naturaleza, por lo que en la medida en que se politiza se perfecciona. Esto conduce a que el hombre sea modalizado en "polites", es decir, en ciudadano. Es así, como "el polites está poseído por el nomos, es creador de orden, dentro de sí y fuera de sí, con sus acciones. Polites es el que "politiza", efectivamente, edifica su polis interior y participa en la creación del orden objetivo de la polis. Cada nomos, cada modo de ley, produce un tipo de orden, una forma de estar en orden (politeía)". (8)

Después de analizar las anteriores proposiciones, cabe preguntarse ¿Es el hombre realmente, en su propia naturaleza, un ser político?. La respuesta, es desde luego afirmativa tal como se desprende del pensamiento filosófico-político de Aristóteles, pues "el hombre es sencillamente un zoon, un ser vivo, un viviente, una sustancia entre las muchas que pueblan el universo. Como tal sustancia, tiene determinadas propiedades, un repertorio de capacidades o potencias. Entre ellas, la de ser político. Esta propiedad es lo que podríamos llamar una propiedad fundada. Está fundada en otra: el logos. El hombre tiene la propiedad del ser-

7. FRANCISCO JAVIER CONDE. Escritos y Fragmentos Políticos. Tomo II. Instituto de Estudios Políticos. Madrid - 1974; p.p. 25 y 26.

8. FRANCISCO JAVIER CONDE. op. cit., p.p. 35 y 36.

político porque tiene logos. El logos es lo que diferencia específicamente al hombre de los demás animales.... Como propiedad exclusiva del hombre, el logos hace que pueda vivir en comunidad con otros hombres. Le confiere, por decirlo así, la capacidad general de convivir comunitariamente.... El hombre plenamente hombre es político. El hombre deficiente, el menos hombre, sólo tiene interés en cuanto sea politizable, susceptible de elevación a la vida política". (9)

La sociabilidad, entonces, es propia del hombre, algo que lo integra y lo constituye. "No es algo postizo, algo que le ocurra al hombre después de ser y de existir, sino algo que lo acompaña y lo integra "a su nativitate", "ab initio". No se puede decir que el hombre primero vive y después convive. La convivencia, que supone la sociabilidad como tendencia o predisposición naturales, es algo tan primario como el hombre". (10)

Ahora bien, esta convivencia entre los hombres para poder alcanzar los fines del grupo, requiere necesariamente de una organización, un cierto orden que lo haga posible. Al preguntarnos si la organización se presenta simultáneamente con la sociedad, o se da a posteriori, la respuesta podría ser en dos sentidos: a) dada la convivencia, el hombre necesita organización y procede a realizarla; b) desde sus orígenes la convivencia surge con la organización.

El tratadista Bidart Campos, piensa que la segunda respuesta es la acertada y que la convivencia surge al mismo tiempo que la organización. De ahí "que la politicidad acompaña a la -

9. FRANCISCO JAVIER CONDE. op. cit., p.p. 26 a 28.

10. BIDART CAMPOS GERMAN J. Lecciones Elementales de Política. Ediar. Buenos Aires - 1973; p. 59.

sociabilidad. Politicidad significa organización política de la convivencia. Que el hombre es político quiere decir que la politicidad lo constituye también inicialmente, que se da con su ser, y que le pasa en su vida. No es algo adquirido después, ni algo adyacente, sino ingrediente esencial". (11).

Para muchos autores, tal vez la primera respuesta en el sentido de que la convivencia constituye el antecedente necesario de la organización, es la más acertada por lo que piensan que el hombre no se expresa políticamente hasta después de que surgen las primeras manifestaciones de organización de la sociedad.

Sin embargo, pensamos que en la postura de Bidart Campos existe mayor certeza porque parte de la consideración de -- que el hombre es un ser político y que, como decía Aristóteles, la politicidad es constitutiva del ser humano. Luego entonces, si la vida del hombre es la expresión de la convivencia políticamente organizada, es indudable que la convivencia y la organización aparecen al mismo tiempo, por lo que estamos de acuerdo en que "la politicidad es la única forma de vida humana, es -- una dimensión de la mundanidad, un modo necesario de ser mundano y de ser sociable, que se da con el hombre y en la vida del hombre. Al hombre la pasa y le acontece ser político, como le pasa y le acontece ser sociable y ser mundano, todo simultáneamente, en la intrínseca constitución ontológica de su ser".(12)

Como se aprecia, Aristóteles tenía de la política un -- concepto diferente al que en la actualidad se le da, ya que para él y los filósofos antiguos, el vocablo se refería a una ciencia

11. Bidart Campos German J. op. cit., p. 60.

12. Bidart Campos German J. op. cit., p. 61.

los individuos: cada uno tiene derechos y deberes diferentes. El Estado constituye un organismo necesario en la vida social; pero el individuo, con anterioridad al Estado, representa el motivo de la ordenación legal, ya que la existencia de éste se funda en la protección y defensa de los derechos de aquél". (14)

Desde luego, cabe mencionar que los romanos brillaron más intensamente en el Derecho Privado que en el Derecho Público, ya que debido a sus ideas expansionistas en la medida en que iban acrecentando su Imperio, necesitaron de un sistema jurídico adecuado que les permitiera conservar su unidad, dando origen a la portentosa obra del Derecho Civil y del Derecho de Gentes.

Polibio y Ciceron son las dos figuras más destacadas del pensamiento político de los romanos, ya que el primero, que vivió del año 204-122 a.d.j.c., a pesar de ser de origen griego, radicó en Roma y escribió un libro intitulado "Historia de Roma", en donde se encuentran consignadas sus ideas políticas. Este autor, analiza la Constitución romana, crea la teoría de los ciclos de las formas del gobierno y la de los gobiernos mixtos.

Marco Tulio Ciceron, que viviera del año 106-43 a.d.j.c., fue un destacado orador jurista y político. Escribió, inspirado en Platón, los libros "De República" y "De Legibus", en donde desarrolla sus ideas sobre el Estado, la justicia y la ley.

En Ciceron encontramos una profunda influencia del pensamiento filosófico griego y de las ideas de Polibio, a quien sigue en su concepción de las formas mixtas de gobierno, concibiendo al derecho natural como un derecho de caracter universal que responde tanto a la naturaleza racional como social del hombre.

14. RAYMOND G. GETTELL. Historia de las Ideas Políticas. 2da. Edic, Editorial Nacional. México - 1959; p.p. 127 y 128.

Los vocablos "polis" y "civitas" fueron utilizados - por los pensadores griegos y romanos para referirse a su organización política, siendo por lo tanto una doctrina de la convivencia humana y de la mejor forma de estructurar su gobierno.

2. NOCIÓN CONCEPTUAL DE POLITICA.

La palabra política posee diversos significados, pues lo mismo se utiliza para designar a una persona cortés, urbano, atento, que a un individuo versado en las cosas del gobierno y en los asuntos del Estado. También se aplica a los partidos -- que aspiran a la conquista del poder y a la dirección del gobierno, así como para expresar la relación de parentesco consanguíneo, que es el llamado parentesco por afinidad.

Por cuanto a la ciencia se refiere, se utiliza el vocablo política para designar al conjunto de conocimientos sistematizados de los fenómenos políticos que se refieren a la organización y funcionamiento de la sociedad para la realización de sus fines. En este sentido, la política implica un todo unitario cuyos conceptos se expresan científicamente.

Como se ve el vocablo política tiene muchas acepciones, lo que hace difícil la explicación de su significado. En su evolución histórica, el contenido del mismo ha adquirido --- otras dimensiones, como un resultado del desarrollo de las formas de organización política que ha hecho más complejo al Estado moderno, dada la amplia gama de instituciones y normas jurídicas que lo conforman.

Cada uno de los autores que han definido lo que debe entenderse por política ha puesto el acento en algún matiz espe

cial, pero sin perder de vista que se trata de un fenómeno unitario que es contemplado desde diversos planos. Así, el autor - Gil Robles en los albores de este siglo distinguía 7 acepciones de esta palabra: 1) política como materia del Derecho Político en su relación jurídica; 2) el propósito que persigue el hombre político; 3) una clase o grado de conocimiento del fin político o actos en que se persigue el cumplimiento de aquél; 4) la ciencia del derecho político racional y el conocimiento amplio del derecho patrio y positivo vigente; 5) sabiduría del Derecho Político; 6) acto, práctica y hábito de recta prosecución del fin político; 7) arte político. (15)

El tratadista italiano Maggiore hace un interesante análisis de las muchas definiciones del término política que él resume en tres:

- 1) La política versa sobre la realidad de la que el Estado es su forma más alta y acabada; así considerada, puede definirse como Ciencia del Estado y se nos presenta como sistema de verdades y principios obtenidos como resultado de aplicar la actitud cognoscitiva humana a esa faceta de la realidad -- que es 'lo político.
- 2) La política es práctica y actividad, energía creadora que obra la realidad política misma, operando sobre ella como causa eficiente y formal.
- 3) Es por otro lado arte o técnica, preceptiva, sistema de principios o normas tendientes a dirigir y encauzar aquella energía creadora. (16)

15. GRAN ENCICLOPEDIA DEL MUNDO. Edic. Durvan, S.A. 7a. Edic. Tomo 15. Bilbao. España p.p. 534 y 535.

16. Ibidem p. 535

De acuerdo con lo expresado, la política que es ciencia, es ante todo práctica; es actitud creadora, cuyo objeto es la creación e institución del Estado como obra de arte y cuyo motor es el hombre político como genio de la acción.

A pesar de las muchas acepciones que la palabra política tiene, debemos reconocer que existe una realidad homogénea de la política. Así, Carlos S. Fayt (17) al señalar tres connotaciones del vocablo asienta que en primer término significa -- una forma de conducta humana, una actividad que se expresa en relaciones de poder, de mando y obediencia, con un contenido espiritual. Cuando la acción esta referida al fenómeno del poder, estamos en presencia de la política práctica, aplicada o arte político, es decir, su enfoque es entonces desde la perspectiva de la técnica del poder.

El contenido de esta actividad esta centrado en la -- idea de la lucha por el poder, para su obtención y conservación. Sin embargo, también se presenta como acción de gobernar, cuyo fin básico esta dirigido a organizar y dirigir a la comunidad, -- analizando la forma en que se conducen los gobernantes para el logro de sus propósitos y metas. Asimismo, la acción política -- se entiende como empresa comunitaria, con especial referencia a la actividad de los gobernados, de los dirigidos. "En este sentido el poder deja de ser un fin en sí, para transformarse en -- un medio para el fin, aunque este fin no sea otro que el de la propia institucionalización del poder. De este modo, el poder -- actúa como antecedente constante e incondicionado de la acción-política". (18)

 17. FAYT S. CARLOS. Derecho Político. Edit. Abeledo Perrot Buenos Aires-1973; p. 15.
 18. FAYT S. CARLOS. op. cit., p. 15

Tiene razón este autor, al designar como dinámica política al proceso de la política como actividad o acción que se da en el momento de la conquista del poder, en su ejercicio y - en el de institucionalización del poder. Visto esto así, resultan tres momentos diferentes de la política, en los cuales - debe ser analizada como lucha, ejercicio del gobierno y como empresa colectiva.

La segunda connotación es un resultado de la política como actividad que hace surgir los órganos, la organización y - la división de las competencias, cristalizadas en el Estado moderno, dando lugar a una política estática. Esto ha llevado a - diversos autores a sostener que antes que el Estado surgió la - política en virtud de que posee una mayor amplitud.

De las dos anteriores ideas de la dinámica política y de la estática política, convertidas en objeto del estudio sistemático del vocablo que estamos analizando, surge su tercera - connotación que esta formada por la política teórica o ciencia-política.

En su obra Teoría de la Política, el tratadista Carlos S. Fayt, con la intención de hacer más comprensible el término "política" lo utiliza en cuatro sentidos diferentes para - su mejor análisis:

a) Concepto amplio o genérico.- "Política" y "político" visto en esta forma, se refieren a toda clase de poder organizado, lo que significa que no debe de identificársele únicamente con el poder del Estado, sino con el de cualquier formación social en la que se establece una relación de mando y obediencia entre los jefes o ejecutivos y los miembros de la misma.

Aquí la relación que se presenta es de poder y se convierte en acción política desde el punto de vista genérico en virtud de la vinculación que se da entre los que ejercen la autoridad y los que aceptan someterse a ella.

b) Concepto específico.- Dentro de este concepto aparecen ya "la política" y "lo político" ligados estrecha y directamente al Poder del Estado. Las relaciones que se dan entre el que ejerce la autoridad y el que obedece no se establecen en forma voluntaria, ni depende de que los miembros de una asociación, empresa, familia, sindicato, partido, quieran o no aceptarla. En este sentido el poder político se impone coactivamente y obliga a todos los miembros de la comunidad a respetar sus decisiones, pudiendo hacer uso de la fuerza material si es necesario. Independientemente de las razones que se den para justificar el poder del Estado, este ejerce un poder de dominación. Desde este punto de vista la "política" es la actividad humana que se realiza con la finalidad de influir en la organización de la vida estatal mediante el ejercicio del poder.

c) Sentido vulgar de "política".- Este criterio - parte de la idea de que la política es la actividad conveniente y habilidosa del hombre para conquistar el poder, sin importar los medios morales para conseguirlo. En esta acepción el vocablo es usado en relación al gobierno, a los partidos políticos y a los grupos que pretenden obtener el poder del Estado.

d) Aceptación Científica.- Desde esta perspectiva la política es el conjunto de conocimientos sistematizados referentes a la organización y gobierno de las comunidades humanas pasadas y presentes, de sus instituciones y de las diversas doctrinas políticas que han inspirado su desenvolvimiento, tomando en cuenta las relaciones de poder establecidas entre sus miembros. El estudio científico de la política es muy amplio,

. 6

pues se hace por una parte en forma especulativa y práctica y - por la otra histórica y sociológicamente. (19)

Por su parte, Maurice Duverger considera que existen dos interpretaciones fundamentales acerca de la política que -- son antitéticas. La primera considera que ésta es lucha y combate que hace que los grupos que mantienen el poder dominen para su provecho a otros grupos sociales, que para defenderse de esa explotación, luchan por destruir a los dominadores. La segunda interpretación, piensa que la política esta encaminada a hacer imperar el orden y la justicia, permitiendo que el poder sirva para asegurar el interés general y el bien común contra - los esfuerzos de los individuos por alcanzar un mayor progreso.

De acuerdo con la posición que se adopte, se estará - en presencia de una minoría, luchando por conservar sus privilegios en contra de una mayoría o se pensara que la política es - un medio para realizar la integración de todos los hombres en - la comunidad para perfeccionarla.

Es la situación social la que va a determinar la adhesión a una u otra interpretación de la política, pues es indudable que las clases oprimidas y menesterosas, no puedan participar de la idea de que la política sirve para justificar la explotación de los privilegios y por lo tanto la entenderán como lucha y combate. En cambio, para las clases adineradas satisfechas y afortunadas la política es el medio para la integración, que hace posible la armonía social y el orden. Estas clases, -- pugnan en el mundo occidental por "despolitizar" a los grupos oprimidos para favorecer sus intereses y conservar la inmobilidad social a través de la no participación en la actividad política de los mismos.

19. cfr. Fayt S. Carlos. Teoría de la Política. Edit. Abeledo-Perrot. -- Buenos Aires, 1966; págs. 33 a 48.

No debemos perder de vista que en el idioma español existen dos significados distintos para "la política" y "lo político"; por un lado la expresión femenina "la política" se refiere a una actividad del hombre que se realiza dentro de la sociedad; y, el neutro "lo político" expresa un aspecto característico de la realidad social, influenciada y determinada por la actividad política que es la que crea, mantiene y transforma.

A este respecto B. de Jouvenel nos dice que la palabra política tiene dos sentidos: uno que se refiere a la política - como una actitud (sentido subjetivo) y otro que alude a ella - como una conducta (sentido objetivo). Es así que "se dice la política para denotar el esfuerzo por la posesión de un poder o la formación de una decisión. Se dice una política para significar una línea de conducta... de forma que la palabra tiende a - una dualidad simétrica en torno a una decisión: politics, los debates que la preceden, y policy la línea de conducta que emerge de ella". (20)

Las palabras anglosajonas politics y policy se utilizan también en el sentido de "la política" y "lo político" respectivamente, en forma semejante a como lo hacemos en español; - sólo que politics equivale a política como dominio, poder, y - policy a política como programa de acción o plan, se usa como - expresión de la conducta del hombre en esta campo, en el sentido en que Jouvenel las utiliza en su doble dimensión de objetiva y subjetiva.

Esta distinción de "la política" y "lo político" -- no se encuentra en otros idiomas, pues en algunas lenguas como el francés no existe el género neutro, por lo que se emplea so-

20. B. de Jouvenel. cit. por Ferrando Badía Juan. Estudios de Ciencia - Política. Edit. Tecnos, S.A. Madrid 1976. pág. 514.

lamente la expresión "le politique", para designar a "la política", Jiménez de Parga (21) nos dice que Georges Burdeau trató de superar esta laguna "ha intentado contraponer le politique a la politique", designando con le politique "a la estructura que las relaciones de autoridad confieren a la sociedad; la politique, en cambio, "es una actividad".

3. LA POLITICA COMO TEORIA Y LA POLITICA COMO ACCION.

Hemos ya enunciado líneas arriba que la política puede ser vista desde las siguientes dos dimensiones: como teoría y como práctica. Expresamos así mismo, que en la filosofía política, de los dos grandes pensadores de la antigüedad clásica griega, -- Platón y Aristóteles, encontrábamos los fundamentos para sostener esas ideas dado que Platón analiza a esta actividad desde el punto de vista idealista y Aristóteles, por el contrario, desde el punto de vista empírico.

Ahora bien, dentro del campo de la política como ciencia encontramos que su objeto fundamental lo constituye el estudio del Estado, su funcionamiento, la organización y demás características que al mismo rodea, ya que el análisis de lo político no puede ser desligado del Estado; sin ignorarse desde luego, el desbordamiento que otras instituciones políticas han hecho del Estado mismo, ya que "el ámbito de lo político no coincide hoy, en consecuencia, con el ámbito del Estado. Fuera del Estado se desarrolla actualmente una actividad política importante. Un nuevo

21. cfr. Jiménez de Parga M.- Los Regímenes Políticos Contemporáneos. edit. Técno. Sa. Edición. Madrid 1974; pág. 83.

feudalismo -el feudalismo de los poderes fácticos- se apresta a reedificar sus fortalezas, que no toman ahora, precisamente, la forma de los viejos castillos del Medievo". (22)

En cuanto, al otro aspecto del término política, que es el que la considera como forma de actividad, advertimos que dado que se trata de un hacer, de un comportamiento, de una conducta, es indudable que uno de los temas fundamentales, que --- tienen que tomar parte de su estudio es el que se relaciona -- con el poder político, con la forma en que se ejercita este poder y la manera de estructurarlo, pues es indudable que constituye la parte más importante de la política, cuya "actividad consiste en acciones que realiza y ejecuta el hombre con intención de influir, obtener, conservar, crear, extinguir o modificar el Poder, la organización o el ordenamiento de la comuni---dad". (23).

La política, considerada como acción está referida - a la praxis, a la técnica que se pone en práctica para la conquista del poder político, esto es el arte del gobierno. Desde este enfoque, la praxis política nos va a describir las relaciones de fuerza que se dan en una sociedad determinada en la que conviven dirigentes y dirigidos, gobernantes y gobernados, partidos políticos, grupos de presión, factores reales de poder, - medios de comunicación social y opinión pública.

La actividad desarrollada por estas fuerzas sociales en pugna para conquistar o conservar el poder es lo que hace que - la política se convierta en una técnica, en un arte.

22. Jiménez de Parga M., op. cit. p. 52.

23. Fayt S. Carlos; "Teoría de la Política". Edit. Abeledo-Perrot. --- Buenos Aires-1966; p. 7.

En cambio, cuando hablamos de la política como idea, - nos estamos refiriendo a la teoría política o a la Ciencia Política. Esta "comprende el estudio de los fenómenos políticos para establecer sus relaciones, fijar sus principios y determinar su regularidad. Como ciencia, es una ciencia de la realidad social, una ciencia del espíritu, una ciencia valorativa, no una ciencia de la naturaleza. En este sentido la ciencia es el conocimiento, interpretación y crítica del poder". (24).

Tratando de precisar los alcances de la teoría política, Sánchez Agesta la define diciendo que es "un sistema de saberes enunciados como aserciones o hipótesis sobre la realidad política, que expliquen su estructura y procesos como un contorno del mundo en que vivimos y fundamenten su estimación con un criterio práctico de conducta". (25). Como se observa, para este autor es la realidad política la que sirve de base a las especulaciones - del teórico y sus hipótesis tienden a explicar su estructuras - y procesos.

Por otra parte, desde el punto de vista de la Filosofía Política se pretende a través del conocimiento, delimitar los fines últimos que se persiguen con la política, buscando el deber ser de la misma. Su campo lo constituye lo que tiene valor "en todos los tiempos y lugares, en que la naturaleza humana afronta los problemas de la esencia de su ser político." (26).

A la política teórica, también se le da el nombre de --- ciencia política o teoría política, siendo su campo el estudio -

24. Carlos S. Fayt "Derecho Político", Edit. Abeledo-Perrot. Buenos Aires -- 4a. edic. 1973. págs. 14 a 16.

25. Sánchez Agesta Luis.- Principios de Teoría Política.-6a. Edición. Editora Nacional. Madrid 1976. pág. 21.

26. Carlos S. Fayt. op. cit. pág. 15 y 16.

de los fenómenos de la sociedad que tienen relación con la vida del Estado. Existe una explicable relación entre la teoría y la práctica, pues la vinculación de ambas permite un mejor conocimiento y dominio de la realidad social. Acerca de este punto es interesante destacar lo que Julián Marías, en su libro "La España Real" expresa en el sentido de que "toda teoría es para una práctica, para una acción, para dominar la realidad, manejarla, transformarla; pero sin teoría adecuada, no se hace más que manosear torpemente la realidad, confundirla, acaso destruirla. Por eso, si hay algo urgente, es lo que merece llamarse pensamiento político". (27).

Ya sabemos que la teoría es un conocimiento especulativo y sistemático que se realiza sobre cualquier saber o actividad. Tratándose de la teoría política, es incuestionable que los fenómenos que se propone investigar son de naturaleza política y la especulación misma que se hace es en torno a la misma.

Nosotros no pensamos que la especulación teórica deba de hacerse al margen de la práctica, ni que deba existir una tajante separación entre la teoría y la práctica. Si los fenómenos políticos y la actividad política, son objeto de la investigación científica, ello se debe a que son de naturaleza muy compleja y para su estudio es necesaria la sistematización para su mejor conocimiento.

Sin embargo, debemos hacer la distinción de que en la política práctica a diferencia de la teórica existe un objetivo inmediato que puede ser concretizado y personificado. En esta, son los ciudadanos los que mediante su acción mueven la maquinaria del Estado para ponerla en un régimen democrático al servicio del hombre, encaminando su actividad a la cristalización de un buen gobierno o en el caso de un régimen fascista o dictato-

27. Serra Rojas Andrés. "Ciencia Política", Edit. Porrúa, S.A. México — 1978. pág. 7.

rial a la consecución de intereses mezquinos, personales y egoístas; esto depende en última instancia de los ideales que motivan a la actividad política.

Acerca de la política debemos precisar qué es lo que se entiende por la misma, a fin de diferenciarla de la filosofía y de la opinión, para esto es ilustrativo el pensamiento del tratadista Friedrich C. J. quien dice "la teoría si la diferenciamos de la filosofía y la opinión, es el conjunto, más o menos sistemático, de generalizaciones demostrables -o al menos coherentemente argüibles- basadas en el análisis riguroso de hechos comprobables". (28).

De acuerdo con este autor no es adecuado hablar de la -- existencia de una teoría solamente, ya que la concepción actualizada, considera que estas son de 3 clases: las morfológicas, las genéticas y las operativas. Pondremos un ejemplo de cada una de estas teorías. Son teorías morfológicas, las que se refieren a la concepción de Copérnico; son genéticas la controversia que existe sobre Darwin y operativas la Ley de Gravedad de Newton. Para el autor que comentamos la teoría política contiene generalizaciones de las 3 clases que hemos mencionado, poniendo algunos ejemplos que hacen más comprensible sus ideas: la discusión ya muy -- antigua de las formas de gobierno y la reciente sobre los modelos y los tipos es una teorización morfológica.

Las teorías que tratan de esclarecer el origen del Estado, de los partidos políticos o de las organizaciones son un ejemplo de teoría de naturaleza genética. En cuanto a las teorías operativas se pueden citar a aquellas que tienden a explicar el funcionamiento de las entidades políticas como la llamada Ley de Hierro de la Oligarquía que formulara a principios de este siglo el notable tratadista Michels. Gran parte de la labor técnica, tiene como finalidad definir los fenómenos políticos con claridad para poder hacer proposiciones, que sean coherentes y demostrables.

28. Friedrich C.J. "El Hambre y el Gobierno". Edit. Tecnos, S.A. Madrid. - S/f; pág. 13.

Como se ve Friedrich, tiene razón cuando afirma que -- "en la teoría política (como en la práctica política) la solución de los problemas exige la ordenación de las verdades disponibles en toda su complejidad y en todo su alcance, incluyendo -particularmente- los hallazgos de la Filosofía". (29).

Cuando analizamos las distintas posiciones, que adoptan acerca de este tema, el llamado teórico y el práctico de la política, vemos que es frecuente encontrar algún celo o rivalidad entre ambos que se refleja en el desdén con que se comportan entre sí, pues es cierto que el político práctico piensa, en ocasiones, que el primero sólo se dedica a especular, a teorizar y que las conclusiones a las que llega son frecuentemente falsas y su actividad viene a ser inútil por insustancial. Por otra parte, advertimos que el político teórico, considera que la actividad desarrollada por el práctico carece de bases sólidas y científicas ya que generalmente la forma en que actúa es improvisada e ignora los conocimientos básicos en esta materia, lo que le hace proceder en forma torpe, inspirado sólo por los dictados de su intuición y experiencia. Considero sobre este particular que cualquiera de estas dos posiciones que se adopten, serían parciales y hasta cierto punto equivocadas, ya que es indudable que el reunir por un lado los conocimientos tan importantes de la teoría política y conjuntarlos con la riqueza que la experiencia aporta en esta actividad, permite obtener una visión más amplia y un -- más claro horizonte sobre los fenómenos políticos. De ahí, que lo ideal sería que se reunieran ambas posturas, la del teórico y la del práctico, en una sola para obtener un más ancho panorama de esta importante actividad humana.

Sobre este particular, el acertado análisis realizado por González Uribe en su libro "Teoría Política", ha superado la dicotomía existente entre ambos campos, puesto que como él afir-

ma "la teoría y la práctica políticas no pueden separarse -ya que se dan en la unidad existencial de un mismo sujeto- es indudable que el conocimiento de la realidad política y su valoración se hallan entrañablemente unidas. Tanto el teórico de la política como el práctico encuentran siempre ante sí, de modo -- ineludible, la cuestión de determinar cuál de las diversas tendencias del presente habrá de conformar el futuro. La Ciencia - Política no puede quedarse en el puro terreno de los hechos. Necesita de los conceptos que le proporciona la Teoría. Esta a su vez, no puede hacer abstracción de las valoraciones prácticas. Y la Ciencia y la Teoría necesitan de la Filosofía del Estado, que les dé unidad en lo que respecta a conocimiento y les proporcione la inserción ideal de lo estatal en la conexión universal de una concepción del mundo. Sólo así se logra una visión armónica de lo político". (30).

Conveniente es precisar, que no obstante que la teoría y la práctica no deben separarse, existe una cierta autonomía entre ambas. En esa virtud la actitud del teórico debe de ser -- ciertamente objetiva desde el punto de vista científico, para -- que no afecten el resultado de sus investigaciones las pasiones humanas, pero sin hacer a un lado las valoraciones correspondientes.

Fría e insensible sería la postura del investigador que se quedara solamente en la pura especulación teórica, prescindiendo totalmente de toda consideración valorativa. Este en su actitud "no puede conformarse con los juicios del ser, con una mera - descripción fenomenológica y una explicación causal inmediata de los hechos políticos, sino que tiene que hacer juicios de valor.

30. González Uribe Héctor.- Teoría Política.- Editorial Porrúa, S.A. México, 1972; pág. 58.

Tiene que buscar los fundamentos últimos del poder y de la autog^o ridad y averiguar su fin, su sentido inteligible, su valor. Y ello tendrá que hacerlo acudiendo, como criterios supremos, a la naturaleza y fines del hombre y a los de la sociedad política". (31).

Las anteriores razones, explican el error de los tecnócratas cuando postulan la hegemonía de la técnica sobre la política en la dirección del gobierno, sin valorar debidamente la realidad humana en que ella se ejercita, actuando frecuentemente con gran desconocimiento de lo que histórica y filosóficamente significa el hombre como ser político.

A este respecto, Jean Maynaud en su interesante libro intitulado "La Tecno^ocracia ¿Mito o realidad? (32) después de hacer un amplio análisis de la influencia cada vez mayor que la tecnocracia va adquiriendo en la vida política, desplazando a los profesionales de esta actividad, esboza muy importantes comentarios sobre la necesidad de impedir la supeditación de ésta a los dictados de los tecnócratas.

Considera este autor, que el problema de las relaciones entre lo político y lo técnico se ha venido haciendo más complejo en la medida en que la ciencia y la técnica han invadido todos los campos del hombre contemporáneo. Sin embargo, bien pueden señalarse algunas características que sitúan a cada uno en su sitio. En primer lugar, el político "ejerce un poder sobre el hombre, preocupándose por los fines y considerando la totalidad de un sector o problema, el segundo analiza las cosas --

31. González Uribe Héctor, op. cit. pág. 59.

32. Maynaud Jean "La Tecno^ocracia" ¿Mito o realidad?. Edit. Tecnos, S.A. Trad. José Blasco. España 1968.

ocupándose de los medios y consagrándose a aspectos especializados. El político, al que un cierto grado de escepticismo en política (según la expresión de B. Russell) puede -- resultarle conveniente, tiene en cuenta la opinión pública e integra en su ecuación factores imponderables tales como el estado del espíritu medio, los sentimientos, los nervios, -- las tradiciones, los prejuicios... de los gobernados; el se gundo prefiere rodearse de secreto y, en busca de certezas, -- se esfuerza en dominar las dificultades intelectuales del -- problema y en descubrir, en el cuadro de las disposiciones -- superiores adoptadas, la solución óptima". (33)

Lo anterior, no quiere decir desde luego que ambos campos sean impenetrables por el político o el técnico, ya -- que las anteriores características pueden llegar a presentar se en cualquiera de los dos. De ahí, que aceptemos que --- "existen políticos con temperamento y méritos técnicos, lo -- mismo que técnicos con comportamiento y valor de políticos, el parangón (que se aplica a fortiori a las relaciones en-- tre el sabio dedicado a la investigación de la verdad y el -- político orientado hacia lo posible) sigue siendo aceptable a grandes rasgos". (34).

33. Meynaud Jean op. cit., pág. 304.

34. Meynaud Jean ibidem. op. cit. 304.

4. DUALIDAD SOCIAL Y POLITICA DEL HOMBRE.

El hombre tiene una doble dimensión: la social y la política. En la primera, por estar inmerso en la comunidad es titular de derechos y deberes que le hacen desempeñar un rol especial. En la segunda, destaca su pertenencia a la comunidad política que está por encima de los grupos sociales. Esta dualidad en las personas las hace distintas entre sí, diferenciando los cauces jurídicos que regulan su actividad. En este sentido "cada hombre es titular de una pluralidad de status y roles debido a su plural pertenencia a muchos grupos sociales. Pero no todo grupo plural es asociación. Puede serlo. Sin embargo, jurídicamente no lo son". (35).

La convivencia en la que el hombre se desenvuelve da lugar a diversas relaciones políticas, en virtud de las cuales desempeña diversos papeles; algunas veces le corresponde ser -- el gobernante o dirigente y otras el gobernado o dirigido. Más independientemente de la situación en que se encuentre como sujeto activo o pasivo, él es el principal personaje y por consiguiente constituye la base y fundamento de los estudios de Ciencia Política. Acertadamente expresa Bouthoul al respecto, que -- "cualquiera que sea la forma de gobierno, la política es dirigida por ciertos hombres, ejecutada por otros, y, en fin, aprobada, tolerada, sufrida o ignorada por la mayor parte". (36).

Si bien, la pertenencia del hombre a la sociedad en general se da independientemente de su voluntad, su participación a la sociedad política, en cambio, debe ser consciente, en

35. BADIA JUAN FERRANDO. La democracia en transformación. Edit. Tecnos.-- Madrid- 1973; p.p. 136 y 137.

36. BOUTHOU L. GASTON. Sociologie de la Politique. Press Universitaires de France, Paris-1965; p. 49.

se, ocasional y transitoriamente, a las técnicas, a la administración y, en cierta medida, a la planificación; pero al fin -- las variables políticas remergen con sus propias virtualidades y aún puede reaparecer de manera violenta, en la medida que el tránsito de la despolitización a la politización pueda ser rápido y drástico". (38).

Finalmente, pensamos que no obstante, los negativos -- aspectos que la política encierra, más por la deformación que -- el hombre hace de ella en su ejercicio, al tergiversar su verdadera función, esta sigue siendo "una noble tarea... un noble y gran juego, que confirma la naturaleza política del hombre y -- contribuye a desarrollar su personalidad promocionándolo a la -- convivencia a través de las estructuras pluralistas". (39).

38. PABLO LUCAS VERDU. Principios de Ciencia Política. Tomo I. 3a. Edic. Edit. Tecnos. Madrid- 1973; p. 30

39. PABLO LUCAS VERDU. op. cit., p. 30

CAPITULO II

DISCIPLINAS QUE ESTUDIAN EL FENOMENO DE LA POLITICA.

"La Ciencia Política sólo puede tener función de ciencia si se admite que es capaz de ofrecernos una descripción, interpretación y crítica de los fenómenos políticos que sean verdaderas y obligatorias".

Heller

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA EN EL ESTUDIO DEL FENOMENO POLITICO

Analizada ya las distintas connotaciones de la palabra "política", es indudable como ya quedó asentado que desde un punto de vista general y amplio ella está referida al Estado, si bien esta referencia se hace con enfoques distintos de acuerdo con los múltiples autores y países. La sistematización de la política como ciencia del Estado ha dado lugar a que no obstante que son muchas las disciplinas que se ocupan de su estudio, en casi todas ellas se contengan problemas semejantes, que son examinados con criterios diferentes, dando lugar a una confusión terminológica que perdura aun en nuestro tiempo.

Con toda razón ha dicho el tratadista español Nicolás Pérez Serrano que el estudiar todas las obras que tratan del Estado se advierten "los mismos problemas, aunque haya las naturales diferencias, según países, según escuelas, según mé---

todos y hasta según preferencias personales o caprichos de los respectivos autores. Podrá incluirse, a veces, una cuestión - que la mayoría de los tratadistas no acoja; podrá sensu contrario, eliminarse un tema que los demás consideren capital u --- obligado, pero, en general, se procurará dar una definición -- del Estado, analizar sus elementos integrantes, exponer cuanto se relaciona con su organización y su actividad, y desenvolver la problemática del correspondiente Derecho positivo o vigente en la Nación, comparándola o no con otros tipos destacados..." (40).

Refiriéndose a este tema, Gumplowicz que presenta el estudio de un mismo objeto por parte de distintas disciplinas, consideraba la constante invasión de límites que se hacen entre sí, por lo que afirmaba que "aquellas que hacen al Estado objeto de su investigación, que quieren "comprender y agarrar" (auffassen und begreifen) el Estado, que procuran penetrar científicamente en su origen, su ciencia, sus "especies" (Arten)- y formas y sus cambios, se extravían a menudo y hacen extensas sus investigaciones a un terreno más limitado; pero, sin embargo, fundamentalmente distintos, cuando a sus inquisiciones y a los resultados de la misma añaden las siguientes preguntas: ¿Cómo debe manejarse el Estado? ¿Cómo debe obrar el gobierno? ¿Cómo debe el ciudadano conducirse en el Estado? ¿Qué principios han de observar los soberanos? ¿De quiénes han de dejarse guiar los soberanos? ¿Qué instituciones deben pedir los subordinados, etc., etc.? (41).

40. Serrano Pérez Nicolás. Tratado de Derecho Político.- Editorial Civitas, S.A. Madrid, 1976. págs. 59

41. Gumplowicz Luis. Derecho Político Filosófico. Edit. "La España Moderna", Madrid., pág. 445.

Cada uno de los diferentes tratadistas de las disciplinas que estudian al fenómeno político pretenden establecer -- los alcances que a su materia corresponde. Piensan que hay razones que hacen necesaria esta división dentro de las ciencias sociales, porque cada una de ellas, atendiendo a intereses específicos de observación y análisis saca sus propias conclusiones. Esta posición milita en contra de la idea de la integración en -- una sola ciencia que comprenda con amplitud todos los enfoques -- referidos a la política. Nos encontramos, pues, en presencia -- de un desprendimiento de la ciencia social, tal como sucedió --- en el campo de la filosofía. (42).

Podría pensarse también, que el fondo de la división -- existente, es un tanto artificial y que más que factores intelectuales que la motiven, existen factores e intereses propios de -- los diversos tratadistas. Tal parece que las distintas corrientes y sus representantes, lejos de simplificar los estudios políticos, se pierden en la compleja y vasta existencia del Estado -- contemporáneo, acrecentado por el surgimiento de nuevas instituciones que han rebasado sus límites tradicionales. Sin embargo, no debe ignorarse que este mismo desbordamiento de lo estatal ha conducido necesariamente a un tratamiento multidisciplinario en el que se producen especializaciones desconocidas anteriormente.

Con el propósito de establecer cuales son las ciencias políticas, como se ha llamado a las diversas disciplinas que hacen al Estado su objeto de estudio, recordamos lo que ya se ha dicho, que la política es una actividad en torno al ejercicio --

-
42. Según explica Manuel García Morente, la filosofía en sus orígenes designaba el saber humano considerado como un todo, más con el transcurso del tiempo se fueron desprendiendo de ella algunas ciencias particulares "que salen del tronco común porque aspiran a la particularidad, a la especialidad, a rescatar un trozo de ser dentro del ámbito de la realidad. Entonces, quedan en el tronco de la filosofía esa disciplina del ser que llamamos ontología y la del conocimiento en general que llamamos gnoseología." cfr. Lecciones Preliminares de Filosofía. Edit. Epoca, S.A., México 1977. pág. 10 y s.s.

del poder; que la política se plantea como una lucha y que la misma es una praxis orientada a la consecución de un fin. Entre estas tres concepciones existe una estrecha unidad dialéctica articulada por la idea del orden dentro de una sociedad. (43).

Son estos aspectos, el subjetivo de la política, considerada como actividad humana y el objetivo que implica una acción creadora, de contenidos y metas, los que nos interesa -- considerar como objeto de conocimiento de las diferentes disciplinas que mencionamos en el sumario de este capítulo.

Surgen así la Ciencia Política estricta, el Derecho Constitucional o Derecho Político que es la expresión del orden jurídico constitutivo de la vida política como orden de la sociedad y, la Teoría del Estado que tiene como objeto las unidades de vida social constituidas políticamente como sociedad ordenada. Por la importancia de su participación en el análisis se estudiará también lo correspondiente a la Sociología y Filosofía Política.

Estas ideas de la política, enfocadas dentro de una perspectiva teórica y otra de carácter práctico a que ya hicimos referencia, nos facilita mejor el camino para el estudio -- del Estado. La concepción de una política teórica, tendiente a conocer al Estado en todas sus facetas, nos conduce a la llamada Ciencia Política en sentido amplio, "porque su finalidad -- es, precisamente, hacer labor científica en relación con los -- fenómenos políticos, tratando de describirlos, interpretarlos y valorarlos, en forma de obtener conceptos y juicios de validez universal". Por otra parte, su concepción desde el punto de -- vista de la praxis, no busca llegar a "ninguna conclusión abstracta y general, en el orden del conocimiento. Es una activi--

43. cfr. Sánchez Agesta, Luis op. cit., p.p. 83 a 89.

dad humana que busca una finalidad eminentemente práctica: el buen gobierno de los hombres. Es el arte político, que puede ser realizado por los gobernantes en su respectiva esfera de acción. (44).

Ahora bien, surge la necesidad de responder a la pregunta de si la Ciencia Política es una sola o existen muchas ciencias políticas para el análisis de los fenómenos políticos que se presentan dentro del Estado.

Desde el ámbito de la metodología científica, es posible considerar "una Ciencia General del Estado, Ciencia Política -lato sensu-, que se ocupa del estudio del Estado, en términos genéricos, buscando una descripción empírica, una explicación causal y un enjuiciamiento valorativo de todos los fenómenos políticos... Su finalidad es obtener una interpretación racional de las realidades políticas". (45).

Esta Ciencia Política, considerada en la amplitud del sentido a que hemos hecho referencia, que analiza al Estado en su unidad, en su totalidad, se divide en varias ramas y subramas para el enfoque parcial de diversos aspectos y particularidades del mismo, lo que da lugar a otras disciplinas que lo estudian con un interés más restringido, cuyos métodos están conformados por el contenido y finalidades que el investigador de los fenómenos políticos se propone alcanzar.

Para denominar el conjunto de ramas y subramas que integran esta ciencia, Adolfo Posada, gran juspublicista español, ha empleado la plástica expresión Enciclopedia Política, misma que se divide en disciplinas políticas Fundamentales, especiales y auxiliares.

44. Héctor González Uribe; op. cit., pág. 25

45. Héctor González Uribe; op. cit., pág. 25

Integran las disciplinas políticas fundamentales la - Filosofía Política, la Historia Política y la Ciencia Filosófica-Histórica de la Política (Ciencia Política, en stricto sensu). Las tres estudian al Estado considerándolo como un todo, aunque desde perspectivas diferentes.

La Filosofía Política se subdivide a su vez en 4 ramas que son:

- 1.- Epistemología Política
- 2.- Ontología Política
- 3.- Ética Política
- 4.- Axiología Política

A su vez, de la Historia Política se desprenden dos subramas, que mantienen un estrecho contacto entre sí, las cuales son:

1. Historia de los Hechos Políticos
2. Historia de las Ideas Políticas

Por su parte, las disciplinas especiales, como ya se expresó con anterioridad, estudian al Estado parcialmente, considerando tan sólo algunos aspectos específicos de la totalidad de fenómenos políticos que lo integran. El contenido de estas ciencias es formado de dos maneras: considerando aisladamente los diversos temas de la Teoría del Estado, como pueden ser los relacionados con la Población, Territorio, Gobierno, Soberanía, Constitución, Sufragio, etc.; o bien, considerando al Estado en forma indirecta de conocimiento, de acuerdo al análisis que de él hacen otras disciplinas científicas, como el Derecho Constitucional, el Derecho Político, la Sociología Política, la Psicología Política, la Economía Política.

Finalmente, las disciplinas auxiliares como su nombre lo indica, prestan una valiosa colaboración a las ramas mencionadas para conocer mejor al Estado, a sus elementos componentes especialmente. Se dividen también en dos grupos, de acuerdo con su objeto, método y fines que persigue: las que estudian los fenómenos de la naturaleza que son ciencias naturales como la Geografía Política por cuanto al territorio se refiere, la Etnografía, la Antropología y la Estadística con relación a la Población, y, las que están referidas a las acciones humanas que son ciencias culturales como la Psicología, Ética y Derecho, que tienen que ver con el gobierno y el fin del Estado.

El conocimiento de las disciplinas políticas fundamentales, especiales y auxiliares es enriquecido y complementado por la Teoría de la Acción Política que se refiere al análisis científico de las actividades prácticas del Estado, realizado con la finalidad de conocer los principios generales que los -- generan y rigen. Desde luego, que por la índole de estas actividades se debe hablar más de una técnica, de un arte político, -- que de una ciencia, ya que ellas se producen en el campo de lo empírico, dando lugar a resoluciones concretas, que se motivan por la influencia de circunstancias y condiciones que en un momento dado prevalecen.

En las páginas que siguen, se ha considerado importante hacer un somero análisis de las disciplinas que se mencionan, las cuales participan en el estudio de los fenómenos políticos referidos al Estado, a fin de deslindar el campo que a cada una de ellas corresponde, y conocer con mayor precisión el lugar que ocupa el Derecho Electoral en el ámbito de los estudios políticos.

2. DISCIPLINAS POLITICAS FUNDAMENTALES Y AUXILIARES.

Para los fines de este capítulo, se han seleccionado por su interés, las que forman parte de las llamadas disciplinas políticas fundamentales, como la Filosofía Política y la -- Ciencia Política, en sentido estricto; las que integran las llamadas disciplinas políticas especiales como la Sociología Política, la Teoría del Estado, el Derecho Político y finalmente al Derecho Constitucional que constituye una de las fuentes del Derecho Electoral.

a). FILOSOFIA POLITICA.

La Filosofía Política es, en primer lugar, una filosofía especial o particular, que se deriva de la Filosofía en general. Como las anteriores disciplinas que hemos señalado, está referida fundamentalmente a la vida del Estado, pero ese interés es más amplio, porque está enfocado desde una perspectiva filosófica.

Interesa por lo tanto, destacar cuál es el objeto y los fines que se persiguen con el análisis de esta disciplina; lo que nos lleva a considerar que ella es el resultado "de --- aplicar al estudio del Estado el saber filosófico, que es el saber de reflexión fundamental o de las esencias. Su objeto es -- predominantemente teórico. Busca las causas eficientes primeras y finales últimas de los fenómenos políticos, así como al valor al que los mismos apuntan". (46).

46. González Uribe Héctor. op. cit., pág. 26 y s.s.

Esa búsqueda de la explicación y justificación de los hechos políticos debe realizarse en forma general, haciendo abstracción de consideraciones espaciales o temporales, pues su misión consiste esencialmente en la interpretación racional de las realidades políticas, apoyándose para ello en datos objetivos y reales.

Para este enfoque del Estado la Filosofía Política acude al auxilio de cuatro ramas fundamentales de la Filosofía, surgiendo así: la epistemología política, que tiene por objeto la formulación de una teoría del conocimiento del Estado; la ontología política, que elabora una teoría del ser del Estado, de sus atributos y relaciones; la ética política que estudia los fines últimos del Estado; y finalmente, la axiología política que examina la justificación del Estado, a través de los valores que -- encarna.

Para algunos autores, no resulta fácil establecer los límites entre el pensamiento político y la filosofía política, - debido fundamentalmente a que "casi toda la Filosofía Política ha sido "Filosofía práctica", por cuanto que ha tenido el objeto práctico de persuadir a los lectores de la "racionalidad" o la superioridad moral de alguna forma específica de organización social". (47) Sin embargo, es posible encontrar sobre todo en este siglo, algunos filósofos dentro de este campo, que pretenden haber establecido límites muy claros en el análisis conceptual - de la política entre las cuestiones "filosóficas" y las cuestiones "empíricas"; entre lo que Quinton llama las aseveraciones de "segundo orden" y las de "primer orden".

47. Patridge P.H., y otros autores en Filosofía Política de Anthony Quinton. Fondo de Cultura Económica. México, 1974. pág. 57 y s.s.

Debe mencionarse, sin embargo, que ha surgido una corriente dentro de la Ciencia Política que ve con recelo la fijación de una frontera entre esta y la filosofía política, cuyo tradicional estilo no está acorde con las necesidades actuales que el fenómeno político plantea. Tal parece que "lo que sucede es sólo un ejemplo de la separación familiar de un tema distinto del tallo filosófico original. La Ciencia Política, como la Economía y otras ciencias, ha llegado al punto en que los especialistas deben de ocuparse de las cuestiones muy generales, incluyendo al análisis conceptual, llamado popular o tradicionalmente "filosófico". (48). No cabe duda que Duverger tiene en mente estas dificultades cuando dice que la Ciencia Política se haya a la búsqueda de una teoría general o filosofía que integre todas sus conclusiones, pues mientras no la encuentre seguirá teniendo un gran obstáculo para su progreso.

A pesar de la importancia de este enfoque filosófico del Estado, existen algunos autores que "han llamado la atención sobre lo que ellos interpretan como un languidecimiento del pensamiento filosófico acerca de la política". (49). Desde luego, que están considerando a la Filosofía Política que surgió como un resultado de la extensión de la ética. No obstante, esta disciplina debe ser enriquecida y revitalizada, ya que los temas propios de su campo están referidos a la justificación y valorización de la organización política moderna, la que está siendo cuestionada dentro de una profunda crisis.

El encuentro de este trasfondo filosófico que la Ciencia Política está requiriendo, significara para el Derecho Electoral un nuevo impulso, pues la coherencia y rigor sistemático que se obtenga, enriquecerá también al contenido de los temas que lo integran.

48. Anthony Quinton; *ibidem*. pág. 58.

49. Anthony Quinton; *op. cit.* pág. 58.

b). CIENCIA POLITICA.

La Ciencia Política, stricto sensu, forma parte de -- las disciplinas políticas fundamentales a que se hizo referen-- cia en el inciso anterior, como una Ciencia Filosófico-histó-- rica de la Política o Ciencia crítica del Estado. Corresponde -- " al tipo de saber empíriológico científico, o de explicación - causal inmediata, y busca por ello, esencialmente, la descrip-- ción empírica y la explicación causal de los fenómenos políti-- cos, tratando de realizar una crítica constante de los datos ob-- tenidos a fin de ajustarlos lo más posible a la realidad y al - estado de adelanto a que han llegado los conocimientos humanos". (50).

Partiendo de esta perspectiva y limitación, es impor-- tante indagar cuál es el campo de estudios que la moderna Cien-- cia Política abarca, a fin de conocer la forma en que el fenóme-- no de la política es analizado. Cabría entonces plantearnos la interrogante de ¿Qué debe entenderse por Ciencia Política?, pa-- ra lo cual recurriremos al juicio de diversos estudiosos de la materia. El conocimiento de la política y su desarrollo como - una ciencia con autonomía propia es reciente, ya que es hasta - en los últimos años, cuando cobran auge las dos fundamentales - corrientes, que pretenden ver, por una parte, la vida política de la sociedad en general, y por la otra, mantener separado el objeto de la Ciencia Política.

Dos han sido los enfoques para analizar la vida polí-- tica en una sociedad, atendiendo por una parte a las institucio-- nes en ella existentes, y por la otra al comportamiento de los distintos grupos en la conformación de las propias instituciones.

50. Héctor González Uribe; op. cit., pág. 28.

De acuerdo con el primer punto de vista, la Ciencia Política -- puede definirse "como el estudio de las instituciones gubernamentales o políticas, o como el estudio del Estado"; de acuerdo con la segunda posición, esta es conceptuada "como el estudio del poder o del proceso de adopción de decisiones". (51).

Los anteriores puntos de vista, conducen así al estudio de la Ciencia Política a la llamada "Teoría de las Instituciones" y a la "Teoría de los Procesos Políticos". Como se aprecia el término de Ciencia Política está formado por dos vocablos que aluden al conocimiento el primero, y al objeto del mismo el segundo, por lo que puede decirse que la Ciencia Política es el estudio sistematizado del fenómeno "político". En efecto, sabido es que la palabra Ciencia tiene su origen en el verbo "scire", y en las voces latinas "scientis", "scintis", "scientia", que significa "saber", es decir, conocimiento, - por lo que la Ciencia es la acción y efecto de conocer, y por lo mismo de obtener la "verdad", que en este caso es de lo político, entendido esto como el estudio de los actos humanos relacionados con los intereses comunes, y las instituciones creadas para encauzarlos hacia los propósitos de la sociedad y su permanencia.

Dada la juventud de la Ciencia Política, pensamos que su particular campo de estudio se ha venido delimitando con la colaboración que otras materias le han venido prestando, de ahí que sus conocimientos y sus métodos sean una consecuencia de su carácter interdisciplinario.

Difícil resulta, por lo tanto, querer abarcar en una definición todos los temas fundamentales que constituyen el objeto propio de su estudio, en virtud de estar la Ciencia Política en formación.

51. Diccionario de Política y Administración Pública, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Primera edic. México, 1978. pág. 239.

Durante el siglo XIX, en un período que podemos considerar intermedio para el desarrollo de la Ciencia Política, tienen lugar las aportaciones hechas por Alexis de Tocqueville, -- quien hace uso del método de la observación como un auténtico método científico para el estudio de los fenómenos socio-políticos; Augusto Comte, fundador del método positivista y de la sociología, destacó la importancia de que la política formara parte de las ciencias de la observación; Carlos Marx y Federico -- Engels, al dar una nueva explicación materialista a los fenómenos del Estado y del poder, otorgaron a la Ciencia Política un novedoso impulso por la originalidad de su pensamiento filosófico-político y James Bryce realizó un estupendo análisis de las instituciones políticas norteamericanas, clasificando las constituciones en rígidas y flexibles y sistematizando en sus investigaciones el método de la observación, mediante el empleo de -- las entrevistas e hipótesis de trabajo.

Sabido es que los estudios políticos cuentan con muchos siglos de existencia, si tomamos en cuenta que el filósofo Aristóteles llegó a considerarlos dentro de un enfoque científico, pero también es cierto que sólo recientemente se han realizado diversos intentos para dotarlos de una metodología propia; de ahí que "sin perjuicio de la noble antigüedad de la Ciencia Política, se percibe hoy una lucha persistente por configurarla como disciplina sistemática que ocupe un lugar adecuado en el -- cuadro de las restantes ciencias sociales... La lucha por la -- configuración de una Ciencia Política, revela un esfuerzo y propósito metodológicos altamente científicos. Es el intento por deslindar el objeto de la Ciencia Política, por establecer los métodos para acceder al conocimiento de los fenómenos políti--cos, por sistematizar tales conocimientos dentro de un cuadro -- claro y significativo". (52).

52. Principios de Ciencia Política. Lucas Verdú Pablo. Tomo I. Tercera -- Edic. pág. 20 y 21.

Ahora bien, un sector de la doctrina se ha preguntado si existe una sola "ciencia política" o son varias "ciencias políticas" las que se ocupan del estudio de los fenómenos relacionados con la política. Uno de los partidarios de las "ciencias políticas", Charles Eisenmann piensa que la Ciencia Política es tan sólo una de las cinco ciencias que integran a las "ciencias políticas". Así, junto con la Doctrina Política, Historia Política, Sociología Política y Ciencia del Derecho se complementa el campo de aquellas. Para evitar estas críticas doctrinarias, otros autores, principalmente ingleses, prefieren denominar a sus trabajos de Ciencia Política como "estudios políticos". (53).

Jean Meynaud, al referirse a este problema, piensa -- que "no existe mayor motivo importante para reclamar un estatuto particular, mayor o menor, para la ciencia política. En el actual estado de cosas es una rama más de las ciencias sociales. No parece útil dedicar más espacio a discusiones que son, por una parte especulaciones bizantinas y, por otra, "racionalizaciones" que permiten a una institución cualquiera justificar sus reivindicaciones y a un autor dar a su sistema de análisis un aspecto de legitimidad. Sin embargo, el campo del análisis político ofrece una particularidad cuya interpretación errónea puede producir confusión". (54).

Realmente la discusión en torno de la correcta o incorrecta denominación de Ciencia Política, ha sido superada por quienes consideran que existe una Ciencia Política, lato sensu y, una Ciencia Política, stricto sensu, como ha sido explicado en el inciso anterior. Teniendo en cuenta esta distinción, no debe existir confusión alguna al respecto.

53. cfr. Meynaud Jean. Introducción a la Ciencia Política. Edit. Tecnos. Madrid 1971. págs. 238 y s.s.

54. Meynaud Jean, op. cit. pág. 240.

Lo que si resulta importante señalar, es que la Ciencia Política es una "ciencia de encrucijada", interdisciplinaria, animada por propósitos que le sirven de justificación para su consideración de ciencia a saber: el de ser una ciencia autónoma e independiente y, el de tener una estructura teórica, sistemática y metodología propia y eficaz.

Serra Rojas, tratando de definir a la Ciencia Política, dice que desde un punto de vista general "es un análisis crítico y sistemático del fenómeno político y de las instituciones que origina, entre ellas el Estado y a las demás sociedades políticas". (55).

Visto el campo en que se desenvuelve la nueva Ciencia Política, es obvio que desde diversos puntos de vista, bien sea atendiendo al criterio institucional o al de los procesos políticos, los temas propios del Derecho Electoral están íntimamente conectados con esta disciplina.

c) SOCIOLOGIA POLITICA.

Desde un punto de vista general la sociología es la ciencia que estudia los hechos sociales y las relaciones que existen entre todos ellos. Así, el profesor Ginsberg nos dice que la sociología "puede definirse como el estudio de la sociedad, es decir, de la urdimbre o tejido de las interacciones e interrelaciones humanas". (56).

55. Serra Rojas Andrés. Ciencia Política. Edit. Porrúa, S.A., 4a. Edición. México 1978. pág. 95.

56. W.J.H. Sprott. "Introducción a la Sociología". Fondo de Cultura Económica". 1a. Edic. México 1964; pág. 9.

La sociología, expresa Hermut Schoeck, "es la ciencia social que pretende llegar a las proposiciones más generales sobre las mutuas relaciones de los hombres. Su meta es el conocimiento de aquellos procesos sociales que se desarrollan de forma parecida en los campos más diversos, conocimiento que en lo posible debe tener una validez general". (57).

La sociología es considerada una ciencia, por lo que frecuentemente se utilizan las expresiones de ciencia de la sociedad o ciencia social. Por su contenido científico la sociología propiamente está determinada por su problemática, conceptos, teorías y combinaciones de datos. La relación entre esta ciencia y otras disciplinas es muy estrecha, al grado de que al ser estudiados aspectos de otras ramas del conocimiento integran lo que se conoce como sociologías especiales o particulares. Así se habla de sociología del derecho, de la religión, de la economía, de la educación, del arte, de la política.

El investigador de esta ciencia, debe tratar de precisar el contenido de la misma, a fin de distinguirla de otras ciencias sociales, teniendo presente como dice Fichter que "la sociología dirige su atención al hecho humano de "vivir juntos"; estudia las leyes constantes del comportamiento social tal como existe en todas partes en la sociedad, toma como objeto central de estudio el hecho de las relaciones humanas: todo lo que contribuye a la asociación humana o deriva de ella es materia de estudio para la sociología" (58).

Son muchos los progresos que esta disciplina ha venido logrando desde que el término lo usara por primera vez hace más de un siglo Augusto Comte y que popularizara tan ampliamente el inglés Herbert Spencer; su madurez científica se ha venido -

57. Helmut Schceck. Diccionario de Sociología. Edit. Herder. Barcelona - 1973; pág. 676.

58. Helmut Schceck. op. cit., pág. 206.

alcanzando dentro de un proceso de delimitación de su campo de estudio, tomando de las otras ciencias los conocimientos necesarios para la mejor integración de su contenido. De ahí, que el área del sociólogo resulta sumamente vasta y su cultura general debe ser muy sólida.

Esta es la razón por la que el sociólogo recurre frecuentemente a los campos del derecho, la política, la moral, el arte, la filosofía, etc., en busca de un rico material de información que le es imprescindible para sus análisis especializados dentro del terreno de la sociología.

Ahora bien, existiendo numerosas sociologías especiales, nuestra atención la dirigiremos a la sociología política - a fin de precisar en que forma la política tiene interés para esta ciencia.

Los sociólogos entienden a la sociología política como una rama de la sociología, como una ciencia especial o particular que tuvo su nacimiento fundamentalmente en Francia. Siendo en los países anglosajones donde ésta disciplina ha alcanzado un gran desarrollo, al grado de existir en los Estados Unidos - infinidad de estudios sobre la misma.

Durante el siglo pasado la sociología política tuvo -- sus antecedentes en diversos tratadistas y filósofos que analizaron en sus obras temas de este carácter, si bien es cierto -- que lo hicieron en forma aislada y no sistemática, entre los -- que podemos citar a Saint Simón, Hegel, Marx y Tocqueville, --- quienes juntos con los estudios elaborados en este siglo por -- Max Weber y Robert Michels sobre formas de mando, burocracia y partidos políticos contribuyeron en destacada medida a inte--- grar el contenido de esta sociología especial.

Sin embargo, la sociología política aun en nuestros días se encuentra en proceso de formación, debido principalmente a que el surgimiento de nuevas instituciones y nuevos factores en la vida del Estado siguen motivando el interés de los especialistas para ampliar su contenido y reajustar su temática.

El destacado tratadista Maurice Duverger hace un análisis de las dos nociones antagónicas que sirven de base para la concepción de la sociología política, siendo éstas las que la consideran, por una parte, como ciencia del Estado y por la otra, como ciencia del poder.

La primera concepción que entiende a la sociología política como ciencia del Estado, parte de considerar a la política como "la ciencia del gobierno de los Estados". Muchos autores piensan así, que la sociología política es aquella rama de la sociología que tiene por objeto el estudio del Estado. La segunda concepción que es más moderna la considera como ciencia del poder y la define diciendo que es "la ciencia del poder, del gobierno, de la autoridad, del mando, en todas las sociedades humanas y no solamente en la sociedad nacional. (59).

La mayor parte de los tratadistas se inclinan por esta segunda concepción, si bien algunos de ellos la restringen o amplian. Max Weber, Raymond Aron, George Vedel, George Burdeau, Maurice Duverger, son algunos de los que siguen esta orientación en sus estudios de sociología política. Por lo que se refiere a los que han adoptado la orientación primeramente mencionada, cabe citar al alemán George Jellinek y al francés Marcel Prelot. Resulta de gran interés las reflexiones que sobre ambas concepciones se hacen, porque de su comprensión depende el entender con mayor claridad lo que debe entenderse por sociología política.

59. Maurice Duverger. "Sociología Política". Edic. Ariel. Barcelona -- 1977; pág. 23.

Duverger sostiene que en el transfondo de esta polémica científica se encuentran algunas implicaciones sobre la naturaleza del Estado y la Nación, con respecto a otras agrupaciones humanas, afirmando que "hacer de la sociología política la ciencia del Estado, es decir, aislar el estudio de la sociedad nacional del estudio de las otras sociedades, significa que se sugiera implícitamente que el Estado y la sociedad nacional son de naturaleza diferente a la de otros grupos humanos". (60).

Tal postura -según este autor- deriva de la teoría de la soberanía que tuvo gran influencia jurídica hasta principios de este siglo y según la cual, el Estado tiene una existencia independiente de cualquier otro tipo de sociedad, que por ser perfecta domina a las restantes agrupaciones humanas. Siendo así, el Estado soberano, los gobernantes poseen una cualidad específica que es la "soberanía". Esta concepción queda encuadrada dentro del concepto Estado nación.

Por lo contrario, la corriente que sostiene las ideas de la sociología política como ciencia del poder, rechaza la idea de la soberanía y afirma que el poder del Estado no tiene por que ser visto, en forma diferente al que caracteriza a otras formas de sociedad. Sus sostenedores, ponen el acento de la distinción en el grado de perfección que se logra en la organización interna del Estado y en los instrumentos que le permiten obtener una mayor obediencia con respecto a otros tipos de sociedades humanas. En esta postura se encuentra la noción que acerca del Estado manifestara León Duguit al considerarlo como un proceso de diferenciación entre gobernantes y gobernados.

Los partidarios de esta tendencia, consideraron que desde el punto de vista científico, la concepción por ellos --

sostenida es superior a la que pretende ver en la sociología política una ciencia del Estado. Sin embargo, debemos tener presente que "la verdadera superioridad de la concepción reside en que es más operacional que la otra, siendo únicamente ella la que permite la verificación de su hipótesis de base". (61).

Refiriéndose a estas concepciones, algunos autores -- piensan que la controversia entre ciencia del Estado y ciencia del poder se presenta más en el campo de la doctrina que en la realidad, ya que Estado y Poder político tienen una existencia mancomunada, pues "son conceptos que se presuponen mutuamente, y es cuestión de matiz colocar en uno o en otro el acento". (62). También debe señalarse que ninguno de los dos puede abarcar toda la realidad, en la que existen sectores fuera del Estado que también son influenciados por algunos fenómenos políticos.

Especial importancia encierra entonces, la noción de poder dentro del lenguaje de la sociología política, ya que debido a su vaguedad y amplitud considerable la no precisión de su significado conduce a una confusión terminológica. Desde luego que la referencia al poder con relación a ésta disciplina es la de "poder político" que es el que se presenta en el marco institucional del Estado y que difiere del que se da en otras sociedades humanas.

Tomando en consideración lo anterior, Recasens Siches opina que la sociología de la política debe ser analizada dentro del estudio de los hechos del poder, pues en última instancia, la acción política está encaminada a conseguir y conservar el poder, bien sea el del Estado, el de una institución, el de

61. Maurice Duverger. Opus. cit., pág. 24.

62. Xifra Heras Jorge. Cit. por Serra Rojas Andrés. Opus. cit., pág. 128.

una región, el del municipio, etc. Por último, es de mencionarse que para éste sociólogo, la realidad social de la política está en las cualidades que hacen posible la consecución y conservación del poder del Estado, considerando que la política debe ser analizada en conexión con el mismo, constituyendo esta la conexión primaria, por lo que "se refiere a todos los hechos humanos relativos a la formación de ese poder o mando, a su actuación, a su conservación, a su desarrollo, a su reforma e incluso a su derrocación para sustituirlo por otros" (63).

No obstante que la sociología aplicada al estudio del fenómeno político ha aportado nuevos instrumentos de investigación, no es un conocimiento capaz de substituir ni a la Ciencia Política ni a otras disciplinas que lo estudian. La interesante transposición metodológica que la sociología política presupone, es provechosa y ha rendido frutos para la comprensión de -- materias como el Derecho Electoral, tal como nos lo demuestran entre otras investigaciones las del conductismo, al ponernos al descubierto el fabuloso mundo de detalles de las diferentes etapas del proceso electoral, que permanecían ocultas a otras disciplinas que utilizaban los métodos tradicionales.

Reflexionando sobre las valiosas aportaciones que la Sociología Política puede hacer al Derecho Electoral, es indudable que el conocimiento de los resultados a que pueda llegar -- con su novedosa metodología contribuirá a lograr una mejor y -- más realista regulación jurídica-electoral.

63. Luis Recasens Siches. Estudios Sociológicos (Sociología de la Política) Instituto de Investigaciones Sociales de La UNAM. México 1960, pág. 170.

d) TEORIA DEL ESTADO.

La Teoría del Estado es la disciplina tradicional que se ocupa del estudio del fenómeno estatal y por consiguiente -- del fenómeno político; en su temática se genera y atienden conceptos instituciones de naturaleza política que no puede dejar de analizar, no obstante, que las mismas puedan ser enfocadas por otros órdenes del conocimiento.

El carácter teórico de esta disciplina alude a la necesidad de abstracción, generalización y objetividad, así como a la conexión congruente sistemática, que debe hacer de los hechos y las verdades, sin que el mundo de la praxis le sea ajeno, ya que su problemática surge de la realidad política. La -- teoría, referida al Estado, está enfocando esta segunda palabra al significado estricto del mismo, que es producto de las transformaciones que ha experimentado a través de la historia. Por -- eso, al referirnos al Estado no lo hacemos pensando en la polis griega o en la civitas romana, sino al Estado moderno que tiene su origen en el Renacimiento y que según el decir de Hermann -- Heller se ha formado "en el círculo cultural de Occidente".

La Teoría del Estado, tiene un profundo interés en el estudio de la política, pues siendo como acertadamente dice el tratadista González Uribe, "una disciplina de naturaleza superior, tiene una esencial relación con la política como actividad práctica. La Teoría del Estado rebasa el campo de la mera -- observación de los hechos para adentrarse en el mundo de las valoraciones políticas. Busca los fines y valores del Estado, por -- que piensa que el hombre que estudia al Estado es el mismo que vive inmerso en la vida política y no puede desentenderse de --

las grandes cuestiones del significado y valor de lo político - en la vida humana". (64).

La Teoría del Estado tuvo su origen en Alemania y surgió como una disciplina general del mismo, con el nombre de --- Allgemeine Staatslehre y tiene su principal expresión en la -- obra de George Jellinek intitulada precisamente "Teoría General del Estado", la que llegó a tener una gran influencia en los estudiosos del Derecho.

Para Jellinek, la ciencia explicativa del Estado "es la ciencia teórica o doctrinal del mismo cuyo problema está --- constituido por el conocimiento de su existencia". (65). Divide a la doctrina del Estado en doctrina general y doctrina particular del mismo, estableciendo como propósito de la primera el -- "hallar el principio fundamental del Estado, y someter a la investigación científica los fenómenos generales del mismo y sus determinaciones fundamentales. Sus resultados no se deben al estudio particular de un Estado, sino que habrán de lograrse mediante la investigación general de las formas que han revestido los Estados de los fenómenos histórico-sociales. La doctrina general se completa con la doctrina particular del Estado... Así, pues, la doctrina particular del Estado, es o doctrina de las - instituciones concretas de los Estados en general o doctrina de las instituciones de un Estado particular. En el primer sentido puede llamarse a la doctrina particular del Estado doctrina especial, y en el segundo doctrina individual del Estado. (66).

-
64. Héctor González Uribe.- "La Teoría del Estado como Disciplina Académica" Ponencia presentada al Primer Congreso de Teoría del Estado organizado por la Facultad de Derecho de la UNAM; Septiembre 9 de 1979.
65. George Jellinek. Teoría General del Estado. Compañía Editorial Continental, S.A. México 1958. pág. 10
66. George Jellinek. opl. cit. pág. 10 y 11.

Para este autor, la política tiene una gran importancia en la Teoría del Estado, ya que la considera como la ciencia práctica o aplicada del mismo "esto es, aquella que estudia el modo como el Estado puede alcanzar determinados fines, y que considera los fenómenos de la vida del Estado desde el punto de vista teleológico, que es como un punto de referencia, un criterio, para juzgar los hechos y las relaciones". (67). La política está integrada en su contenido por juicios de valor, en tanto que la doctrina del Estado lo está por juicios de conocimiento, lo que hace posible a aquella tener un carácter científico independiente. De tal manera, que como dice este tratadista "sólo las investigaciones políticas particulares pueden llegar a tener valor científico; esto es, aquellas que se proponen alcanzar un fin hipotéticamente propuesto, pero que admiten la posibilidad de otros juicios teleológicos". (68).

Resulta así, que la política entendida como una ciencia de lo que debe ser, como una disciplina práctica es de un gran valor y ayuda para el estudioso que pretende realizar análisis teóricos de la vida sociológica y jurídica del Estado, impregnado en todo momento de su existencia de procesos y actitudes políticas que constituyen el elemento vital del mismo. No debe perderse de vista -como dice Jellinek- que en la ciencia teórica del Estado, como ciencia de conceptos que es, todo es abstracto; lo concreto sólo existe dentro de la corriente de la vida política, que va produciendo formas sin cesar cambiantes, que fluyen a través de la historia.

Hermann Heller, apartándose de la tradición alemana de estudiar el Estado de un modo "general", elabora una Teoría del Estado con una problemática planteada en forma diferente a -

67. George Jellinek, op. cit. pág. 13.

68. George Jellinek, op. cit. pág. 13.

como lo había hecho Jellinek y sus seguidores. Su obra -como - él mismo dice- "se haya más cerca de la "Política" en el sentido de Dahlmann, Waitz y Droysen o de la Enciclopedia de las Ciencias del Estado de Mohl, ese último intento académico de -- comprender al Estado según amplias conexiones. Semejante concepto de la política, que los pueblos latinos e Inglaterra también conocen bajo las denominaciones de science politique, ---- scienzia politica, ciencia política y political science, no se ha desarrollado por desgracia entre nosotros en Alemania, (69), agregando a continuación que la Ciencia Política "sólo puede - tener función de ciencia si se admite que es capaz de ofrecer-- nos una descripción, interpretación y crítica de los fenómenos políticos que sean verdaderos y obligatorios". (70).

Resulta interesante analizar el criterio de este autor, acerca de la forma en que la política se relaciona con la Teoría del Estado. El parte de la idea de rechazar el punto de vista que considera que el campo de la política está claramente definido, por ser esta una ciencia práctica y de valoración, al igual que el de la teoría del Estado que está conformado por una ciencia teórica y no valorativa. Aceptando las dificultades para deslindar estos dos campos, no puede perderse de vista, de que la tesis de la separación entre los juicios - del ser y los del deber ser, que caracterizan a ambas disciplinas no es del todo aceptable, pues entrando en materia debemos aceptar que "la Teoría del Estado es también, en realidad una ciencia práctica y no una ciencia libre de toda valoración y de toda política; y por su parte, la Ciencia Política en --- cuanto es ciencia, es también teoría. El ser y el deber ser -- aparecen tan entrañablemente entrelazadas en todas las ciencias de la sociedad, como la teoría y la práctica". (71).

69. Hermann Heller. Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económica. México.- Buenos Aires, 1963; p. 20.

70. Hermann Heller. op. cit. pág. 20.

71. Hermann Heller. op. cit. pág. 68 y 69.

La doctrina alemana anterior a la obra de Hermann Heller, llegó al absurdo de querer establecer los límites entre la política y la Teoría del Estado atendiendo a la idea que éste era un ente rígido que debía ser estudiado como "decían -- Bluntsehli y Jellinek" como "orden estatal en reposo", "como algo fijo y regulado", al contrario de la política que se ocuparía del Estado en movimiento, en constante renovación.

Heller, como se aprecia, pensó que era equivocado el punto de vista de los tratadistas alemanes que estaban influenciados por los "prejuicios de la doctrina científica de su tiempo", los cuales llegaron a influenciar la obra de Jellinek, --- quien no obstante de estar consciente de la importancia de que los actos y decisiones políticas, afectan la vida del Estado y de que no podía por lo tanto, hacerse abstracción de la política, como lo mencionamos anteriormente, dado que ello conduciría a "resultados vacíos", acepta estos por no poder evitarse, -- complementándolos tan sólo con los datos que el análisis de los fenómenos políticos aportan al estudio de la Teoría del Estado.

Llegando a un extremo aún más radical, Hans Kelsen -- llegó a negar al Estado como realidad histórico-política, proponiendo la separación tajante de lo político de la Teoría del -- Estado e identificando al Estado con el Derecho a través de la pureza de su método. Fué así como este pensador, continuando las ideas de los tratadistas, Gerber y Laban, escribió su obra de "Teoría General del Estado", considerándolo a éste como --- "un orden normativo ideal, según los postulados de la ciencia -- del sentido, y al absolutizar, estimándolas como trascendentes -- de la historia, a las formas jurídicas, privadas, en lo posi--- ble, de contenido; no obstante lo cual, como fácilmente se comprende, tales formas no pueden renunciar a su vinculación con lo presente". (72).

72. Hermann Heller, op. cit., pág. 71.

Fue esta postura de Kelsen, lo que hizo precisamente a Heller expresar que el experimento del jefe de la escuela de Viena había conducido, paradójicamente "a una Teoría del Estado sin Estado", además de que no había logrado emanciparse totalmente de lo político.

Aceptamos, por lo tanto con Hermann Heller que "la Teoría del Estado es ciencia de la realidad" que "aspira a - conocer la realidad específica de la vida estatal que nos circunda". De ahí, la estrecha unidad que debe existir entre el conocimiento y la valoración de la realidad política, y que, - como lo señalamos en su oportunidad, sea muy positivo que tanto el teórico como el práctico de la política, reúnan estas -- dos cualidades para que esten en condiciones de señalar con ma yor precisión el "porvenir de una mejor organización social - y política de la humanidad".

Finalmente, dado el auge de la Ciencia Política en - los programas de estudio de gran número de Universidades, la - recomendación que la UNESCO hiciera en el año de 1948 para integrar un programa base, que sirviera de punto de partida al - estudio de la mencionada ciencia y, ante las frecuentes críticas de que la Teoría del Estado ya no responde a las exigencias académicas y de investigación del fenómeno estatal, todo lo cual ha motivado que muchos tratadistas hayan emprendido la graciosa huida hacia la Ciencia Política, debemos preguntarnos entonces si ¿La Teoría del Estado debe o no seguir teniendo - vigencia y mantenerse a la cabeza de las disciplinas que estudian al Estado?, ¿Se justifica o no su existencia?, ¿Está ca pacitada para responder a la problemática que plantea el Esta do contemporáneo?.

Para responder a estas interrogantes, seguiremos el pensamiento del maestro González Uribe, quien en forma amplia ha abordado este tema.

En primer lugar, a fin de precisar la problemática en que nos encontramos, se hará abstracción de las diferentes concepciones doctrinales sobre la Teoría del Estado, que son identificadas con los diferentes autores que las sostienen, pues de bemos considerar que independientemente de sus particulares puntos de vista, la Teoría del Estado, "es una disciplina científico cuya validez no depende de la corriente a la que está adscrito el que la creó sino de los supuestos gnoseológicos y metodológicos en que se funde". (73).

Preciso es entonces valorizar el campo que integra a esta disciplina, los métodos que emplea, los fines que persigue y el horizonte de su conocimiento.

Aceptada la complejidad de la Teoría del Estado y la síntesis que hace del material y elaboraciones de la Filosofía Política, la Historia Política y la Ciencia Política positiva, que son las disciplinas políticas fundamentales, es claro que - su campo es muy vasto, ya que estudia al Estado como un todo y sus fundamentos están referidos tanto al mundo del ser como del deber ser.

La Teoría del Estado, atendiendo a sus perspectivas - de conocimiento, "es, por definición una visión profunda y con centrada de la realidad política, con las notas características de toda teoría a saber, la objetividad, la coherencia y el sentido de abstracción y generalización.

La finalidad de la Teoría del Estado consiste en integrar en una visión sintética y totalizadora -purificada por un previo examen crítico- los estudios políticos fundamentales.

73. Héctor González Uribe, Teoría Política. Edit. Porrúa, S.A., México -- 1972. pág. 60 y s.s.

En cuanto al método que utiliza la disciplina en cuestión, es sintetizador y crítico, independientemente de los muchos métodos con los que trabajan las disciplinas que contribuyen con sus datos y elaboraciones.

Resulta entonces que, por una falsa apreciación de la amplitud y profundidad de la Teoría del Estado, se pretende su-plantar el estudio de esta disciplina por otras más novedosas. - No debe olvidarse que como ciencia totalizadora de la vida del - Estado, está integrada por el saber perinoético, el saber histó-rico y el saber empiriológico científico que son propios de la - Filosofía Política, la Historia Política y la Ciencia Política - Positiva, respectivamente. La primera "considera al Estado como una esencia realizada", la segunda "como una realidad humana - en perpetuo devenir" y, la tercera "lo estudia en el terreno - de los hechos y suministra los datos concretos de la observación empírica y de la explicación causal inmediata". Es así, como - con esta gran riqueza de conocimientos tan variados, su horizon-te gnoseológico resulta ser sumamente amplio.

Visto lo anterior, resulta comprensible el porque en - respuesta a las interrogantes planteadas, la Teoría del Estado - tiene plena justificación, tanto desde el punto de vista académi-co como científico, en el análisis que hace de los fenómenos po-líticos, siempre y cuando cumpla fielmente la función que le co-rresponde y que resulta de su integración, de su finalidad y de su metodología, así como, "los imperativos de su objetividad, co-herencia, generalización y contacto con la realidad que deben ca-racterizar a toda sana teoría". (74).

Es de desearse entonces, que lejos de pretender sub-stituir a la Teoría del Estado por la Ciencia Política, ambas --

disciplinas se complementen en sus estudios y métodos específicos para darle a cada una su exacto valor y contenido. Ojalá -- que así como ha surgido una importante corriente que sostiene -- la existencia de una nueva Ciencia Política y Constitucional, -- (75), lo que implica cambios profundos y vientos de renovación en el campo de las dos disciplinas, surjan también en el campo de la Teoría del Estado, nuevos tratadistas, que acorde con -- los tiempos difíciles que vivimos, la revitalicen con su pensamiento, para hacerla más eficaz y constructiva en el análisis de los fenómenos políticos.

El Derecho Electoral tiene que reconocer que toda la materia a la que da forma en sus normas es procesada por la -- Teoría del Estado; sin embargo, haciéndonos eco de los reclamos que al respecto establece el maestro González Uribe, para que esta relación entre ambas materias se establezca, se re--- quiere de una nueva orientación en la Teoría del Estado que -- sea consecuencia de las aportaciones confluentes de la Sociología y la Ciencia Política, ya que precisamente la tardía aparición de las codificaciones del Derecho Electoral, así como -- la profunda crisis que ha padecido aquella, tienen su origen -- en la indiferencia que tradicionalmente ha tenido esta disciplina por las cuestiones empíricas y su incapacidad académica de deducir con rapidez de la realidad social la problemática -- más ingente, lo que ha hecho que temas de urgente actualidad,

-
75. Consúltese la obra "La Nueva Ciencia Política y Constitucional" de Segundo V. Linares Quintana. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, Argentina. El autor sostiene que las dos disciplinas se integran hoy en -- una sola, "cuya nota nueva y peculiar es poner énfasis sobre el -- gran protagonista de la escena política, a través de cuyas virtu--- des, pasiones y defectos viven las instituciones", es decir el hombre. Sin embargo, el autor opina en su introducción que es más adecuado hablar "de las nuevas orientaciones y tendencias que en el momento actual imperan dentro del dominio de la disciplina".

no sean resueltos; siendo precisamente en esta apartado del Derecho Electoral donde las omisiones han sido más serias, pues - instituciones como los partidos políticos, sistemas electorales, cuestiones del sufragio, escrutinios, influencias de grupos de presión o de interés en el poder, la opinión política y campañas electorales etc., etc., han sido marginadas de su análisis, dando lugar a que vayan a formar parte de la temática de otras disciplinas, que no siempre les dan el tratamiento metodo lógico con que deben ser enfocadas.

Es de pensarse, que en la medida que la Teoría del Estado esté atenta a la problemática política que generan los --- tiempos nuevos, dentro de la cual se encuentran los estudios de Derecho Electoral, estará en condiciones de superar la crisis - en que actualmente se debate y será capaz de cumplir mejor su - cometido.

e) DERECHO POLITICO.

Corresponde a los tratadistas españoles, el haber desarrollado los estudios de lo político dentro de la disciplina que llamaron con el nombre de Derecho Político. Muchos fueron - los autores clásicos, que llegaron a integrar una corriente, en tre los que se destacan Donoso Cortez, Alcalá Galeano, Colmei-- ro, Santa María y Adolfo Posada quien escribió un amplio trata-- do sobre esta materia.

En términos generales, el Derecho Político es una par te del Derecho Público, que tiene por objeto el estudio del fe-- nómeno estatal. Puede definirse como "el conjunto de princi--- pios y normas que regulan la estructura y acción del Estado. Es-- tas normas tienen por finalidad mantener la coexistencia y coo-- peración del Estado con las demás entidades públicas y priva--- das." (76).

Por su parte, Carlos S. Fayt atendiendo a su contenido expresa que el Derecho Político es la rama del Derecho Público que estudia la estructura dinámica de la organización política y sus relaciones y funciones. Su objeto es la organización política y su contenido un sistema de conceptos derivados de -- una teoría de la sociedad, el Estado, la constitución y los actos políticos. Con este alcance, no tiene equivalencia sino prelación al derecho constitucional y administrativo, a los que -- sirve de base y fundamento. La Ciencia Política, en lo esencial, forma parte de su contenido, como así también la historia del pensamiento político. Su objeto y contenido le proporcionan autonomía y substantividad y dejan de tener sentido, a su respecto, las distintas denominaciones que podían, de acuerdo con la posición tradicional serle aplicables". (77).

Como se aprecia, cualquiera que sea la definición que se haga del Derecho Político: hará siempre referencia al Estado; de ahí la identificación que muchos autores hacen, entre esta disciplina y la Teoría del Estado, al grado de que los estudios que se realizan de los temas sobre esta institución, son hechos en España con la denominación citada. Sin embargo, no es posible como quiere Pérez Serrano (78), que el estudio del Derecho Político abarque a la Teoría del Estado en su parte general y al Derecho Constitucional en su parte especial, porque esto significaría restarle validez científica a estas importantí

77. Carlos S. Fayt, Derecho Político. 4a. Edición. Edit. Abeledo-Perrot. Buenos Aires. pág. 39.

78. Consúltese Pérez Serrano Nicolás.- op. cit. pág. 61. - Cree este autor que al integrar el Derecho Político con la Teoría del Estado y -- el Derecho Constitucional "no se vulnera ningún límite infranqueable y de respeto obligado, porque sobre caber todo ello perfectamente en una rama científica que estudie la organización jurídica del Estado, responde a imperativos etimológicos y a razones de pulcritud doctrinal y de conveniencia política".

simas ramas del Derecho Público para subordinarlas al Derecho Político.

Por su parte, no puede perderse de vista que el horizonte que corresponde a la Teoría del Estado es de una mayor amplitud, que el que se asigna al Derecho político, por lo que la primera disciplina resulta ser entonces la que sirva de apoyo y fundamento a la segunda.

Tampoco sería posible, que el Derecho Constitucional pasara a formar parte del Derecho Político por las razones que el mencionado autor expone, de no abarcar aquella disciplina los problemas previos y esenciales como son los que se refieren a elementos del Estado, fines de éste, tipos de Estado, personalidad del mismo, etc. Creemos que el mencionado autor piensa en un Derecho Constitucional estático y tradicional, ajeno a las cambiantes estructuras políticas y a la transformación que el Estado moderno ha venido experimentando en sus instituciones. El Derecho Constitucional, se encuentra en una permanente transformación, en un constante cambio y adecuación a las nuevas circunstancias históricas, que se van produciendo en todos los países. Luego entonces, hay razones más que suficientes para defender su autonomía.

Consideramos que la denominación de Derecho Político que dan los españoles a la Teoría del Estado, es el resultado de argumentos académicos, fincados en una "tradición positiva" que durante mucho tiempo se ha venido manteniendo y que -- tiende a ser llevada al extremo contrario por los tratadistas que piensan que la Ciencia Política es la disciplina que mejor va con los estudios políticos.

f) DERECHO CONSTITUCIONAL.

El fenómeno político también es analizado por el Derecho Constitucional, que es una disciplina cuya expresión de origen latino fué influida por las ideas liberales y las constituciones emanadas del movimiento revolucionario frances, en virtud, de que sus ideas fueron propaladas por Napoleón Bonaparte durante sus campañas militares en este país. Corresponde a la Universidad de Ferreira en el año de 1797 el haber establecido la primera cátedra sobre esta materia a cargo del profesor Giuseppe Compagnoni di Luzo, aunque algunos autores opinan que pertenece a William Blackstone, el mérito de haber explicado en el año de 1758 en la Universidad de Oxford temas referentes al mencionado Derecho. (79).

En el siglo pasado los estudios de Derecho Constitucional aumentaron notablemente en varios países como España, Inglaterra, Italia y Francia, destacando especialmente estos dos últimos por la gran cantidad de tratadistas brillantes que enfocaron los estudios políticos con el nombre de Derecho Constitucional, encontrándose algunas excepciones entre los maestros del último país como Garré de Malberg, que siguió la corriente de la Teoría General del Estado al denominar a su obra "Contribución a la Teoría General del Estado" y Marcel de la Bigne cuyo libro se intitula "Teoría General del Estado".

El Derecho Constitucional ha venido experimentando una frecuente evolución, que ha ampliado cada vez más el campo de su investigación con un mayor rigor científico, lo que le ha permitido alcanzar una mayor precisión "en su objeto de estudio, que está representado esencialmente por la parte de la

79. Valencia Carmona Salvador. Manual de Derecho Constitucional General y Comparado. Publicaciones de la Universidad de Veracruz, Jalapa-1976. pág. 16 y s. s.

Constitución en que se establece la estructura constitucional del Estado, en otras palabras, le incumbe examinar los principios políticos más importantes, las funciones que el Estado -- realiza, los principales órganos públicos y sus atribuciones". (80).

Por cuanto a su método, en la actualidad el Derecho Constitucional, además del jurídico que tradicionalmente ha venido utilizando, tiende a hacer enfoques con la metodología propia de la Ciencia Política y la Sociología, por lo que se ha -- convertido en una materia interdisciplinaria en razón de la -- aplicación de su creciente objeto de conocimiento.

Lo anterior, ha motivado que diversos tratadistas -- fundamentalmente franceses, orienten una nueva tendencia en -- los estudios de esta disciplina con la finalidad de hacer Ciencia Política en el campo del Derecho Constitucional, que al -- ser integrada en una sola, forma una Ciencia Política fundamental, caracterizada por su dinamismo y constante transformación.

George Burdeau, en su obra "Método de la Ciencia Política" hace notar que la Ciencia Política en Francia se fue desarrollando como una prolongación de las enseñanzas jurídicas que se impartían, influenciándolas notoriamente hasta el -- año de 1954 en que fue logrando su autonomía fundamental del -- Derecho Constitucional. Prelot, expresa que fue precisamente este autor el encargado de hacer la separación de esta disciplina, dejando al Derecho Constitucional como una ciencia complementaria que sirviera de base y apoyo a la Ciencia Política,

80. Valencia Carmona Salvador. op. cit., pág. 18 y 19.

la cual, según dice Burdeau en el prólogo de su trabajo, "deja de ser una enciclopedia de conocimientos para convertirse en un método para la investigación... No tiene un objeto que le sea propio, es solamente un método para un estudio más fructuoso del Derecho Constitucional". (81).

Es así, como los escritores franceses han publicado diversas obras con el título "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas" que es el resultado de la moderna tendencia de hacer Ciencia Política en el campo del Derecho Constitucional. Tal es el caso de Boris Mirkina Guetzevitch, George Burdeau, Marcel Prelot, Maurice Duverger, Maurice Hauriou, etc., etc.; la postura de estos tratadistas obedece a la transformación que sufrieron los estudios de Derecho Constitucional por decreto del 27 de marzo de 1954 en que modificó su nombre para ser llamado "Derecho Constitucional e Instituciones Públicas", con lo cual se persiguió hacer más congruente la enseñanza de esta disciplina con los fenómenos políticos contemporáneos, cambiando así su contenido y sistematización. Adquirió entonces el Derecho Constitucional un "alcance más concreto y substancial, en las medidas que las instituciones políticas son entidades jurídico-sociales concretísimas, enraizadas en la estructura social. Así, parece que el derecho constitucional se presenta, hoy día, como un derecho institucional, como un derecho regulador de las instituciones políticas fundamentales". (82).

Como se aprecia, la nueva Ciencia Política al unirse al Derecho Constitucional, da a este un complemento que es de mucha utilidad para penetrar, con su metodología al estudio de

81. cfr. Linares Quintana Segundo V. "La Nueva Ciencia Política y Constitucional". Edit. Abeledo-Perrot. Buenos Aires. 1969. pág. 66 y 67.

82. Pablo Lucas Verdú, cit. por Linares Quintana Segundo. op. cit., pág. 65.

la realidad política de una sociedad determinada, de sus instituciones, del comportamiento de los hombres y de los partidos y grupos formados para acceder al poder.

También entre los tratadistas mexicanos, se deja sentir la influencia de esta nueva tendencia de la escuela francesa al haber complementado sus obras sobre el Derecho Constitucional, con el capítulo correspondiente a las instituciones políticas. Mencionamos entre otros autores, al doctor Ignacio -- Burgoa y al doctor Felipe Tena Ramírez.

El Derecho Constitucional como es sabido, constituye una rama muy importante de la Ciencia Jurídica en general, que tiene como objeto, el conocimiento de la norma suprema llamada Constitución. Pertenece al campo del Derecho Público y su naturaleza radica en ser una ciencia normativa interesada en conocer la estructura orgánica y funcional del Estado. Por esta razón, todos los tratadistas tienen presente la "Idea del Estado", al pretender definir a este Derecho.

Es precisamente dentro de esta importante rama jurídica donde se origina el tema central de este trabajo, ya que el Derecho Electoral particulariza un contenido constitucional referido al proceso de integración y renovación de las instituciones que conforman al Estado y establece las bases jurídicas que crean los organismos auxiliares en el propósito de hacer vigente ese contenido a través de auténticos procesos democráticos y representativos. De donde resulta, que el Derecho Electoral, - considerado como una disciplina autónoma, rige la actividad -- principal de la vida política del hombre en la democracia.

A la investigación del concepto de lo democrático, como presupuesto del Derecho Electoral, dedicaremos nuestro próximo capítulo.

CAPITULO III

LA DEMOCRACIA

"En su más amplia acepción, la democracia es la única esperanza de convertir nuestro planeta en una comunidad humana".

Cerroni.

1. MARCO CONCEPTUAL DE LA DEMOCRACIA.

Uno de los problemas más debatidos y complejos que la teoría política aborda y que constituye un serio motivo de preocupación de los cultivadores de todas las disciplinas que estudian el fenómeno político es el relativo a la conceptualización de la democracia. Durante más de 25 siglos, se ha venido usando y abusando de ésta palabra que sin embargo resulta insustituible e inevitable. La historia del pensamiento político ha tenido en términos generales, una tendencia preferencial hacia la democracia y parece ser la forma ideal a la que dirigen sus mejores afanes los escritores políticos desde la antigüedad hasta la época actual; pero, no obstante, que las connotaciones del concepto presentan matices tan complejos desde su primitivo carácter semipopular, hasta posiciones contrarias a su esencia, - caracterizadas por formas aristocráticas con el predominio de pequeños grupos, la noción misma ha venido evolucionando hacia una postura radical que sostiene la necesidad de que todos los hombres participen en el gobierno de sus comunidades políticas.

En la antigüedad clásica griega encontramos la exaltación de la democracia en la vieja polémica que narra Heródoto - en sus Historias sobre cuál debía ser la mejor forma de gobierno para el reino de Persia en siglo VI a. de c., después de la muerte de Cambyces. Enfrentados Otanes, Megavyses y Darío, defienden respectivamente la democracia, la aristocracia y la monarquía, presentándonos el contenido de la forma de gobierno democrática en labios de Otanes, cuando dijo "creo que de ahora en adelante no se debe confiar la administración del Estado a una sola persona, porque el ejemplo de los tiranos, lo mismo - en Persia que en otros pueblos, demuestra que el pueblo debe gobernarse directamente". (83). Al gobierno democrático se le llamaba antiguamente "isonomía", que quiere decir igualdad de -- las leyes para todos e igual distribución de la justicia. En -- ella, todas las deliberaciones se hacen en común y los magistrados elegidos eran responsables por su administración.

Si embargo, no todos los pensadores políticos de la - antigüedad aceptaban plenamente la democracia, algunos llegaron a negarle bondad en abstracto, tal fue el caso de Platón como - consecuencia de la corrupción que había alcanzado un régimen -- que llegó al exceso de condenar a la muerte a su maestro Sócrates. Con su actitud señalaba más la enfermedad que el sistema - propiciaba, sin desconocer que por lo menos, los fines que la - democracia persigue son siempre respetables. (84).

83. cfr. Mario de la Cueva, Apuntes. cit., p.p. 441-442.

84. Consúltese "La República de Platón, Libro VIII, en que se aprecia la condena que este autor hace de la democracia, no obstante analizar -- sus aparentes ventajas. Así, dice que "En verdad que esta forma de go -- bierno tiene trazos de ser la más hermosa de todas, y que esa prodigiosa diversidad de carácter pudiera ciertamente parecer de admirable efecto como esas flores bordadas que realzan la belleza de una tela." Sin embargo, la tiranía surge de la democracia pues "el exceso de libertad conduce probablemente a un exceso de servidumbre tanto en el - individuo, como en el Estado". Platón "Diálogos. Edit. Porrúa, S.A.; 5a. Edic., pág. 471 y s.s.

Más de la antigüedad a nuestros días, la cuestión ha -
adquirido una enorme complejidad. Ya no se pone en duda la conve-
niencia de aceptar los ideales democráticos, pues casi todos los
pensadores y los gobiernos contemporáneos dicen comulgar con ----
ellos. Ahora el problema es llegar a comprender en plenitud el -
contenido que el término democracia implica, pues es allí donde
las ideologías y las posturas políticas imprimen un carácter in-
tensamente polémico al asunto. A tales razones obedece, el que -
sea una tarea problemática esbozar el marco teórico en que la de-
mocracia debe conceptualizarse pues implica la multiplicidad de
aspectos que integran la vida del hombre y de su organización po-
lítica, surgiendo así el concepto de la democracia como idea, co-
mo forma de vida, como técnica gubernamental, como régimen públi-
co y como principio de legitimación del poder.

La democracia como idea implica el autogobierno del -
pueblo que es el sujeto existencial en todos los órdenes de la -
vida del Estado; concibe al hombre y a la sociedad dentro de un
supuesto racional que lo hace convivir en un orden voluntariamen-
te establecido y cuya esencia radica en las amplias dimensiones
de la libertad e igualdad, rechazando a cualquier forma de domi-
nación, de injusticia y de gobierno arbitrario.

La democracia es también una forma de vida afianzada
por la comprensión, cooperación y solidaridad de todos los hom-
bres que pretenden realizar su destino dentro de ésta forma polí-
tica de ser. Es la creencia que tiene un pueblo de que es la me-
jor manera de conducir su convivencia y progresar en la paz y ar-
monía que garantiza. Es como dice el Art. 3o., de la Constitu-
ción de los Estados Unidos Mexicanos, además de una estructura -
jurídica y un régimen político, un sistema de vida fundado en el
constante mejoramiento social y cultural del pueblo.

Vista desde la perspectiva de la organización del poder dentro del Estado para crear los mecanismos institucionales, la democracia es el gobierno del pueblo, que asegura a través de esos mecanismos su participación y su control sobre quienes ejercen el poder político.

Por cuanto hace a la ideología que la sustenta, la democracia es un régimen político, en el que a través de diferentes caminos ha llegado a una concepción bipolar, que se nutre en la corriente del liberalismo por una parte, y del socialismo por la otra. Estas dos ideologías, han dado lugar a una doble concepción de la democracia en nuestros días, que como veremos más adelante, está representada por los países occidentales y por los llamados países socialistas dentro de los cuales presenta diversos matices.

Finalmente, la democracia resulta ser en el mundo con temporáneo, un principio que legitima el poder dentro de cualquier tipo de gobierno, ya que parece ser una tendencia de los hombres que llegan a los puestos dirigentes de un Estado, proclamar inmediatamente la forma democrática para concitar simpatías y apoyos para su persona, porque considera que es la que más arraigada está en la conciencia de todos los pueblos. con toda razón ha dicho Jiménez de Parga en el prólogo al libro de Georges Burdeau "La Democracia" que "no importa ahora si -- las formas corresponden a realidades políticas auténticamente democráticas, o si sirven para enmascarar unos poderes de hecho que funcionan en otro sentido. Lo que hay que admitir -en todo caso- es que la democracia se utiliza con tanta frecuencia por que es un principio de legitimación del poder... a mitad del siglo XX, la democracia es el único principio de legitimación política". (85). Como se aprecia, resulta de gran importancia el enfoque axiológico para su estudio.

85. Burdeau Georges. La Democracia. Edic. Ariel. Caracas, Barcelona 1965; p.p. 5 y s.s.

La mayor parte de los tratadistas políticos que han querido dar una noción definitiva de democracia, han tenido como punto de partida el significado etimológico que tiene su origen en *demokratía*, integrada por dos vocablos griegos *demo*-pueblo y *kratos*-autoridad, que equivale al gobierno del pueblo. Sin embargo, un análisis de este significado de "autogobierno", que implica la idea de unanimidad, es difícil de presentarse en la vida del Estado, que presupone siempre la existencia de diversos grupos caracterizados por su heterogeneidad. Tal interpretación conduce a una concepción abstracta y utópica de la democracia, ya que no debe perderse de vista que el gobierno, por diversas razones, es ejercido por una minoría, por lo que el pueblo considerado siempre como un todo no puede realmente asumir el poder, pero sí puede, en cambio, influir decisivamente en su ejercicio.

Por eso resulta errónea, por parcial, la idea de -- que la democracia es el gobierno de la mayoría, como ha sido concebida por muchos pensadores a lo largo de la historia, -- pues si reflexionamos sobre las funciones de mando en una sociedad, como son las políticas, intelectuales, psíquicas, económicas, etc., así, como las muchas razones que pueden esgrimirse para que sean unos cuantos los encargados de dirigir -- los asuntos públicos, podemos apreciar que a esas mayorías -- les está asignada la función de controlar y vigilar a la minoría en quienes ha depositado tamañas responsabilidades.

Igual cosa podríamos decir de las concepciones que de ella tuvieron los teóricos de la Ilustración y del Liberalismo, que consideraron que ésta se apoyaba en los principios de libertad e igualdad, reduciéndola en sus alcances a una democracia formal solamente carente de contenido material. (86)

86. Consúltense a este respecto las obras de Aristóteles, Cicerón, Santo Tomás de Aquino, John Locke, Montesquieu y Rousseau, en los cuales estos autores hacen mención a las ideas del gobierno del pueblo o de las mayorías, así como a los principios de igualdad y libertad que según el decir de los pensadores del liberalismo constituyen la esencia de la democracia.

Desde un punto de vista lógico formal, la democracia implica un concepto que se desenvuelve en un juicio, lo que lleva a considerar que "la democracia es el fenómeno que consiste en un pueblo al que se le adscribe el ejercicio de la autoridad, que es objeto y sujeto de la autoridad, que se gobierna así mismo. Como pensamiento en sí, el concepto juicio contenido en el vocablo democracia, no implica contradicción alguna y es perfectamente coherente..." (87).

Del análisis que la lógica formal hace de la democracia, se puede apreciar que como concepto o juicio contiene diversos vocablos, como son el de "pueblo", "poder", "gobierno", "autoridad", y "sujeto y objeto de la autoridad", los cuales al ser relacionados adquieren un sentido significativo que permiten acercarse a la noción y esencia de la democracia.

Al pretender sintetizar la gran cantidad de definiciones que sobre la democracia se han formulado, debe tomarse en consideración los criterios empleados, los cuales se reducen al material, moral y formal, que atienden respectivamente a la estructura social y económica, a las creencias y representaciones que encierra y a los mecanismos institucionales y jurídicos; son estos tres planos los que nos permiten "comprender el desarrollo histórico de la democracia y su configuración en el mundo antiguo, moderno y contemporáneo y las razones por las cuales, como forma de gobierno aunque imperfecta y plena de contradicciones, pudo coexistir y coexistir, con estructuras económicas semif feudales y fórmulas sociales aristocráticas" (88), a las que cabe agregar las derivadas de la filosofía del marxismo.

87. Juan Carlos Molina. Ficción y Realidad de la Democracia. Edic. Depalma. Buenos Aires 1967. pág. 20.

88. Carlos S. Fayt; *ibidem*. p. 341.

Considerando todo lo anterior, se comprenden las grandes dificultades que existen al pretender definir la democracia, pues sus elementos tanto de esencia como de forma se presentan lo mismo en lo teórico como en lo factico parcial y en ocasiones contradictoriamente. Luego entonces, el camino que se emprenda para acercarse lo más posible a una definición cabal de la misma, debe ser el de integrar dialécticamente a todos esos elementos en un universo político, abstracto y totalizador.

Cuando aludimos a la idea de la Democracia como forma de vida política, tenemos que recordar una de las más antiguas definiciones que sobre la democracia se ha elaborado, es aquella formulada por Pericles en el siglo V a. de c., con motivo del homenaje rendido a los soldados que perdieron la vida en la Guerra del Peloponeso, la que fue narrada por el historiador Tucídides y que por su importancia y contenido aquí se inserta: - nuestro régimen político -afirmaba Pericles- es la democracia, y se llama así por los derechos que reconoce a todos los ciudadanos. Todos somos iguales ante la ley, y cuando la República otorga honores a algún ciudadano, lo hace en consideración a -- sus virtudes y no a su rango social. Todos exponemos libremente nuestras opiniones sobre los asuntos públicos;... todos los ciudadanos, incluso los que se dedican a los trabajos manuales, toman parte en la vida pública; y si hay alguno que se desinteresa de ella, se le considera como hombre inútil e indigno de toda consideración... nuestro gobierno se llama democracia, por que la administración de la República no pertenece ni está en pocos sino en muchos..." (89). En la concepción de Pericles, la democracia ateniese es considerada como una forma de gobierno y como régimen político, lo que hace pensar en la extraordinaria visión política que este distinguido estadista poseía.

89. Tucídides, Historia de las Guerras del Peloponeso, cit. por Carlos S. Fayt op. cit., pág. 341.

Veinticuatro siglos después, otro ilustre gobernante - en el Continente Americano, en una oración fúnebre también, pronunciada para honrar la memoria de los que perdieron la vida en la Guerra doméstica de los E.U.A., precisó aun más el contenido de la democracia al definirla como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, asegurando que no desaparecería nunca de la faz de la tierra. Basándose en esta definición de la democracia, Luis Quintanilla considera que ella "es un vocablo que tanto denota una forma como un contenido; y que la descripción más límpida, con mucho, de la forma (o estructura) de la democracia, nos la da Lincoln cuando habla de "Gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo"; mientras que el lema de Francia, "Libertad, Igualdad y Fraternidad" sigue siendo el que todavía expresa con mayor concisión el contenido (o sustancia) de la democracia". (90).

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

Una definición de la democracia en nuestra época, debe tomar en consideración lo anteriormente señalado, para no resultar falseada y por lo tanto alejada de su verdadera significación. - Su elaboración, por lo tanto, no es tarea fácil, ya que se debe contener una amplitud tal que funcione lo mismo para explicar la democracia de tipo occidental que la llamada democracia socialista. Al ensayarse la que a continuación se propone, se hace con el deseo de obtener un poco de luz en la confusa problemática --

90. Luis Quintanilla. Democracia y Panamericanismo. Cuadernos Americanos. No. 28. México 1952 pág. 26.

terminológica en que se encuentra inserta. Así, puede decirse, que la democracia es una forma de vida basada en un supuesto racional de convivencia, dentro de un orden jurídico, caracterizado por la igualdad, libertad y solidaridad, surgido como resultado del consentimiento y participación del pueblo, que a través de procedimientos idóneos, expresa la identidad de fines entre gobernantes y gobernados.

Esta definición para su análisis puede dividirse en -- las siguientes partes: 1) es una forma de vida política; 2) basada en un supuesto racional de convivencia; 3) existencia de un orden jurídico caracterizado por la igualdad, libertad y solidaridad; 4) consentimiento y participación del pueblo; 5) procedimientos idóneos para garantizar la identidad de fines entre gobernantes y gobernados.

La reunión de estos elementos constituye, a nuestro modo de ver, la esencia de una democracia y su existencia es condición indispensable para analizar, en un caso concreto, si estamos o no entre la presencia de un Estado más o menos democrático, pues es indudable que su realización plena en la vida de los pueblos, será siempre un ideal permanente que se aspira a alcanzar y depende, en última instancia, del grado de desarrollo político en que cada país se encuentre.

El siguiente apartado será dedicado a explicar cada -- uno de estos elementos.

2 ELEMENTOS ESENCIALES DE LA DEMOCRACIA.

Dado que el propósito de este inciso es el de analizar cuáles son los elementos esenciales que caracterizan a la democracia en general, se procederá a continuación a explicar el -- contenido de la definición elaborada, la cual aglutina a todos --

los elementos vistos en forma conjunta.

1) Es una forma de vida política. Se ha mencionado anteriormente que la democracia es una forma de vida política dentro de cuyos postulados los hombres pretenden realizar un destino común, fundándolo en una idea integral de mejoramiento, mediante la cooperación de todos. Puede decirse que la democracia es para los pueblos lo que la libertad para los hombres, pues - sin ella difícilmente puede conducirse una nación o un hombre - hacia planos superiores de existencia, ya que en ambos casos se requiere del dominio pleno sobre sí mismo, para poder proyectar se hacia donde el querer individual o colectivo lo considera mejor y más apropiado.

La democracia, como forma de vida, implica la noción existencial de una representación colectiva que deposita su fe en la capacidad del hombre para discernir de la problemática -- política, se asienta en valores de la comunidad de los que es -- típicamente representativo el hombre común, así lo asienta Friedrich cuando plantea la necesidad de entender a la democracia -- como una existencia, al decir que "cada sociedad independiente tiene la tendencia a crease una imagen, una imagen ideal, una -- imagen típica del hombre, y de orientar la actividad social según ésta imagen y sus características. Hay que traer esta imagen a la percepción si queremos entender el orden político como forma de vida". (91).

2) Supuesto racional de convivencia. Esta idea del supuesto racional de convivencia significa que el hombre como -- " zoon politikon" que es, según ha sido analizado en el capítulo primero, convive entre sí en forma espontánea y libre, por que su naturaleza lo impulsa a vivir en sociedad. Más esta convivencia es democrática porque refleja la tendencia del hombre

91. Friedrich C. J. La democracia como forma política y como forma de vida. Edit. Tecnos S.A. Madrid 1966 pág. 25.

a su perfeccionamiento.

La democracia resulta ser entonces la expresión de una vida en común, producto de una decisión consciente por los altos valores que representa, la cual se deriva de la convicción de -- que es un elemento esencial para esa convivencia, sobre todo por lo que hace a las ideas de libertad e igualdad, que por sí mismas presuponen ciertas limitaciones en el hombre, surgidas de -- los instintos antagónicos que encuentra al organizarse, pero que supera en base a la confianza en los miembros de su comunidad.

Este supuesto racional, a que hemos hecho referencia, no debe ser entendido a la manera en que el racionalismo lo concibió según la cual el hombre decidió vivir en una sociedad democrática como consecuencia de un proceso mental que le haría deducir que la democracia era la mejor forma de gobierno. No podemos negar que tal deducción puede inferirse en la apreciación de la realidad, especialmente en países muy evolucionados políticamente; lo que se rechaza de la ilustración, no es la posibilidad de este juicio, sino su utilización como hipótesis fundatoria.

Según el concepto del mencionado racionalismo, el hombre era capaz de tomar las grandes decisiones políticas después de elaborar una serie de reflexiones racionales, independiente-- mente de su naturaleza social. Tal apreciación del "homo racionalis", llegó a radicalizarse de tal manera que condujo a pensar que sólo podía participar dentro de una comunidad el individuo, después de haber razonado la conveniencia de su participación.

A este respecto Friedrich, después de hacer un análisis sobre la postura de las teorías racionalistas, llegó a la -- conclusión de que había que "aclarar que el concepto del common man como hombre de la comunidad, de importancia decisiva para la ideología democrática, es enteramente sostenible solamente con -- entenderlo de modo distinto a como lo hizo originariamente el ra

cionalismo. Sin embargo, hay que renunciar a la utopía de un -- hombre de la comunidad que siempre actúa racionalmente. En el lugar de una creencia, en el fondo muy extraña, en la infalibilidad y la comprensión racional del hombre en la comunidad hay que poner una confianza en el discernimiento político de este hombre. Su competencia es limitada, ya que toda persona, tanto si es corriente como extraordinaria, es falible. Lo bueno y lo correcto absolutos no son conocidos para ninguna persona". (92). Como se aprecia al supuesto racional, al que se alude en la definición, parte de un punto de vista diferente al de la ilustración, que -- al haber exaltado a la razón en detrimento de la realidad, facilitó la tergiversación de los conceptos democráticos, dando lugar a la concepción de una democracia formalista.

3) Existencia de un orden jurídico, caracterizado por la igualdad, libertad y solidaridad. La democracia puede ser vista también como una forma de gobierno, es decir, como una estructura sistematizada que es creada por el orden jurídico fundamental de un país, como es la Constitución. Dentro de esta estructura normativa existe una combinación de elementos, que hacen que un determinado sistema de gobierno sea considerado como democrático. El maestro Ignacio Burgoa, menciona que esos elementos con corrientes son los siguientes: declaración dogmática sobre la radicación popular de la soberanía; origen popular de los titulares de los órganos primarios del Estado; control popular sobre la actuación de los órganos estatales; la juridicidad; la división o separación de poderes y la justicia social. (93).

La convivencia espontánea y libre que conduce al hombre a vivir en sociedad, implica la formulación de un conjunto -- de reglas y disposiciones que tienden a regular el comportamiento

92. Friedrich C.L., op. cit. p.p. 65 y 66.

93. Consúltese sobre este particular la detallada exposición hecha por -- Ignacio Burgoa, en el capítulo VI de su libro "Derecho Constitucional Mexicano". Edit. Porrúa, S.A. México 1976, págs. 492 y s.s.

ESTA TESIS NO DEBE
SAIR DE LA BIBLIOTECA

to colectivo, lo que se traduce en la elaboración de un orden jurídico. Es, mediante este orden, como el hombre garantiza su libertad y su seguridad, haciendo posible su convivencia organizada. Esta organización, cuando es democrática, supone que ese orden está nutrido por los principios de igualdad, libertad y solidaridad.

Sabido es que los hombres integrados en su convivencia social poseen características diversas y rasgos que le son comunes. Estos últimos constituyen la esencia de la democracia, por lo que la igualdad, otorga las mismas oportunidades para todos, rechazando los exagerados privilegios para unos cuantos. El ser humano considerado individualmente, constituye el eje central de toda sociedad y por lo tanto, tiene derecho a ser respetado en la esfera de su dignidad personal. Esto no quiere decir, desde luego, que se reconozca también el papel que le corresponde desarrollar, dentro de la comunidad en que vive, cuyos derechos sociales constituyen en el Estado actual una de las notas más sobresalientes.

La igualdad no presupone la idea de que todos los hombres sean idénticos, pues ella encierra un amplio significado relacionado con la igualdad de oportunidades políticas, sociales y económicas para el desenvolvimiento integral de los miembros de una sociedad democrática. También, expresa la idea de que todos los hombres debe ser iguales ante el orden jurídico cuyas leyes se expiden sin trato discriminatorio para nadie.

Como concepto político, la igualdad está basada en las diferentes posiciones en que se encuentra, colocado el hombre en la vida social, cuyas múltiples fuerzas influyen en el medio que lo rodea, dando lugar a una amplia y compleja gama de intereses de todo tipo que se cruzan y chocan entre sí. Ahora bien, de acuerdo con el acento que se ponga encada uno de esos aspectos de la igualdad, estaremos en presencia de una concep-

ción democrática cuyos alcances estarán definidos por su propio contenido. Debe tenerse presente además, que lo imprescindible en una democracia es su búsqueda de la igualdad y que en la medida en que esta se consiga, una sociedad será más o menos democrática, independientemente de los caminos que conduzcan a su logro, siempre y cuando no se vulneren otros supuestos esenciales de la misma.

Hablar de libertad es, desde luego, hablar de democracia, pues aquella es consustancial a esta. Su significado político constituye en los actuales momentos el tema central sobre el cual versa el debate que las diversas corrientes ideológicas realizan en torno a su interpretación, pues es indudable, que usando la misma palabra, se quieren decir cosas diferentes, creando un mar de confusiones. Así, por ejemplo, "los comunistas no la entienden sino dentro del marco de la socialización de -- los medios productivos y la abolición de las clases y del Estado; los católicos ortodoxos la confunden con el problema metafísico de libre albedrío; los existencialistas la reconocen -- en términos absolutos-- para hacer responsable al hombre de su soledad individual y de la moral que tiene que inventarse frente a cada problema; los liberales la conciben como una simple abstracción o como la consecuencia necesaria de un reconocimiento formal hecho en las leyes; los totalitarios la desprecian -- como a una de las más monstruosas invenciones de la burguesía liberal del siglo XIX". (94).

Semejante postura de los teóricos de las diversas corrientes ideológicas acerca de la libertad, ha hecho difícil un acuerdo que permita entenderla de la misma manera, por lo que -- debe partirse de la idea de que la vida del hombre sólo puede concebirse en la libertad y que esta exige para su operatividad

94. Antonio García. "Dialéctica de la Democracia". Edit. "El Ateneo" Buenos Aires, 1975. pág. 168.

la existencia de la tolerancia. De ahí, que el dogma no puede florecer en donde hay una sociedad animada por este espíritu. -- Las épocas más obscurantistas de la historia, han sido por eso -- las épocas menos tolerantes y las más antidemocráticas que han existido.

Es necesario conciliar dialécticamente los diversos enfoques sobre la libertad, a través de un concepto moderno que reconozca su existencia, no solamente en lo formal, sino también en lo material. Sólo en un estilo de vida democrático puede ser ejercitada conscientemente la libertad, porque ella presupone también un concepto totalizador que abarca todos los órdenes del universo humano. Sin embargo, es conveniente señalar la distinción que existe entre la libertad natural y la libertad política, la que ha sido hecha con toda claridad por Barrera García, cuando dice que ambos sentidos no expresan dos entidades diferentes, "ya que la libertad natural implica la instintiva repugnancia que todos experimentamos de someternos a los imperativos de una persona o de un orden conocidos como ajenos; sólo la percepción, de la complementariedad humana puede superar tal repugnancia. Entonces se opera la metamorfosis de la libertad natural en política, apta para colaborar y plegarse a los dictados de una voluntad superior, aun conocida como ajena. Como hemos dicho, a pesar de todo, siempre permanece una tensión entre estos dos aspectos". (95). Es claro que en las palabras de este autor, se debe entender el concepto de voluntad superior, no como una voluntad ajena, sino como la proyección de la propia libertad individual, que conscientemente origina la libertad política.

En un régimen democrático, la libertad sólo se entiende si los hombres participan activamente en su sociedad, la que

95. Barrera García Alberto. La Democracia como problema. Edic. I.C.A.I. Madrid-1978; p. 79.

tada por las personas particularmente consideradas y la segunda por los grupos humanos no individualizados que, colocados en diferentes estratos sociales, económicos o culturales, constituyen los sectores mayoritarios de la sociedad". (96).

El Estado Contemporáneo tiene que reconocer y respetar la esfera que corresponde tanto al individuo como a la colectividad, logrando una conciliación en sus respectivos intereses, para hacer posible la realización de la justicia social. Este reconocimiento, es una consecuencia de una mayor comprensión y solidaridad entre los hombres, quienes deben de ver con agrado, que si como se han constitucionalizado los llamados de rechos individuales, se están insertando en las constituciones modernas los derechos sociales. Lo importante, es entonces, - que el logro de la justicia social, como una finalidad de los ordenamientos constitucionales, corresponda con la realidad de los pueblos que aspiran a vivir democráticamente.

4) Participación y consentimiento del pueblo. La doctrina tradicional a este respecto, derivada del contractualismo de la Ilustración, entiende por consentimiento la actitud pasiva, aunque autónoma del pueblo en relación con el gobierno, pues está basada en el "pactum subiectionis". (97) - que presupone la legitimidad de un gobierno cuando es aceptado por el pueblo. El concepto de democracia que se ha venido manejando en ésta tesis, no comparte esta postura sobre el consentimiento, pues se considera que todo consentimiento aposteriori, implica una sujeción que niega las esencias de lo democrático.

96. Ignacio Burgoa, op. cit., pág. 563.

97. cfr. el Libro del Servicio Español del Profesorado de Enseñanza Superior. "Regímenes Políticos Contemporáneos". Edit. Bosch. Barcelona 1958., pág. 16.

La democracia debe ser entendida dentro de una concepción estructural y funcional en la que en principio no hay gobierno ni súbditos, sino acción de los individuos encaminada a dar vida al Estado por el camino de la cooperación y atendiendo a los mecanismos de control del poder público con renovación de éste; de tal forma que entre más democrático sea un régimen más debe diluirse la clásica distinción entre gobernante y súbdito. Distinción que se ha hecho más patente en la medida en que los Estados han creado tanto territorial como poblacionalmente, hasta alcanzar proporciones colosales, que han dificultado el ejercicio mismo de la democracia.

La doctrina clásica del consentimiento puede servir para la justificación de una sociedad de masas, que imposibilita la conducción del gobierno por el pueblo mismo o para una sociedad tecnocrática, que se sitúa por encima de éste; sin embargo, en cualquiera de estas dos situaciones las esencias de la democracia están siendo negadas.

Las grandes dificultades que entraña el funcionamiento de una democracia en los Estados contemporáneos, lejos de desalentarnos, nos deben de impulsar a encontrar los medios idóneos para posibilitar su ejercicio, más que a la búsqueda de alternativas para alejarnos de ella.

El empleo de la palabra consentimiento en la definición que sobre democracia se ha propuesto, tiene el significado de un acuerdo para conducir la convivencia dentro de la misma, por lo que no debe entenderse como apoyo el poder político de los gobernantes. La forma de vida democrática no puede ser impuesta por ningún designio que no sea el del propio pueblo, que es el que en uso de su libertad la propone y va constituyendo, pues no puede limitarse a aceptarla simplemente.

Consentida la democracia por un pueblo, el problema - deriva hacia la búsqueda de las técnicas de participación que - garanticen a los ciudadanos la consecución de esa forma de vida, de lo cual se hablará en el inciso siguiente.

Participación y consentimiento, son en consecuencia - elementos esenciales, cuya importancia hoy en día es fundamen-- tal para que un pueblo acceda a la vida democrática, tan diff-- cil de instrumentar y hacer operable con instituciones políti-- cas que resultan tan cuestionables. Refiriéndose a este tema - Cerroni concluye, después de analizar el problema que "sólo la democracia integral puede permitir convertir la actual sociedad de masas en una sociedad de hombres libres, y la barbarie burocrática y conformista en una civilización comunitaria. El igualitarismo de la democracia es el único instrumento con que es posible en la actualidad eliminar los privilegios que podrían - disponer, gracias al mecanismo de la técnica moderna, de un poder bastante más grande, despótico y represivo de las individua lidades que el que poseían en su época los señores feudales; y la capacidad de autogobierno, control recíproco e iniciativa -- que expresa la democracia, es el único instrumento con que re-- sulta posible impedir que el hombre sucumba bajo el peso del ma quinismo, del tecnicismo, de la especialización, aunque poniendo al alcance "de todos" la máquina, la técnica y el adiestra miento profesional. En su más basta aceptación, la democracia es la única esperanza de convertir nuestro planeta en una comuni-- dad humana". (98).

Este consentimiento presupone, desde luego, la exis-- tencia de la actitud vigilante y crítica por parte del pueblo, - que interesado en el manejo de la cosa pública que realizan los gobernantes, se adhiere a sus actos, sólo cuando considera que -

98. Umberto Cerroni. "La Libertad de los Modernos". Edit. Martínez Ro-- ca, S.A., Barcelona -13. pág. 236.

ellos son el reflejo de su querer nacional. En la medida en que los gobernantes se procuran el apoyo y el consentimiento de los gobernados, justifican su derecho a mandar y se acercan más al ideal de la democracia, legitimando de esta manera el poder político que ejercen.

5) Procedimientos idóneos que garantizan la identidad de fines entre gobernantes y gobernados. De lo expuesto se deduce, que la participación y consentimiento deben ser garantizados por los más idóneos procedimientos, que sean capaces de encauzar las inquietudes y actividades políticas del pueblo en la integración de los órganos del Estado y en la aprobación o rechazo de leyes o decisiones administrativas. Tal cosa se logra -entre otras formas- a través del proceso electoral en la que los ciudadanos participan en la moderna democracia, por medio de los partidos políticos, los cuales pretenden la conquista del poder para realizar un determinado programa o doctrina, que se supone es reflejo de las aspiraciones populares. Refiriéndose a la similitud de fines, dice Burdeau que "hay, en efecto, dos formas de concebir el imperativo democrático de la identificación de los gobernantes con los gobernados: hacer descender al poder hacia el pueblo o elevar el pueblo al poder. Los dos términos de descenso y de elevación se toman en su sentido literal de rebajamiento o de exaltación". (99).

Desde luego, que el tema de los fines y su identificación entre el pueblo y sus gobernantes, integra uno de los capítulos más interesantes en la justificación del Estado Contemporáneo. Ya León Dugit, había definido al Estado como un -- proceso de diferenciación entre gobernantes y gobernados. Sin embargo, en una organización auténticamente democrática, ese -- proceso debe ser más que de diferenciación, de identificación, en los propósitos y fines que ambos persiguen.

El objeto de este trabajo, es precisamente el análisis de una de estas técnicas, desde el punto de vista jurídico, ya que el Derecho Electoral, constituye el aspecto normativo del proceso de selección de los gobernantes, a través de las elecciones y del control sobre los mismos por medio de las formas de democracia semidirecta.

3. CLASIFICACION DE LA DEMOCRACIA.

La democracia puede ser clasificada atendiendo a los diversos criterios y puntos de vista del que parten los múltiples autores y que resumimos en los tres siguientes:

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

Estas clasificaciones son las que nos parecen más interesantes, por lo que a continuación se hará un análisis de --- sus características. No sin antes hacer notar, que existen --- otros enfoques, para clasificar a la democracia, los cuales se

se explican en razón de la existencia de los anteriores, como son los que atienden a la participación de los grupos intermedios siendo entonces de representación individual o pluralista; si toma en cuenta la participación del pueblo en la decisión política puede ser de poder abierto o de poder cerrado; - si considera el plano en que ella opera, que ya sabemos es material, moral y formal, las democracias son reales u orgánicas y democracias formales o inorgánicas.

I) Por su realización histórica.

a) Democracia antigua. Este tipo de democracia es - la que se presenta fundamentalmente en la antigüedad clásica - griega y está caracterizada por una estructura socioeconómica en la que impera un régimen esclavista y es concebida como una forma de gobierno de la "polis". Los ciudadanos participan - directa y activamente en la toma de decisiones y están colocados en un plano de igualdad en el ejercicio de sus derechos y deberes políticos. Funciona en asambleas del pueblo donde se - plantean los asuntos más trascendentes para la vida de la polis.

b) Democracia moderna. Tiene su origen en la doctrina del liberalismo, que está basada en los principios de libertad, igualdad y estado de derecho y en la concepción individualista del mundo y de la vida, porque pretende asegurar el - libre disfrute de los derechos naturales. La manifestación moderna de la democracia se hace como una técnica de gobierno y parte de la idea de que la soberanía radica en el pueblo, que constituye la fuente de todo poder y cuyas decisiones consideradas en la ley son reflejo de la opinión mayoritaria de sus - representantes. Ante la imposibilidad de toma de decisiones directas por el crecimiento territorial y demográfico del Estado, los filósofos de la Ilustración, como John Lockey Montes-

quieu, proporcionaron las bases teórico-políticas para la creación de la democracia indirecta o representativa.

Es en este tipo de democracia liberal donde tienen su origen los sistemas de los países occidentales. Las instituciones políticas creadas, se propusieron en sus principios la defensa de la libertad, especialmente la económica y, del individuo dentro de la sociedad, exaltando el derecho a la propiedad y estableciendo las bases del sistema capitalista de producción, que dió origen a la competencia desigual, en la que se hizo más patente la diferenciación entre los pocos que acumulaban mucho y los muchos que carecían de todo. La igualdad, dentro de este Estado Liberal, resultaba ser entonces una igualdad formal, no obstante que en cuanto a la libertad significaba un avance considerable con respecto al régimen absolutista.

En una sociedad mercantilista, preocupada más por la acumulación de riqueza que deba origen a tantos egoísmos y desigualdades sociales, las clases pudientes resultaban ser las más beneficiadas en la estructuración de los órganos de poder del Estado Liberal. Los derechos políticos de las clases desprotegidas estaban muy limitadas, no obstante las declaraciones formales que de ellos se hacían. El derecho al sufragio correspondió, en un principio, a los poseedores de la tierra y la riqueza, ampliándose gradualmente por la presión que las masas ejercieron hasta llegar a alcanzar a un número cada vez mayor de ciudadanos, llegando con el tiempo a hacerse universal, en la medida en que el cuerpo electoral incluyó al proletariado y posteriormente a las mujeres y jóvenes. Fue en estas condiciones, como el liberalismo evolucionó lentamente hacia la democracia social, pasando del Estado abstencionista al Estado intervencionista.

c) Democracia contemporánea. La profunda desigualdad social, económica y política a que había conducido el liberalismo por su recia tendencia individualista, solo había hecho posible la existencia de una democracia formal que garantizaba el poder político a los poseedores de la riqueza, limitando el acceso a él de las clases desposeídas. En estas circunstancias, se fue operando lenta y gradualmente un tránsito hacia la democracia social, propiciado por la decadencia de la mencionada doctrina y por la fuerza creciente de las ideas socialistas, que produjeron una nueva orientación e integración en los órganos del Estado. Esta evolución se caracterizó por la complementación de los derechos cívicos y políticos con los derechos sociales, la intervención creciente del Estado en vida económica de la nación, la creación de servicios para la satisfacción de necesidades populares y la configuración de una estructura política tan amplia, que hizo posible su evolución de Estado de Derecho al llamado Estado Social de Derecho.

En esta democracia social, el concepto de la igualdad política es más amplio y se integra con el de igualdad económica y social en un proceso en el que deja de ser sólo formal y se convierte también en material. Pasa a ser entonces, fundamentalmente, una forma de vida, además de un régimen político o forma de gobierno.

En cuanto al orden constitucional que consagra a la democracia social, existe ya junto a los derechos individuales el reconocimiento pleno a los derechos sociales y junto al tradicional concepto de la propiedad privada, se consignan las importantes limitaciones que debe tener en beneficio del interés público y el bienestar a las grandes mayorías.

El derecho de asociación y libertad de reunión, es complementario con la constitucionalización de los partidos

políticos, con lo que se garantiza a todos los ciudadanos de su posible acceso a los puestos dirigentes, independientemente de su situación económica y social.

Cabe hacer notar que dentro de esta concepción de de mocracia social existen diversos matices en cada uno de los -- países, los cuales son una consecuencia, según se ha expresado anteriormente, del distinto desarrollo histórico en que ellos - se encuentran.

II) Por la participación del pueblo.

a) Democracia directa. Está basada en el principio del autogobierno en la que las funciones gubernativas son ejercidas por todos los ciudadanos, Ya se expresó anteriormente, - que fue propia de las democracias antiguas, pues como se sabe, - en Atenas el pueblo se reunía en asambleas generales en la colina de Pnyx, tomaba las decisiones políticas trascendentales, constituyendo una especie de "Parlamento abierto". Esta forma de participación popular, sólo puede realizarse en Estados - reducidos tanto por su población como su territorio, pues en - los modernos Estados presenta muy serias imposibilidades mate-- riales para su operatividad.

Actualmente, sólo subsiste la democracia directa en la organización de algunos cantones suizos, como Glaris, Nid-- walden y Dkwalden cuya escasa población que va de los 15,000 - a los 45,000 habitantes, permiten que los electores se puedan - reunir frecuentemente para escoger a sus gobernantes, sometien-- do a discusión las conveniencias o inconveniencias de promul-- gar nuevas leyes o reformar las existentes.

b) Democracia indirecta o representativa. Como su - nombre lo indica es aquella en que la actividad política del -- pueblo no se desarrolla directamente, sino a través de sus re-

presentantes. Surgió como resultado de la amplia extensión territorial e incremento poblacional que junto con el crecimiento de la burocracia y las funciones que tenía que desarrollar hicieron cada vez más difícil y compleja la actividad estatal. La filosofía de la Ilustración proporcionó los fundamentos ideológicos para este tipo de democracia que está basada en el principio de la soberanía nacional, la separación de poderes y la teoría de la representación del derecho privado, es decir, del mandato civil, no obstante, que este último, difiere considerablemente del concepto de representación política del derecho público.

Maurice Duverger define a la "democracia representativa" como "al sistema político en que los gobernantes son elegidos por los ciudadanos y considerados de esta forma como sus representantes". (100), agregando que este tipo de representación política es propio de las instituciones occidentales, no obstante que en la práctica hay algunos regímenes liberales -- que permiten cierta participación directa de los ciudadanos a través de las formas de la llamada "democracia semidirecta".

Esta forma de democracia indirecta o representativa, tiene para nosotros un especial interés por estar íntimamente vinculada a este trabajo, ya que ella constituye el supuesto necesario para la existencia del derecho electoral. En efecto, es a través de las elecciones, como los ciudadanos pueden designar a sus representantes para que ejerzan las funciones legislativas, gubernativas y en algunos casos judiciales para un periodo determinado. Con razón se ha dicho que actualmente -- "la aplicación práctica de este régimen de gobierno importa -- tres principios: un principio orgánico, de estructuración interna que es la separación de poderes; un principio dinámico -- que es la existencia de partidos políticos y un principio de --

100. Maurice Duverger, "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional", Edit. Ariel. Barcelona-1970, p. 123.

integración de autoridades públicas, que es el sufragio". (101).

c) Democracia semidirecta. Consiste este tipo de democracia en la combinación que hace de la directa y la representativa para hacer posible la intervención del pueblo en el proceso por medio del cual se elaboran las decisiones del poder estatal. Esta forma de participación popular, tiene mucha importancia en la vida política contemporánea, porque expresa con mayor precisión los principios esenciales de la democracia, no obstante que existen muchos autores que ven con escepticismo algunas de sus manifestaciones, como se verá más adelante.

En virtud de esta forma gubernamental de democracia semidirecta, el pueblo tiene el derecho de intervenir en la actividad legislativa, gubernativa o constitucional, pues lo mismo puede participar en la formulación o reforma de una ley, en la toma de importantes decisiones administrativas que en la modificación o reforma de los principios jurídicos fundamentales.

Las formas de democracia semidirecta dan lugar a -- las siguientes instituciones: el referéndum, la iniciativa popular, el plebiscito, revocación popular y la apelación de sentencias.

a') Referéndum. Esta forma de democracia semidirecta, que tiene su origen en Suiza, puede ser definida como "el derecho del pueblo a intervenir directamente en la formulación y sanción de las leyes o en algunas etapas de su formulación y sanción, tanto en el orden constitucional y legislativo como en el administrativo". (102). Su operatividad se lo--

101. Giménes de Arechaga, "Teoría del Gobierno", T.I., pág. 197/20; -- cit. por Carlos S. Fayt., ibidem. pág. 348.

102. Fayt S. Carlos, op. cit., pág. 348.

gra mediante el procedimiento de consulta que se hace a los -- miembros del cuerpo electoral, para que a través del sufragio, manifieste su conformidad o inconformidad a los actos, objeto de la consulta. La naturaleza jurídica de la participación popular aunque se expresa como el autogobierno de una colectividad determinada, es variable en cada caso de acuerdo con los distintos sistemas, pues algunos autores piensan que se trata de un órgano estatal por ejecutarse una función pública (Jellinek, Bathelli) o bien de un "acto de decisión" en la formación por el pueblo de la voluntad legislativa del Estado" - (Orlandi). Sin embargo, cualesquiera que sean las variantes que tiene el referéndum, la participación y el consentimiento de los ciudadanos que forman el cuerpo electoral, se actualiza en el momento en que manifiesten su aprobación o rechazo - a la consulta hecha por sus gobernantes, resolviendo por sí - mismos delicados problemas de interés público, evitando con -- ello el monopolio del poder político por parte de sus representantes en los órganos legislativos o gubernativos.

Biscaretti di Ruffia (103), distingue formas de referéndum, atendiendo a los numerosos ordenamientos estatales:

1) Por su materia: constitucional cuando la consulta se hace sobre la formación o sanción de un acto del órgano constituyente; legislativo cuando se refiere a la aprobación o rechazo de una reforma o de una ley propuesta por el órgano legislativo; algunos autores como Fayt, agregan también el referéndum administrativo, que tiene por objeto obtener la aprobación o rechazo para algunos actos de esta naturaleza.

2) Por el tiempo: sucesivo es aquel que se realiza inmediatamente después de realizado el acto estatal para -- sancionarlo o desaprobarlo; y, preventivo o programático si -- el referéndum se realiza antes de que el órgano estatal lo --- apruebe.

3) Por su eficacia: constitutivo si tiene por objeto otorgar eficacia a una norma; y abrogativo cuando preten de dejar sin efecto una norma vigente, sin sustituirla por -- otra.

4) Por su fundamento jurídico: obligatorio cuando una ley por mandato constitucional, debe someterse necesaria-- mente a la consulta del cuerpo electoral; y facultativo cuando simplemente basta una porción del cuerpo electoral, de una resolución del órgano legislativo, de cierto número de Estados miembros de regiones autónomas o del jefe de Estado en determi-- nadas circunstancias, para pedir la realización de un referén-- dum.

Ampliando esta distinción que sobre el referéndum -- hace el mencionado autor, Carlos S. Fayt agrega los siguientes:

5) Por la eficacia jurídica: referéndum de consul-- ta, que es aquel que se realiza para la ratificación o rechazo de un acto sometido a la consideración de un cuerpo electoral, sin que tenga carácter obligatorio para los órganos estatales y, referéndum de ratificación cuando la validez jurídica del acto, objeto de la consulta, es requisito necesario para su -- existencia jurídica.

6) Por sus alcances: total cuando la actividad -- legislativa toda, incluyendo a las leyes en general, es objeto del referéndum y, parcial cuando sólo es objeto de él de-- terminadas leyes o actos.

7) Por la ubicación en el proceso de formulación y sanción legislativa: referéndum ante legem, que se realiza antes de la formulación y sanción constitucional legislativa o administrativa, con la finalidad de que el cuerpo electoral -- opine sobre la conveniencia o inconveniencia de tales medidas; y, referéndum postlegem o de sanción, cuando se hace como -- una etapa última dentro del proceso de formulación de la ley, siendo el resultado indispensable para su existencia o inexistencia.

Es importante señalar en que en la democracia contemporánea el referéndum es un medio de politización de la ciudadanía, que encuentra en él la posibilidad de manifestarse directamente sobre aspectos de gran interés público. Su existencia constitucionalizada por diversos órdenes jurídicos estatales, con posterioridad a la primera Guerra Mundial, fué el resultado de la necesidad de encontrar fórmulas más adecuadas de participación popular, ya que las existentes resultaban insuficientes.

Es un hecho cierto que la democracia actual ha dado lugar a que los partidos políticos desplacen a los ciudadanos limitando su intervención en la integración de los órganos del poder estatal. Si a esto se agrega, que estos canales políticos reservan a la opinión de sus líderes las facultades ejecutivas, se comprenderá que la participación popular va siendo -- cada vez más reducida, convirtiéndose a la democracia de masas -- en una democracia de líderes. Por esta razón, la existencia -- del referéndum y de otras formas de democracia semidirecta, -- constituyen una alternativa válida para superar esa falta de -- interés político que se observa en la mayoría de los países.

Sin embargo, hay que tomar en cuenta las críticas -- que la doctrina ha formulado contra el referéndum o el plebis-

cito, ya que como dice Duverger, ambos pueden confundirse como ha sucedido en Francia, o bien, conducir a resultados conservadores tendientes a mantener el estado de cosas imperantes; no obstante esto, se considera que siempre son superiores las ventajas que los riesgos, por lo que su existencia resulta plenamente justificada.

b') Iniciativa popular. Esta es una función de naturaleza pública ejercida como un "derecho de una parte del cuerpo electoral a presentar un proyecto de ley para su necesario tratamiento por las asambleas legislativas o bien a exigir la consulta popular sobre cuestiones legislativas determinadas". (104). Se desprende de esta definición la existencia de dos tipos de iniciativa popular que son: la formulada y la simple. La primera, está formada por la presentación de un proyecto de ley para que sea tratado por el órgano legislativo; y, la segunda, por la exigencia de una parte del cuerpo electoral para que se someta a consulta popular una acción legislativa determinada. Para Biscaretti di Ruffia, la iniciativa popular "consiste en la transmisión de la potestad de iniciar el procedimiento de revisión constitucional o de formación de la ley formal a una determinada fracción del cuerpo electoral" (105). -- Por su parte, Xifra Heras, la define como "el Derecho reconocido a una fracción del cuerpo electoral, de provocar la decisión del pueblo acerca de la realización de un acto legislativo por parte de los órganos estatales competentes" (106). Refiriéndose a la iniciativa popular, Burdeau dice que: "con la iniciativa no se trata solamente de que el pueblo revise eventualmente la obra de sus elegidos, sino incluso de substituir a estos. Los ciudadanos pueden remediar la inercia de sus represen-

104. Fayt S. Carlos, *ibidem*, pág. 351.

105. Biscaretti di Ruffia, *op. cit.*, pág. 421.

106. Xifra Heras Jorge. "curso de Derecho Constitucional". Tomo 2do. Edit. Bosch. Barcelona 1962, pág. 245.

tantes, sea invitando a la asamblea para que legisle sobre una cuestión cuyo sentido general está indicado por la iniciativa (iniciativa no formulada), sea redactando un proyecto completo en forma legislativa (iniciativa formulada)". (107).

La iniciativa popular fue adoptada primeramente en Francia, en el año de 1793 en que fue regulada en su constitución. Posteriormente, comenzó a ser aplicada en Suiza en algunos de sus cantones y en numerosos Estados de la Unión Americana, donde ha tenido gran aceptación.

Como se aprecia en las anteriores definiciones, se dice que la iniciativa popular es un derecho que corresponde a una fracción del cuerpo electoral. El número de ciudadanos para solicitar esta iniciativa es muy variable en las distintas constituciones, ya que en Suiza se exige un mínimo de 50,000 electores; en la de Weimar, en su Art. 73, se exigió una décima parte del cuerpo electoral para presentar una iniciativa -- formulada. La Constitución Española de 1931 reguló en su Art. 66 esta iniciativa, estableciendo un mínimo del 15% de los -- electores; la Austriaca lo hizo en el Art. 41, fijando un mínimo de 200,000 electores o la mitad de ellos en tres regiones.

c') El plebiscito. Esta forma de democracia semidirecta, al igual que las anteriores, es también un derecho del -- cuerpo electoral para participar, como dice Fayt, en la "ratificación y aprobación de un acto esencialmente político, de naturaleza constitucional o gubernamental". Frecuentemente es -- confundido con el referéndum y usado indistintamente por la -- doctrina y la legislación, si bien puede señalarse que la nota fundamental de éste no está referido a un acto de naturaleza -- normativa, sino más bien de naturaleza estrictamente política --

107. Burdeau Georges. "Traité de Science Politique". Edit. Libraire Generale de Droit et de Jurisprudence, Tomo V. Paris 1971; pág. 258. -- Trad. por F.B.V.

y se emplea en forma excepcional y extraordinaria "dado que - concierne a la estructura esencial del Estado o de su gobierno" (108).

Dada la experiencia histórica del empleo del plebiscito, algunos autores lo ven con escepticismo en virtud de que ha sido utilizado frecuentemente para la reafirmación del poder político de gobernantes, como Napoleón Bonaparte que por medio de él se hizo nombrar Cónsul Vitalicio y Emperador de Francia, coercionando al pueblo, cometiendo fraudes a niveles regionales y alterando los registros abiertos. Lo mismo hizo su sobrino Napoleón III cuando después del golpe de Estado, en 1851, buscó la aprobación de los franceses mediante un plebiscito y posteriormente, a través de otro, su legitimación como Emperador. También Adolfo Hitler y Benito Mussolini, siguiendo estos ejemplos, a través de él obtuvieron la ratificación popular a sus gobiernos totalitarios.

A este respecto, Friedrich dice acertadamente que al proceder así los dictadores de este siglo lo han hecho para legitimar a sus regímenes no constitucionales y contrarios al derecho. Esto se debe a que "esa aprobación popular directa facilita una impresionante pantalla propagandística para el coup d'etat dictatorial, y puede usarse contra la oposición democrática en el interior y el extranjero, alegando la pretensión de que se ha consultado, por dicho medio, la "voluntad popular". (109). En estos casos, la expresión democrática de la voluntad popular directa resulta ser sólo una ficción y un engaño.

Por otra parte, el descrédito tanto del referéndum como del plebiscito en la época actual, se debe a que frecuentemente se conocen los resultados antes de celebrarlos y -

108. Biscaretti di Ruffia, *ibidem*. pág. 425.

109. Friedrich J. Carl. *Gobierno Constitucional y Democracia*. Tomo II Edit. Gráficas Espejo. Instituto de Estudios Políticos. Madrid -- 1976, pág. 548.

las autoridades influyen por todos los medios a su alcance sobre el cuerpo electoral para lograr el apoyo que desean. Por eso, cuando existe la posibilidad, por múltiples síntomas, de que será adversa la opinión popular, la autoridad se abstiene de someter a consulta el asunto cuestionando, a excepción del referéndum obligatorio.

d') Revolución popular. Esta institución originada en Inglaterra consiste en el derecho que asiste al cuerpo electoral, para solicitar la destitución o separación de sus cargos de los funcionarios, que habiendo sido electos por el mismo cuerpo, han dejado de cumplir con su mandato o han perdido la confianza que en ellos se había depositado. En los Estados Unidos se denomina recall y es utilizada en las esferas de gobiernos locales para petitionar la destitución de funcionarios legislativos y judiciales. Existió también en la Constitución Rusa en 1936, la de Yugoslavia de 1945 y la Ciha de 1946.

e') Apelación de Sentencias. Se denomina así, al derecho que tiene el cuerpo electoral de participar en el control de la constitucionalidad de las leyes. Surgió como una variante del recall, aunque ha sido poco utilizada en los Estados Unidos, es interesante como medio de control popular para vigilar que las leyes no contradigan el espíritu de la Constitución.

III) Por su concepción ideológica.

Se ha expresado, líneas arriba, que desde el punto de vista de su realización histórica, la democracia puede clasificarse en antigua, moderna y contemporánea. En términos generales se analizaron ya los elementos esenciales que corresponden a cada una de estas tres divisiones. Sin embargo, dado

los diversos matices, tanto en contenido como en forma, que en los momentos actuales presenta la democracia en la mayoría de los países, podemos considerar tres grandes tipos, también, -- que son: democracia occidental, democracia socialista y, democracia de los países del tercer mundo (subdesarrollados).

a) La democracia occidental o democracia gobernada. Ideológicamente es la que tiene sus raíces en la doctrina del liberalismo, que como en su oportunidad fue explicada, es propia de aquellos países que tradicionalmente han venido formando parte de este bloque.

Atraviesa en la actualidad una cierta crisis que en diversos frentes pretende ser superada a través de un ajuste -- con las situaciones nuevas del mundo de nuestros días. Para algunos autores, esta situación crítica se debe a que occidente ha venido perdiendo autoridad e influencia ante los pueblos -- que agrupaba en su esfera; otras causas están ligadas al surgimiento de nuevos Estados que buscan su perfil propio, una vez que se han liberado de la opresión colonial a que estaban sometidos y al empuje que los sistemas socialistas de gobierno están dejando sentir al hacer posible estructuras sociales que -- tienen gran impacto en la conciencia política de los pueblos.

En la evolución de la democracia durante el siglo actual, algunos de sus tradicionales elementos han sufrido cierta transformación. Así por ejemplo, la idea clásica de la representación resultó insuficiente para resolver el problema de las nuevas necesidades de participación, siendo indispensable recurrir a firmas complementarias para su operatividad. De esta manera el pueblo, los partidos políticos, sindicatos y grupos de interés han tenido que buscar otros medios de expresión política más fidedignos para conducir sus aspiraciones democráticas.

Es así, como el poder de la nación ha sido transferido en los países accidentales al pueblo real, a través de las formas de democracia semidirecta que ya fueron explicadas, como el referéndum, la iniciativa popular y el plebiscito, que significan el reenvío del poder político al pueblo que es su detentador originario; aparecen así estas instituciones para corregir los vicios de la representación cuya efectividad ha sido cuestionada. Los gobernantes, por su parte, tiene la pretensión de mejorar el nivel de vida de los gobernados, mediante una mejor y más justa distribución de la riqueza, evitando su concentración en pocas manos y la opresión que en distintas formas caracterizaron a la democracia tradicional.

A este respecto, Burdeau en su Tratado de Ciencia Política denomina a la democracia occidental, democracia gobernada, la que siendo de origen liberal, se fundamenta en el poder de la nación y se ejerce racionalmente apoyándose en el ciudadano; en cambio, a la democracia marxista o socialista la llama gobernante, en virtud de que parte de "la voluntad del pueblo real" cuya naturaleza es eminentemente social y su finalidad consiste en dar satisfacción a las necesidades del hombre --- "situación" económicamente por la clase social de la que forma parte. (110).

Establece así, una gran diferencia entre el sistema marxista y el occidental, pues el primero se asienta en el poder del pueblo real y el segundo pretende cimentar sobre las decadentes instituciones democráticas del liberalismo su vida política, amenazada por el poder de los "hombres situados". Ambos sistemas, no pueden ser encuadrados por sus características estructurales, derivadas de la actual expansión económica e industrial, dentro del concepto tradicional de democracia. Esta -

situación ha hecho decir a Burdeau que hay que "tomar conciencia de un hecho capital: el estallido del concepto de democracia", ofreciendo la solución cuando asiente que "para imaginar este rompimiento yo propuesto calificar: democracia gobernada, al régimen fundado antes en el poder de la nación, y democracia gobernante, éste, el nuestro, dominado por la voluntad del pueblo real" (111).

Ahora bien, dada la autoridad que el autor mencionado representa dentro del pensamiento político contemporáneo, - resulta interesante conocer cuál es su concepción de lo que él denomina democracia gobernada y democracia gobernante.

La democracia gobernada, según este autor, parte de la idea primitiva que reconoce que el pueblo es el soberano absoluto de las decisiones políticas y por lo tanto, el dueño de las determinaciones que conducen a la integración de las instituciones estatales.

La forma en que el pueblo interviene en el gobierno de sí mismo, está determinada por los mecanismos del sufragio y de la representación. Sin embargo, es conveniente hacer notar que en este régimen, producto de la cultura y el raciocinio, el gobierno descansa más en los ciudadanos que en los hombres reales, por lo que hace abstracción de las pasiones e intereses, así como de las ambiciones propias del individuo en su calidad de gobernado. También se caracteriza esta democracia gobernada, por la independencia que los ciudadanos mismos dan a los gobernantes, ya que estos al no representar una clase social determinada o una especial tendencia, tiene la convicción de que son mandatarios para realizar lo que la voluntad de la nación considere más necesario; por lo tanto, los gobernantes reciben una amplia libertad que los hace solamente -

111. Burdeau Georges "La Democracia". Efic. Ariel. Barcelona 1965; - p. p. 48 y s.s.

responsables ante la mayoría y la minoría representada por los integrantes del cuerpo electoral.

La confianza que se otorga a los gobernantes, es también un elemento que les permite actuar con una autonomía relativa en cumplimiento de sus funciones. Por otra parte, este tipo de democracia parte de la idea de que los que deben gobernar son los mejores, los que han tenido la posibilidad de adquirir una educación y han podido conocer, a través de la actividad política, los secretos que norman las relaciones entre los que mandan y los que obedecen.

b) Democracia socialista o democracia gobernante. - Como una consecuencia de la necesidad que la democracia fue experimentando, se evolucionó del gobierno de los pocos al llamado gobierno de las masas, de los más numerosos. La masa, el pueblo en general, es aquí capaz de gobernarse por sí misma, sin necesidad de hacer uso de los intermediarios o representantes. Este tipo de democracia gobernante, surgió fundamentalmente como una consecuencia del carácter teleológico del poder, ya que los fines del mismo sufrieron una variación en las nuevas concepciones doctrinarias. La democracia gobernante es un resultado de las ideas socialistas, en las que el poder tiene funciones de muy distinta naturaleza. Dentro de ella el pueblo directamente asume las responsabilidades dadas de la construcción de su vida política. Su voluntad se expresa de acuerdo con la realidad en que se encuentra inmerso, y sus valores están determinados por la estructura económica y social que -- caracteriza el medio ambiente en que se desenvuelve.

Se dice que en la democracia gobernante, la fuerza -- misma que el pueblo representa, lleva implícita la razón de su debilidad, ya que está condenada a no poder realizar todo lo --

que desea. Los dirigentes reconocen en la voluntad popular la fuente creadora de la actividad del Estado. Sin embargo, estos se ven imposibilitados, por razones técnicas, de satisfacer plenamente ese querer popular. Es aquí donde, para poder dar una respuesta a la medida de la voluntad del pueblo, los miembros que integran esta democracia gobernante se ven en la necesidad de ir estableciendo un poder cada vez más fuerte, caracterizado por una férrea disciplina, que pretende dejar sin efecto la oposición y resistencia que los designios del propio pueblo, pueden generar en individuos o grupos que piensan de diferente manera. "La democracia gobernante, exige así -según Burdeau- un poder estatal a la medida de los imperativos populares, es evidente que el Estado no puede hacer efectiva más - que la energía que emana de las voluntades del pueblo". (112).

El mundo contemporáneo está caracterizado, precisamente, por el tránsito que se opera de la democracia política a la democracia social, en la que el pueblo, en esta última, - asume la responsabilidad y dominio pleno de sus actos. El hombre, dentro de esta sociedad, es el hacedor de su propio bienestar y seguridad material. Desde luego que el tema de la democracia social presenta muchas dificultades para su esquematización, debido fundamentalmente a los diversos matices que adquieren en los países donde se ha pretendido realizar. Sin embargo, con propósitos de caracterización, que nos permita ubicar el complejo problema de la democracia contemporánea, exponemos los lineamientos generales para su mejor comprensión.

Frecuentemente se utilizan los criterios de la democracia occidental para valorar y criticar a la democracia marxista. Este error induce a falsas apreciaciones y a juzgar ---

112. Georges Burdeau, op. cit., pág. 54.

equivocadamente el contenido y esencia de esta última. Pensamos que también lo contrario es cierto, pues los juicios de los teóricos del comunismo juzgan nuestros regímenes democráticos de acuerdo con su propia ideología. Debe por lo tanto que dar perfectamente claro, que para estudiar ambas concepciones, hay que partir del principio de que la palabra democracia posee un significado distinto para los pensadores comunistas y para los pensadores de occidente. Luego entonces, con la misma palabra se habla de dos cosas diferentes. Sabiendo ya lo que es la democracia para el mundo de origen liberal, trataremos de conceptualizar lo que significa para los países del bloque soviético.

Tiene su fundamento más firme en la concepción filosófica que del mundo y de la vida hicieron Carlos Marx y Federico Engels el pasado siglo. Para estos autores, la democracia occidental tiene un sentido clasista, pues desde su significado en la antigüedad clásica griega, era concebida como el gobierno de las clases explotadas y desposeídas. La historia de la humanidad es para ellos la historia de la lucha de clases, surgida como consecuencia de la explotación que la clase minoritaria, poseedora de los medios de producción, realiza en contra de la clase mayoritaria carente de los medios elementales de subsistencia. Sostienen que tal oposición tiene su máxima expresión en el sistema capitalista, por lo que enderezaron su crítica más acerba contra el mismo, concluyendo que había llegado ya el momento de la liberación de los oprimidos y por consiguiente la destrucción de la clase explotadora y la desaparición de su aparato estatal, creado como un instrumento para la defensa de sus intereses.

Proclaman así, Carlos Marx primero y posteriormente Lenin, la necesidad de la revolución socialista como un medio para eliminar el sistema capitalista de producción, la cual de

bía ser realizada por la clase proletaria. Esta revolución da lugar a la etapa de la dictadura del proletariado que tiene como meta la conquista del poder político, la sustitución paulatina de la propiedad privada por la propiedad colectiva y la abolición del gobierno capitalista.

Para comprender el sentido de la democracia en Márx -dice Burdeau- debe tenerse presente que es "al mismo tiempo que una forma de poder popular, una verdadera redención del hombre que participa en el ejercicio de ese poder. La democracia política no es un sistema político abstracto. Está hecha por el hombre comunista al que va creando. Coincide así con una exigencia fundamental del pensamiento democrático por encima de sus encarnaciones temporales". (113). Tal parece, según este autor, que dentro del sistema comunista la democracia va creando al tipo de hombre que se necesita para hacerla una realidad, lo cual puede ser cuestionado, pero sin perder de vista, que cualquiera de los tipos de democracia que han existido y existen en la actualidad, han requerido y requieren preparar, enseñar y educar al hombre sobre la mejor forma de vivirla.

Lenín en su libro "El Estado y la Revolución" expone, siguiendo los lineamientos del marxismo, su punto de vista sobre la democracia, de acuerdo con la fase de transición de la sociedad comunista y la fase superior de la misma. En la primera, la democracia es vista como la organización de las masas explotadas y de la clase trabajadora quienes por sí mismas conforman al Estado y lo gobiernan directamente; en esta etapa de la dictadura del proletariado "la organización de la vanguardia de los oprimidos en clase dominante para aplastar a los opresores, no puede conducir tan sólo a la simple ampliación de la democracia. A la par con la enorme am-

113. Georges Burdeau, "La Democracia", cit., pág. 112.

pliación del democratismo, que por vez primera se convierte en un democratismo para los pobres, en un democratismo para el pueblo, y no en un democratismo para los ricos, la dictadura del proletariado implica una serie de restricciones puestas a la libertad de los opresores, de los explotadores, de los capitalistas... Democracia para la mayoría gigantesca del pueblo y represión por la fuerza, es decir, exclusión de la democracia, para los explotadores, para los opresores del pueblo: he ahí la modificación que sufrirá la democracia en la transición del capitalismo al comunismo". (114).

Es dentro de la segunda fase, que se refiere al establecimiento de la sociedad comunista, en la que el Estado tiende a desaparecer, donde según el pensamiento de Lenin, puede hablarse de libertad, pues "solo entonces será posible y se hará realidad una democracia verdaderamente completa, una democracia que verdaderamente no implique ninguna restricción. Y solo entonces la democracia comenzará a extinguirse, por la sencilla razón de que los hombres, liberados de la esclavitud capitalista, de los innumerables horrores, bestialidades, absurdos y vilezas de la explotación capitalista, se habituarán poco a poco a la observación de las reglas elementales de convivencia... a observarlas sin violencia, sin coacción, sin subordinación, sin ese aparato especial de coacción que se llama Estado". (115).

Como se ve, para la teoría leninista es en la dictadura del proletariado, entendida como una etapa de transición hacia el establecimiento de la sociedad comunista, donde la democracia se otorga al pueblo, parcialmente, ya que sólo

114. Lenin V. "El Estado y la Revolución". Edic. en Lenguas Extranjeras. Moscú 1946. pág. 104 y 105.

115. Lenin V. op. cit., p. 105.

es posible su goce total en la última fase, en la que como él dice "solo el comunismo puede aportar una democracia verdaderamente completa, y cuanto más completa sea, antes dejará de ser necesaria, y se extinguirá por sí misma". (116).

Comentando esta idea de la extinción de la democracia en esta forma superior del comunismo, Antonio García piensa que "en última instancia lo que Lenin supone que desaparecerá en una sociedad comunista no es la democracia -en su acepción más orgánica y totalista- sino las formas fragmentadas de la democracia, bien sean las de tipo busgués, populista o proletario". (117).

Se desprende de lo anterior, que en el plano teórico la democracia tiene una especial concepción dentro de la filosofía del marxismo-leninismo, la que la realidad misma se ha encargado de contradecir, pues lejos de cristalizar en hechos estas líneas, los países que en la actualidad se orientan por esta corriente, han dado lugar a que parezca más utópico el ideal democrático proclamado por estos destacados pensadores políticos. Es innegable que en términos generales la desaparición del Estado, dista mucho de existir en la práctica, lo que como en el caso de la Unión Soviética ha dado lugar a una poderosa clase privilegiada, integrada por los miembros de la burocracia y de su partido, caracterizando al país por un exagerado centralismo en todos los órdenes que tal parece lo asemeja más a un capitalismo de Estado.

Por otra parte, existen algunos países como Checoslovaquia, Polonia, Albania, Hungría, Rumanía y Bulgaria, que no obstante que integran un bloque soviético a partir de la --

116. Lenin V. cit., p. 106.

117. García Antonio. op. cit., pág. 3.

segunda Guerra Mundial, han dado lugar a las mal llamadas democracias populares, -pues esta denominación denota un pleonasmo que expresa repetitivo la misma idea en griego y en latín-, que representan metices diferentes desde el punto de vista de su estructuración política. Yugoslavia constituye por muy diversas razones una excepción de los anteriores países, ya que desde hace muchos años, ha venido desarrollando una especial forma de democracia popular. La situación por la que atravesó durante la ocupación nazi, originó que se organizara la resistencia para expulsar al invasor, estructurando durante este período el sistema político y administrativo que constituyó las bases de las instituciones cradas posteriormente. La fuerte personalidad del Mariscal Tito y la formación del ejército nacional de este país, permitieron a Yugoslavia tener una actitud política más crítica con respecto a la idea soviética, de ejercer una fuerte hegemonía sobre todas las democracias populares y el sostenimiento de la idea de que las relaciones entre el Estado Soviético y los demás Estados debía de ser sobre un principio de igualdad y no de subordinación. Después de varios enfrentamientos ideológicos entre ambos países se llegó a un acuerdo en el año de 1955 en el que la Unión Soviética reconocía el derecho de Yugoslavia de llegar al socialismo, por otros caminos diferentes a los que ella había esogido, aceptando que existen varias formas para su desarrollo.

Podrían señalarse en la actualidad algunas formas intermedias de democracia que se presentan alrededor de los intereses de las dos grandes potencias, motivadas por la "invisible corriente de intercambio de culturas. Por medio de este mecanismo dialéctico de relaciones, se origina el fenómeno de acercamiento de sistemas contrarios (EE.UU-URSS, por ejemplo) y de diferenciación de sistemas ideológicamente semejantes (URSS-China-Checoslovaquia-Polonia-Yugoslavia en el sector socialistas o EE.UU-Inglaterra-Suecia en el sector capitalista -

de la sociedad mundial)". (118). Esta situación de influencia recíproca, está caracterizada por la idea dialéctica de la democracia, dentro de un proceso evolutivo que la proyecta con un más amplio contenido en lo social, en lo político y en lo económico, así como por la "participación orgánica de los pueblos, cogestión y autogestión, planificación social, control estatal de ciertas áreas básicas, propiedad social sobre los medios productivos o sobre los medios de comunicación de masas, socialización del Estado y de la cultura". (119).

c) Democracia de los países del Tercer Mundo. - Dentro de los países del llamado tercer mundo, el problema de la democracia se presenta de una manera distinta a la de los grandes países occidentales y de los países socialistas, dado que las naciones que lo integran se caracterizan por el grado de subdesarrollo variado en que se encuentran. En términos generales han surgido a la vida política independiente después de luchar revolucionariamente contra las potencias colonialistas -- que las dominaban. Los líderes de los movimientos de liberación han tenido por su formación cultural las influencias de los pensadores de los dos grandes bloques, quienes apoyados -- por las masas populares, han orientado su vida política hacia formas democráticas.

A este respecto, Barrena García piensa que los países subdesarrollados viven una democracia sui-géneris, conformada por algunos aspectos de la democracia liberal y marxista, rechazando otros que consideran no responden a su especial grado de desarrollo social, político y económico. De la primera se han negado a aceptar la competencia tanto en lo económico -- como en lo político. La existencia de líderes fuertes, con ---

118. García Antonio. op. cit., pág. 4

119. García Antonio, op. cit., pág. 4

amplio respaldo popular determinó la aparición de un sistema de partido único o en muchos casos de partido hegemónico con una oposición débil y controlada para superar el atraso en que se encuentran los países del tercer mundo. (120).

Los gobernantes son detentadores de un poder político fuerte, los cuales centralizan en la actividad estatal los más importantes aspectos de la vida económica y política de la nación. Por esto se afirma que "en un país subdesarrollado y de reciente creación, existen fuertes presiones que imposibilitan la realización de una democracia liberal, no sólo en lo -- que se refiere a un sistema de partidos competitivos, sino, -- incluso, en lo que se respecta al capítulo de las libertades -- públicas". (121).

Los países tercermundistas, rechazan también el concepto marxista de "democracia como sistema político de clase". Esto es un resultado de sus sociedades autóctonas, que teniendo un nivel social tan bajo y tan definido, no daban lugar a la lucha de clases prácticamente. La capacidad de sus clases dirigentes, fué la determinante para el ejercicio de los liderazgos políticos, por lo que no tuvieron un sentido clasista, ya que su motivación era fundamentalmente la de lograr la libertad e independencia de sus países. Por la misma razón, no aceptan el Estado proletario, resultado de la dictadura de los trabajadores.

Por lo que se refiere a la crítica del capitalismo -- hecha por Marx, los países subdesarrollados parecen estar de acuerdo con tal postura, pues "incluso, opinan que la teoría marxista de la democracia puede tener sentido en sociedades --

120. cfr. Barrera García Alberto; op. cit., pág. 44 y s.s.

121. Barrera García Alberto; op. cit., pág. 66.

capitalistas -si existe la básica diferenciación entre explotadores y explotados-, pero niegan estas circunstancias respecto de su propia sociedad, pues, la experiencia que les es natural, significaba la subordinación completa a un poder explotador externo". (122).

En el marco de los países tercermundistas, se encuentran los latinoamericanos que por lo que se refiere a la democracia también presentan matices diferentes en su realización, pues es innegable que al lado de naciones más o menos democráticas se encuentran otras que son francamente antidemocráticas, resultado de la entronización en el poder de dictaduras militares que impiden el libre ejercicio de los derechos políticos.

Refiriéndose al problema de la democracia en América Latina, el escritor colombiano Antonio García dice que en ésta "solo ha podido funcionar un tipo de "democracia aparente", con órganos que sólo pueden tener ese principio de responsabilidad que los hace formalmente legítimos, pero que carecen de esas estructuras de participación popular que los induciría al cuestionamiento del sistema. Si existieran estructuras de participación popular, se profundizaría la democracia política hasta un punto en que se quebrarían las estructuras oligárquicas de poder, se redistribuirían los ingresos en beneficio de las mayorías trabajadoras y se distribuirían los monopolios constituidos sobre los recursos básicos, la tierra agrícola, los mecanismos de comercialización y financiamiento, la cultura y los medios de comunicación colectiva". (123). Añade este autor que junto a este proceso

122. Barrera García Alberto; op. cit., pág. 48

123. García Antonio. *ibidem*. pág. 5.

que significa un paso firme en el ejercicio real de la democracia política, marcharía en forma paralela su transformación revolucionaria para hacer de ella también una democracia económica y social. Ante esta situación, se impide que el proceso a que se alude, en términos generales marche hacia adelante, hacia el logro de una más amplia apertura que permita una mayor participación popular, presionándole, por el contrario, a operar hacia atrás, reforzando así las añejas estructuras de poder y debilitando en todos los órdenes la participación y las formas organizativas del pueblo.

Sin embargo, no obstante que los países latinoamericanos recibieron fuertemente el impacto del liberalismo, en cuyo contenido ideológico se inspiraron sus libertadores para hacer posible su autodeterminación, tales influencias obstaculizaron el ejercicio real de la democracia e impidieron conseguir efectivamente su independencia, propiciando tan sólo "una modificación de las relaciones de dependencia", dado que las metrópolis valiéndose de múltiples medios siguieron manteniéndolos bajo su dominio político y económico. Algunas veces, a través de la fuerza y la intervención armada, otras ocasiones por medio de gobiernos manejados por ellas, o bien por el poder de sus grandes corporaciones transnacionales.

En estas condiciones, la democracia en los países subdesarrollados de este Continente, se puede explicar por el proceso histórico en que se han desenvuelto, lo que ha originado "el círculo vicioso en que se debate la organización política de la América Latina -LA DEMOCRACIA MAS O MENOS APARENTE Y EL ABSOLUTISMO MAS O MENOS ENCUBIERTO- y el hecho de que los cambios cualitativos en la composición y legitimación del Estado Nacional hayan ocurrido en los países que rompieron, revolucionariamente, el cerco del ABSOLUTISMO INSTITUCIONALIZADO". (124). En tal caso -indica el autor- se encuentran -----

México, Bolivia y Cuba cuyos pueblos realizaron la revolución-política primero y, posteriormente, la revolución social.

Al concluir este inciso, es necesario tener presente que el porvenir de la democracia en los países del tercer mundo está estrechamente relacionado con la lucha desesperada -- que sus pueblos están llevando a cabo para salir del atraso y subdesarrollo en que se encuentran. Pensamos que en la medida en que fortalezcan sus economías, fortalecerán también sus estructuras sociales y vigorizarán sus organizaciones políticas, pues como ya se dijo, la democracia es un concepto totalizador que abarca todos los órdenes del universo humano, la que puede interpretarse --según lo ha expresado el Dr. Roberto Casillas-- "como la integración de una comunidad interesada en el desarrollo de su propia entidad, en todos sus aspectos; y cuyos componentes participan con su esfuerzo físico o mental a su desarrollo o cooperan para lograr una mejor situación (status), no determina que nadie en particular pueda dirigir o mandar, pero sí delinea la necesidad de que en ese esfuerzo por realizar, por depurar tanto el modo, como el sistema, como el -- lugar a vivir sea conjunto y en su mayor grado universal". -- (125).

4) LA DEMOCRACIA Y EL DERECHO ELECTORAL.

Analizando ya algunos de los aspectos de la democracia que nos ha parecido más interesante para su comprensión, -- de acuerdo con los fines de este trabajo, será necesario establecer la relación existente entre ella y el Derecho Electoral, que como se expresa en el título de esta tesis, es el instru-

mento normativo que hace posible su existencia.

Es un hecho cierto que la democracia es considerada en la actualidad como "un principio de legitimación del poder", razón por la cual, como se dijo oportunamente, los gobernantes, en su mayor parte, pretenden escudarse en ella para buscar apoyos populares y reconocimientos y simpatías por parte de otros Estados; de ahí, que cualquiera que sea el sistema político y económico de un país, lo mismo en Oriente que en Occidente, los sistemas electorales, desde el punto de vista normativo, han sido consagrados en los órdenes jurídicos fundamentales y reglamentados en leyes específicas que tienen la pretensión de regular el juego político por el que los hombres y las organizaciones participan para hacer posible su acceso legal al poder.

Claro está que la sola expresión normativa del proceso de elección de los gobernantes o de la participación directa del cuerpo electoral en decisiones gubernamentales, no hace que exista por ese hecho la democracia en un país determinado; pues como ya se dijo, esta es una aspiración permanente de los hombres que pretenden hacerla más factible, mediante el empleo de métodos que conduzcan a su práctica cotidiana. Consideramos que la posibilidad de realización de la democracia es mayor en la medida que ordena su convivencia política con los instrumentos que el Derecho Electoral aporta, de acuerdo con los principios fundamentales que nutren su existencia. Que se cumpla o no, debe ser motivo de ser ocupación en gobernantes y gobernados, si se quiere vivir realmente en un Estado de Derecho, pues como decía Herman Heller refiriéndose al orden jurídico fundamental, "no puede estarse separado lo dinámico y lo estático, tampoco pueden serlo la normalidad y la normatividad, el ser y el deber ser en el concepto de la constitución. Una constitución política

sólo puede concebirse como un ser al que dan formas las normas. Como situación política existencial, como forma y ordenación concretas, la constitución sólo es posible debido a que los participantes consideran a esa ordenación y a esa forma ya realizados o por realizarse en el futuro, como algo que debe ser y lo actualizan..." (126).

La democracia como forma de gobierno, se caracteriza entre otros elementos por la juridicidad regulada por la constitución y por las leyes que de ella emanan. Visto así, un régimen democrático debe normar su actuación de acuerdo con lo establecido por la ley fundamental de un país y por sus leyes ordinarias. Tratándose de la integración de los órganos del Estado, de la existencia de las organizaciones y partidos políticos, de la determinación de los requisitos para la conformación del cuerpo electoral, de la división territorial con fines electorales, etc., etc., corresponden al Derecho Electoral ser la expresión normativa que regule tales situaciones.

Difícil sería por lo tanto aceptar la existencia de un régimen democrático que no estuviera estrechamente vinculado con el orden jurídico.

Refiriéndose a este tema, Ignacio Burgoa opina acertadamente, que "el principio de juridicidad es el más importante de todo régimen democrático y hasta puede decirse que, sin él, este no podría existir ni operar en la realidad... -- Sin la subordinación de todos los actos de poder público a -- las normas jurídicas, bien sean constitucionales o legales se destruiría la democracia, entronizándose, en cambio, la autocracia, la dictadura o la tiranía, incluso por aquellos funcionarios que hubiesen sido electos por la voluntad mayoritaria del pueblo". (127).

126. Herman Heller., op. cit., pág. 269.

127. Ignacio Burgoa; op. cit., pág. 553.

Consecuentemente, lo importante para la existencia - de la democracia en un país, es que además de que exista y se perfeccione constantemente un buen Derecho Electoral, tanto al pueblo como sus gobernantes deben mantener la firme convicción de que sólo adecuando sus actos políticos al contenido de este Derecho podría convertirse ella en una realidad.

Debe tenerse presente que es esta adecuación del pueblo real con el contenido del Derecho Electoral, la mejor forma de propiciar la participación ciudadana en los asuntos pú--blicos, elevar su grado de politización y aumentar la confianza entre los gobernantes y gobernados.

Considerando lo anterior, se comprende la larga lu--cha sostenida por el "Hombre democrático", para darle una mayor efectividad al Derecho Electoral y llegar a obtener el reconocimiento del enorme papel que le corresponde desempeñar en el agitado mundo contemporáneo. En este orden de ideas Antonio Lancis llegó al extremo de afirmar que tenía "la convicción - de que el Derecho Electoral, es la fuente de legitimación de - la Constitución , y, por ende, de las instituciones jurídicas de una nación". (128).

Cuando en el seno de las Naciones Unidas se formuló, en el año de 1948, la "Declaración de los Derechos Humanos", se consignó el principio de que "la voluntad del pueblo se ba sa de la autoridad del Poder Público", con lo que el sufragio adquirió dimensiones más amplias en la vida institucional de - las naciones democráticas, manifestándose así una mayor preocupación por la normación de los procesos electorales en sus --- constituciones y leyes secundarias.

128. Lancis y Sánchez Antonio. Los Principios Básicos del Derecho Electo ral Contemporáneo. Academia Interamericana de Derecho Comparado e Internacional Cursos Monográficos. La Habana, Cuba. 1957; pág. 295.

En el capítulo sexto, se procederá a analizar los aspectos más sobresalientes del Derecho Electoral Contemporáneo tal como se concibe y se practica en el mundo Occidental, en cuya corriente nos encontramos y que como se ha visto, pretende realizar la democracia representativa de origen liberal. -- Sin ignorar, no obstante, que en los países socialistas tiene también existencia este Derecho, cuya aplicación práctica depende del grado de desarrollo histórico en que cada uno se encuentra. Esto nos demuestra que cualquiera que sea el tipo de democracia que se aspire a realizar, independientemente de sus ideologías, tendrá que apoyarse tarde o temprano en el sufragio para su legitimación.

- CAPITULO IV

LA REPRESENTACION POLITICA

"Sin la introducción del principio de la representación, el poder político hubiese permanecido monolítico indefinidamente".

Loewenstein.

1. REPRESENTACION Y DERECHO ELECTORAL.

El Derecho Electoral y sus instituciones han surgido fundamentalmente dentro del marco teórico 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 responsable a los gobiernos de las decisiones que deben tomar en el cumplimiento de sus funciones.

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

Interesa destacar para los efectos de este trabajo - que la representación política continúa siendo para la democracia contemporánea un presupuesto fundamental, en cuanto es una institución que posibilita y garantiza la participación del -- pueblo en el ejercicio del poder público. (129). 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. (130).

El concepto de la representación, surgido ante la - inminencia de resolver problemas políticos reales, es un "fenómeno sociológico asumido por el Derecho Político", (131), lo que confirma la preeminencia de la fuente real en estas creaciones jurídicas y explica porque los juristas, al recibir una realidad ya moldeada encuentran dificultades para conceptuarla e incluirla dentro de las fórmulas clásicas de las teorías del derecho; así, el primer intento de explicar la naturaleza jurí

129. Véase en este sentido a Xifras Heras Jorge y las ideas de Nicolini y Lavagna por él citadas. Curso de Derecho Constitucional. Tomo II. Bosch Edit. Barcelona, 1962; p.p. 33: "La representación implica - una técnica, unos métodos, o, si se quiere, un procedimiento encaminado a hacer valer las garantías democráticas. En este sentido - LAVAGNA equipara la democracia a un sistema de garantías para la actuación del gobierno del pueblo (no de la mayoría), que se traduce en un complejo normativo que regula las actividades supremas - o primarias del Estado (por esta razón, NICOLINI ha concebido la - democracia como la juridización de la Política, o, lo que es lo mismo, la realización del Estado de Derecho). El Derecho -añade - LAVAGNA- realiza esta misión a través de un sistema procesal de - carácter político que, más que a la actuación del Derecho, se refiere a su propia creación.

130. Verdú Lucas Pablo. Derecho Político. Tomo II. Edit. Tecnos. Madrid, 1974. p.p. 167.

131. Pablo Lucas Verdú; op. cit., p. 179 (Volumen II).

dica de la representación viene de equiparla ésta -por una - transferencia nominal- a la teoría de la representación del Derecho Privado. Sin embargo, son tantas las diferencias y peculiaridades que la representación política manifiesta, que no puede quedar englobada ni por analogía, ni por extrapolación en las formas del Derecho Civil, pues sus diferencias -- con este, 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 re presentación. (132).

El problema, no obstante, se clarifica si atendemos a las razones que históricamente dan a la representación su - importancia decisiva para el desarrollo del Estado, que inclu so hace decir a Loewenstein que tal institución es en el te-- rreno de la política lo que "en el desarrollo técnico de la humanidad es la invención del vapor, la electricidad, el mo-- tor de explosión o la fuerza atómica". (133). Esta comparación no parece ser exagerada, porque basta con imaginar los - actuales Estados de proporciones gigantescas, intentando re-- solver sus problemas políticos sin la representación para com prender su verdadero valor.

Por otra parte, no se puede concebir la evolución histó rica de las minúsculas ciudades-estados para llegar a consti-- tuir las organizaciones estatales contemporáneas sin la repr sentación. Se aprecia entonces que sólo merced a esta, las pe-- queñas unidades políticas de la antigüedad pudieron convertir se en grandes y complejas, cuando fué posible substituir el - sistema primario de democracia directa, por el de la moderna democracia representativa.

132. Kruger cit. por Lucas Verdú, obra citada p. 180.

133. Loewenstein Karl. Teoría de la Constitución. Col. Demos. Edit. - Ariel Barcelona, 1976; p. 60.

Surgida así, en etapas históricas que los autores -- hacen coincidir con la época de la Ilustración, la representación nace para resolver el problema que implica la exigencia -- del Estado moderno, (134), en que el ejercicio de la democracia directa es una imposibilidad, tanto por la multiplicación de la población y el territorio, cuanto por el aumento de las complejas tareas estatales, convirtiéndose en una institución substitutiva del proceso ideal de la participación directa. -- Constituye una solución idónea en la medida en que efectivamente logra sustituirla; más 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 los pocos, --- siendo vista como una solución inmediata, que dió lugar a un proceso de evolución tendiente a perfeccionarla a través de los medios y las técnicas más variables, que han venido girando alrededor del sufragio por ser este el cauce por el que mejor se obtiene la representación.

El Profesor Jellinek en su Teoría General del Estado, expresa que "se entiende por representación la relación de una persona con otra o varias, en virtud de la cual la voluntad de

134. Es importante aclarar que en este punto nos referimos a la representación en la época moderna, ya que como lo señala Sabine entre los griegos había una especie de representación, con aspectos diferentes a los que actualmente se conocen. Sabine George. Historia de la Teoría Política. F.C.E., 3a. Edic. México-1965; p.p. 17 y 55. También Jellinek George. op. cit. p.p. 465 y 466.

la primera se considera como expresión inmediata de la voluntad de la última, de suerte que jurídicamente aparecen como -- una sola persona". (135). 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 en tre órganos representativos secundarios y órganos primarios, - siendo el pueblo que constituye este 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 esta sea una facultad especial que - le competa. El caso más frecuente en esto, es el de la designación del órgano secundario mediante elección". (136).

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

En la doctrina francesa, donde se generó la representación política de 1789, según muchos autores, Carré de Mal--- berg, encuentra que es la soberanía nacional la 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 pue-- blo, que es el único que puede "delegarlo" para que en su --

135. Jellinek George. op. cit. p. 463.

136. Ibidem.

nombre sea ejercicio. (137). La delegación, dice Fayt, "es -- una idea clave del derecho francés", reafirmando la idea de -- que ella "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 sus representantes y la -- voluntad que expresa vale como expresión de la voluntad de la nación". (138).

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" (139). En cambio, jurídicamente, el régimen representativo es aquel en que se -- produce el fenómeno jurídico de la prerepresentación, y, por su imputación a la voluntad de la nación, se enlaza con los procedimientos de selección y nominación de los representantes". -- (140)

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 de ella hace Fayt, el pueblo se gobierna a través de las -- personas que elige periódicamente, por medio de mecanismos --- electorales para nominarlas como sus representantes.

137. cfr. Carré de Malberg R. Teoría General del Estado. Fondo de Cultura Económica. México-1948; p. 166.

138. Fayt S. Carlos; op. cit., p. 94.

139. Fayt S. Carlos; op. cit., p. 94.

140. Fayt S. Carlos; ibidem. p. 94.

Mario Justo López considera, siguiendo el pensamiento de Siéyes, 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 demasiados 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 éste, sólo una porción..." (141). 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 los han elegido y, consecuentemente, no están obligados a seguir las instrucciones de estos últimos 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". (142).

Justo López, tiene muy presente, que como lo expresaba Siéyes, el individuo es lo más importante en la sociedad política, por ser principio y fin; de ahí que ningún otro grupo ni familiar, regional o gremial pueda substituirlo como "el elemento básico de la representación", aunque al mismo tiempo reconoce que "no es, aisladamente, el titu-

141. Justo López Mario. La Representación Política. Abeledo-Perrot. -- Buenos Aires-Argentina; 1959; p. 14.

142. Ibidem. p. 15.

lar de ella. Cada individuo es un elemento, pero sólo la totalidad (la Nación, el pueblo) es la representada. Y si sólo el conjunto es el representado los representantes lo son - de él -del conjunto: la Nación, el pueblo- y no de cada individuo o de un sector cualquiera de ellos". (143).

2) OPINIONES CONTRARIAS A LA REPRESENTACION POLITICA.

Cabe hacer notar, que así como la representación política ha tenido múltiples defensores, también ha concentrado muchas críticas por parte de muy importantes tratadistas, --- quienes por diversas razones piensan que ella no es sino una ficción; otras la consideran cargada de un fuerte contenido - ideológico o doctrinario y algunos más la censuran desde el - punto de vista jurídico-orgánico. No falta quienes opinan -- que la base individual de la representación es muy limitada y que para complementarlo debe de darse lugar a otros tipos que tomando en cuenta factores sociales den lugar a la representación funcional y familiar. Podrían citarse también a los que estiman que los vicios y defectos de la representación, hacen necesarias las formas de democracia semidirecta que permiten la participación del pueblo en las decisiones gubernativas.

Así, Juan Jacobo Rousseau afirma "que no siendo la soberanía sino el ejercicio de la voluntad general, jamás deberá enajenarse, y que el soberano, que no es más que un ser colectivo, no puede ser representado sino por el mismo: el - poder se trasmite, pero no la voluntad". (144). Considera -- que la idea de los representantes tiene su origen en las orga

143. Ibidem, p. 18.

144. Rousseau Jean Jacobo. El Contrato Social. Editora Nacional, S. - de R.L., México s/f.; Cap. I, Lib. II p. 207.

nizaciones políticas feudales, que significaron un desprestigio para la humanidad y que en la antigüedad el pueblo no tuvo nunca representantes, concluyendo que "la soberanía no puede ser representada por la misma razón de ser inalienable; consiste esencialmente en la voluntad general y la voluntad no se representa: es una ó es otra. Los diputados del pueblo, pues, no son ni pueden ser sus representantes, son únicamente sus comisarios y no pueden resolver nada definitivamente. Toda ley que el pueblo en persona no ratifica, es nula. El pueblo inglés piensa que es libre y se engaña: lo es solamente durante la elección de los miembros del Parlamento: tan pronto como éstos son elegidos, vuelve a ser esclavo, no es nada. El uso que hace de su libertad en los cortos momentos en que la disfruta es tal, que bien merece perderla". (145). A este respecto, mencionamos anteriormente, que Jellinek piensa que Rousseau sufrió una confusión al no hacer la distinción entre "el aspecto jurídico de la cuestión del psicológico". (146).

Heller es de los que expresan algunas ideas censurando a la representación por la carga "ideológica" que la Ilustración le dió; así, en su Teoría del Estado dice que --- "los ideales demoliberales de una "representación popular" --- como "espejo" de la voluntad del pueblo, y de un gobierno que no debe ser sino la "expresión" del parlamento, se nutren de la ficción de una voluntad popular sin contradicciones y no se distinguen de la utopía de Marx y Engels de una sociedad futura sin Estado más que por el hecho de que en és-

145. Rousseau Juan Jacobo, op. cit., Cap. XV, Lib. III p. 282 y s.s.

146. Jellinek George, op. cit. p.p. 464 y 465.

ta esa voluntad popular sin contradicciones sólo se puede dar en la sociedad sin clases, en tanto que la concepción demoliberal admite que es realizable en la misma sociedad civil". - (147).

Dentro de esta misma línea, que considera al aspecto ideológico y doctrinario de la representación política, -- Hans Kelsen opina que acerca de la Teoría de la soberanía popular existe una ficción en la que "el dogma político está en contradicción con la realidad jurídica. Por eso también la idea de la representación del pueblo por el parlamento se reduce a la idea del mandato imperativo". (148). Sostiene que cuando el pueblo hace el traspaso de funciones y de su poder a algunos órganos, esto "va siempre disimulado en la ideología democrática por el principio de la representación: se dice que el órgano es el representante del pueblo, que la función del órgano es la voluntad del pueblo, y así se da lugar a la ficción de que el pueblo se reserva la función que por naturaleza le corresponde, no obstante haberla traspasado a sus órganos". El jefe de la Escuela Vienesa en una clara alusión a las ideas de Jellinek, sobre el tema, manifiesta su desacuerdo con él al decir "es una falsa ilusión de la ideología política de la democracia individual o representativa -- creer que el parlamento "representa" al pueblo, que es un "órgano" de éste, el cual, a su vez, sería un órgano del Estado; esta ilusión fue ya denunciada anteriormente..." (149).

Por cuanto hace a la concepción jurídica orgánica -

147. Heller Herman; *ibidem* p. 181.

148. Kelsen Hans. Teoría General del Estado. Edit. Nacional, S.A., México, 1965; p.p. 401.

149. Kelsen Hans; p. 435 y 436.

como punto de vista para enjuiciar a la representación política, señalamos que en términos generales el criterio de sus -- sostenedores entre los que se encuentran Laband y Orlando, consiste en la idea de que los poderes y funciones que los órganos reciben, derivan de la Constitución directamente, y no de la representación como equívocamente han sostenido sus panegiristas.

Finalmente, nos referiremos a las críticas que los defensores de la representación funcional y familiar han enderezado a la representación política.

En términos generales, la representación funcional es aquella en la que todos los grupos profesionales o de interés que integran a la sociedad, están representados legalmente en el Parlamento o Cámara de Diputados, dando lugar a la llamada representación corporativa.

Sus sostenedores consideran que en este caso, son las asociaciones intermedias y algunas sociedades las que --- constituyen el fundamento de la Nación y no los individuos, -- por lo que la organización y funcionamiento del Estado debe -- hacerse a partir de ellas. Están en contra de la representación política, porque piensan que sólo ha sido "una ficción que oculta la realidad de que los dirigentes políticos aliados a determinados intereses, imponen su propia y exclusiva -- voluntad en detrimento de los intereses de la Nación y del Estado". (150). Merced a esta clase de representación, es posible, a los diversos grupos sociales con intereses de variada naturaleza --que van desde los económicos, políticos, sindicales hasta los religiosos y culturales-- obtener una representación parcial dentro de los Parlamentos o Congresos.

Analizando el fenómeno de la representación funcional, Bidart Campos (151) piensa que da lugar a tres interesantes cuestiones: a) La formación de órganos o cuerpos con poder de decisión o solo facultades de asesoramiento, los cuales se integran con representantes de los diversos sectores, corporaciones o grupos sociales. Surgen así, los parlamentos integrados parcial o totalmente por quienes representan intereses gremiales o profesionales; las cámaras corporativas, los consejos económicos sociales, etc. b) La representación funcional introduce modificaciones, también a las formas del sufragio tradicional, por lo que se refiere a los electores que tienen la facultad de designar a los miembros de los grupos mencionados que integran las corporaciones u órganos legislativos. En este caso, el sufragio puede pertenecer individualmente a los miembros de las asociaciones profesionales, o bien, a la corporación misma, dando lugar al sufragio corporativo. c) La representación que analizamos, da lugar a que los grupos de presión actúen como factores de poder en la lucha por la defensa de sus intereses, constituyéndose entonces en importantes fuerzas políticas que influyen en las decisiones gubernamentales, a pesar de no tener una participación institucionalizada.

Estas teorías de la representación funcional tuvieron cierto auge en algunos países en la primera mitad del siglo actual y surgieron precisamente en contra de la representación política y del régimen parlamentario. En los autores que las defienden encontramos quienes piensan que ambos tipos de representación pueden coexistir convenientemente equilibradas y quienes, por el contrario, opinan que la funcional debe substituir totalmente a la política.

151. Bidart Campos José; op. cit. p.p. 385 y 386.

Entre los países que han implantado este tipo de representación funcional al lado de la representación política, podemos cita a Alemania que estableció el Consejo Económico - del Reich y a Francia que lo denominó Consejo Económico de Estado. En la coexistencia de ambos, la representación clásica hacía inoperante a la funcional, al reservarse las decisiones finales a sus propios órganos.

Por otro lado, tenemos entre los países que han substituído radicalmente a la representación política por la funcional, a la Unión Soviética y a Alemania al finalizar la primera Guerra Mundial. (152) Surgieron así, los Consejos rusos llamados "Soviets", como estructuras piramidales y escalonadas en que partiendo de los Consejos primarios elegidos por los trabajadores, se integraba con sus representantes los Consejos Municipales y con los de éstos a los Soviets distritales y de provincia, hasta conformar por último al Congreso -- donde estaba representada toda la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. De esta manera, el individuo como elemento básico de la representación política, se vió substituído por la organización profesional (obrera), que pasó a ser el eje del régimen político ruso. Algunos autores, han considerado que la organización nacional-socialista en Alemania estaba -- basada en la representación funcional, lo que se contradice -- por el hecho de que el "Führer" era el líder supremo de la -- nación y alrededor de él se estructuraba todo el aparato -- tatal.

En la Italia de Mussolini surgió la organización política corporativa que doctrinariamente se encuentra sintetizado en la Carta del Lavoro. Según Justo López, desde un punto de vista teórico, "el corporativismo es la doctrina de la organización funcional de la Nación y que las corporaciones -- son los órganos que realizan esas funciones". Para el fascis-

152. cfr. Biscaretti di Ruffia. Derecho Constitucional. Edit. Tecnos.- Madrid-1973. p.p. 302 y 303; y Justo López Mario, op. cit. p.p. - 36 y s.s.

mo el factor individual como base y fundamento de la representación política era substituído por la profesional, a través de - la cual se debía realizar el Estado corporativo. Las corporaciones eran consideradas como organizaciones unitarias de las fuerzas productivas, cuyos intereses estaban por ellas representadas, razón por la cual se reconocían jurídicamente como órganos del Estado.

En España y Portugal también fueron cradas organizaciones corporativas, que encontramos consignadas en distintas - leyes. Así, en el primer país la Ley de 1942 y posteriormente - la de 1946 que la modificó, hizo nacer las Cortes "como órgano superior de participación del pueblo en las tareas del Estado y configuró un tipo de representación funcional, pues sus miem---bros, los "Procuradores a Cortes", no se eligen de acuerdo -- con las bases y métodos propios de la representación política -- sino con la intermediación de entidades que se consideran naturales (municipios, provincias, asociaciones profesionales, etc.) y que designan, cada una de ellas, a un número determinado de - representantes" (153). En el caso de Portugal, el régimen corporativo fué establecido por la Constitución de 1933 y por el Estaduto del Trabajo Nacional del mismo año. Se transformó así al Estado en una República unitaria y corporativa, basada fundamentalmente en distintas organizaciones que la estructuraban.

Como se puede juzgar, por las experiencias que la - representación funcional ha tenido en los países mencionados -- que la implantaron, en la práctica no ha tenido el éxito que -- sus teóricos esperaban, al grado de sufrir en los actuales mo---mentos una considerable pérdida de interés y prestigio. A esto hay que agregar, que este tipo de representación ha sido utilizada políticamente como una fachada que disfraza la verdadera - estructura totalitaria y dictatorial de los distintos regímenes, en los cuales generalmente el poder es ejercitado por una persona o por un grupo, a través de un partido único, de fuerte es---trutura burocrática que impide cualquier actitud competitiva -

153. Justo López M.; *ibidem*. p. 38.

por el mismo.

Por lo que hace a la representación familiar, como se desprende de su denominación, tiene como elemento básico a la familia, surgiendo como una reacción para modificar a la representación política también y como un complemento de la funcional. No constituye, propiamente hablando, "una verdadera representación porque en ella no se trata de que la familia en cuanto institución o grupo social, tenga representantes en ciertos órganos del Estado, al modo como si lo logran las asociaciones o corporaciones en el sistema de la representación funcional". (154). Efectivamente, pensamos que como lo asienta Bidart Campos, que la representación familiar debe ser vista como un sistema que expresa una forma específica del sufragio, por medio de la cual se le otorga a una persona que reúne la condición de ser jefe de familia, la posibilidad de sumar votos suplementarios al que posee individualmente, de acuerdo con el número de miembros de la misma que se encuentran bajo un dependencia.

Tradicionalmente el Derecho Electoral ha venido privando del ejercicio del sufragio a los menores de edad, fijando una edad límite para que puedan formar parte del cuerpo electoral, reduciéndolo de esta manera considerablemente. Mediante el sufragio familiar los miembros de una familia que no reúnen los requisitos establecidos por las leyes de la materia, tienen la posibilidad de manifestarse políticamente en forma indirecta por conducta del jefe de la familia que integran.

En realidad poca aplicación práctica ha tenido este intento de modificación de la representación tradicional, si bien puede citarse a este respecto el "voto plural" implantado en Bélgica a fines del siglo pasado, por el que se le otorga a cada ciudadano, que al mismo tiempo era jefe de familia -

un voto suplementario, si cumplía con ciertos requisitos exigidos por la ley. En Francia (155), el voto familiar con características semejantes fue visto con simpatía, distinguiendo el profesor Alberg Cobo "el sufragio familiar" del "voto plural" al señalar que el "primero que merece llamarse - "sufragio universal integral", como lo hace Toulemon, consiste en acordar al padre -o madre, en su caso- de familia legítima el ejercicio de la representación electoral de sus hijos menores de edad -en forma análoga a la establecida por el Código Civil para la administración de los bienes-, mediante la utilización de los votos correspondientes a los mismos, hasta que adquieren el discernimiento necesario para sufragar por sí solos". (156).

Comentando las bases del sufragio, Maurice Hauriou se refiere tanto a la base profesional como a la base familiar del mismo, expresando que "para la defensa de los intereses familiares, como para la de los intereses industriales y comerciales, en los pueblos donde toda la organización política reposa en el sufragio, era fatal que se pensase en constituir cuadros electorales apropiados, y en determinarlos, ya sobre una base familiar, ya sobre una base profesional, ya -- más bien sobre una base familiar y profesional a la vez, porque el reclutamiento de la profesión está muy ligado a la población y, por consiguiente, a la prosperidad familiar". (157).

155. En 1920 informa Hauriou fue presentada al Parlamento una proposición en ese sentido. Hauriou Maurice. Principios de Derecho Público y Constitucional. Inst. Editorial Reus. 2a. Edic. Madrid S/f. p. 513.

156. Justo López M.; *ibidem* p. 43 y 44.

157. Hauriou Maurice, *op. cit.* 512 y 513.

Existe como se aprecia en este autor francés, la idea de que este nuevo tipo de sufragio llamado familiar, surge frente al sufragio territorial, caracterizado por la participación de los padres de familia, los que "además de su papeleta individual, depositarían en la urna tantas papeletas de voto como hijos menores tuvieran, mientras que el célibe no dispondría sino de su propio voto". (158).

Mencionamos, por último, que en la Constitución de Portugal de los años 50 se consideraba en su Artículo 12 a la representación familiar como complemento de la funcional, al consignar que la primera era el "fundamento del orden político y administrativo por su incorporación y representación en la parroquia y en el municipio". Como consecuencia de esto, las familias portuguesas podían concurrir al proceso electoral para elegir a las Juntas de Parroquia con su voto, por conducto del jefe de la misma.

3) NATURALEZA JURIDICA DE LA REPRESENTACION POLITICA.

Las teorías en torno a los aspectos jurídicos de esta institución giran 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 establecen. El tema, por lo tanto presenta muchas dificultades para su tratamiento, porque algunos autores insisten en confundirla con la representación clásica del Derecho Privado y porque no puede hacerse abstracción de los factores políticos que se presentan en su análisis.

sis jurídico. En estas condiciones, como dice Lucas Verdú, - "hay que tener presentes datos extrajurídicos para comprender la representación política, puesto que ésta cubre todo el camino que media entre Política y Derecho, y viceversa. Aparece a caballo entre estos dos mundos. Las llamadas instituciones representativas son, a un tiempo, el eslabón que une y se para, 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 el súbdito vuelve a ser soberano". (159).

De entre las diversas teorías elaboradas sobre este particular, destacan especialmente 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 órganos de representación
- f) Teoría de los representantes como órgano de la Nación
- 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 cual 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 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 de 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 contraactual concreta basada en la figura del mandato con representación del Derecho Privado, establecida entre el representante y los electores que lo designaron, reservándose éstos 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 con 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 interpreta--- ción 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 se establece". -- (160).

En esta teoría la noción de pueblo, en quien reside la soberanía es identificada con la del cuerpo electoral, ya que éste a través de las elecciones no solo designa a los miembros de los órganos estatales, sino que además les delega su poder. Refiriéndose a este tipo de representación, --

160. Sánchez Agesta Luis, Principios de Teoría Política. 6a. Edic. Editora Nacional. Madrid, 1976. p. 308.

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". (161).

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 -límites de lo jurídico tradicional, pues el mandato clásico por sí mismo no implica representación, como lo afirma Kelsen, al -- sostener que en el empleo de las palabras "mandato libre" existe una contradictio in adjecto. (162) 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 la teoría de la representación libre. (163).

161. Duguit León. Manuel de Droit Constitutionnel. Paris, 1911; p.p. 153 y 154; cit. Justo López Mario; op. cit. p.p. 25 y 26.

162. Kelsen Hans. Teoría General del Estado. Edit. Nacional, México, 1965; p.p. 401 y 402.

163. En contra de esta idea, Justo López piensa que "todo mandato implica representación" y, que "el adjetivo representativo no es muy acertado" y "no distingue el tipo de mandato que se quiere caracterizar". Justo López M., op. cit. p. 25.

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 que llamamos representación. (164). Se quie-

164. En el mismo sentido véase lo que Ignacio Burgon dice en Derecho - Constitucional, Edit. Porrúa. México, 1976; p.p. 508 y 509. "A todas las consideraciones de Carré de Malberg sólo quisieramos añadir la que brevemente vamos a exponer para corroborar la idea de que los titulares de los órganos del Estado, y entre ellos los electos por la voluntad mayoritaria del pueblo, no son mandatarios de éste ni de sus electores, y que su denominación como tales encierra un despropósito jurídico. En la relación entre mandante y mandatario éste actúa, por instrucciones expresas de aquél o, al menos, con su autorización general para desempeñar una conducta dentro de una esfera predeterminada por el que confiere el mandato. Ahora bien, al elegirse a un funcionario público, los electores no lo instruyen ni lo autorizan para actuar. Tampoco le transmiten poderes o facultades, pues estos poderes y estas facultades están previstos en el orden jurídico como ámbitos competenciales. Las funciones del llamado "mandatario político" están prefijadas por el derecho al señalar éste la competencia para el órgano del Estado que el funcionario personifica. La elección de los titulares de los órganos estatales no es un acto-condición para que encarnen a éstos en el ejercicio de las funciones que tienen consignadas jurídicamente dentro de su correspondiente ámbito competencial. Los electores no transmiten nada al elegido, ni éste queda sujeto o subordinado a su voluntad, sino a la de la ley. La ciudadanía designa a los funcionarios públicos de elección popular, pero no les otorga ninguna facultad, ya que ésta proviene del derecho fundamental -constitucional- o secundario- legal... No hay, pues, entre electores y elegidos ninguna vinculación de mandato ni tampoco una representación de aquéllos por éstos. La representación es figurativamente de todo el pueblo sociológico y no únicamente del pueblo político y ni siquiera del grupo que dentro de él haya realizado mayoritariamente la elección".

re 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 porque 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 electores 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 representantes 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 (165) hayan

165. cfr. a este respecto Friedrich J. Karl. Gobierno Constitucional y Democracia. Tomo II. cit. p.p. 25 a 28. El autor analiza el punto de vista idealista de la representación política que se encuentra contenido en el famoso discurso de Burke, pronunciado ante sus electores en Bristol y en el que expresaba que "el Parlamento no es un congreso de embajadores de intereses diferentes y hostiles; intereses que cada uno ha de mantener, como agente y abogado, contra otros colegas agentes y abogados; el Parlamento es una asamblea derivativa de una Nación, con un interés, el del conjunto, -- donde ningún fin de índole local, ningún prejuicio local haya de servir de guía, sino el bien general..."

elaborado la llamada teoría de la representación virtual, que subsume ambas representaciones, pero siendo la real la que -- atañe a la Nación y virtual la que atañe a la porción del -- electorado que corresponde, ésta segunda no por virtual 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 mayor 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 sobre manera el trabajo concreto que estos realizan.

Esta pretensión de identificación de los diputados con sus electores, a través del conocimiento y gestión 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 Francesc 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". (166).

e) Teoría de los Organos de la Representación. -- Esta doctrina que en términos generales fue enunciada en el inciso primero de este capítulo, en el 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 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, descartándola, 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 modifican devolviéndoles su contenido político la establecen como teoría de los órganos de la Nación.

166. Carreras de Francesc y Valles M. Josep. "Las Elecciones", Edit. Blume. Barcelona, 1977; p. 30.

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 sustituido por el de 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 realza 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". (167).

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 transmite durante la Edad Media al nuevo Derecho Público que se elabora, y en este Derecho Público moderno, la idea de la representación se vincula a la de

167. Carré de Malberg, op. cit. p.p. 942 y s.s.

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 idea, porque la función no es más que la esfera de la competencia del poder". (168).

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 legítima.

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, ejercido 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 representación. 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 a la naturaleza jurídica de la misma.

4) LA REPRESENTACION POLITICA EN EL ESTADO CONTEMPORANEO.

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 imperativo, 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 de desilusión, 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 acata 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 respalde su actuación representativa ante unos elementos concretos". (169).

La vida 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 una amenaza a la vida democrática contemporánea, pues su excesivo fortalecimiento ha -- llevado a la partitocracia (170), dando lugar a un replantea

170. Consúltese la interesante obra de Fernández de la Mora Gonzalo. La - Partitocracia. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1977; p.p. - 150 a 153; en la que el autor asienta que: "Partitocracia significa, en sentido lato, gobierno de partidos; pero su acepción estricta, mu- cho 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 aquella.- a) Del Estado parlamentario al de partidos.- Las Cámaras nacen para reducir el absolutismo de -- los soberanos, para representar intereses locales, estamentales o de clase, y para determinar la verdad política. A medida que en el si- glo XIX las monarquías limitadas se van convirtiendo en Estados demo- liberales parlamentarios, la última función, la definidora, se torna dominante, porque las leyes que se promulgan 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 alumbra la evi- dencia. En el genuino parlamentario domina la faceta académica sobre la litigante; su timbre de gloria es aportar luz al debate y conven- cer. El dominio del pensamiento y de la palabra es esencial, pero lo decisivo es que se trata de una calidad personalísima e intransferi- ble. El parlamentario auténtico aspira a ser él mismo, y a ser el me- jor. En esto consiste su aristocratismo. Y así enlaza con sus prede- cesores de todas las épocas, hasta los senadores de la antigüedad. El estado demoliberal parlamentario tiene unos paros que comparten la -- soberanía y que, colegiadamente, controlan al Gobierno elaboran di- rectrices y legislan, sin que cada uno deje de ser cada uno, incluso cuando se asocia por afinidad. Este esquema nunca plenamente realiza- do, se derrumba al implantarse la partitocracia. La esencial nota di- ferencial de la partitocracia es que las decisiones ya no las toman -- los parlamentarios, sino los dirigentes de los partidos, que, a ve- ces, operan en la sombra. El epicentro gubernativo pasa de las Cáma- ras a las secretarías generales. Esta traslación no ha sido fortui- ta; responde a la dialéctica interna del partido político: cuanto -- más organizado, más oligárquico, y cuanto más oligárquico, más auto- ritario. 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 sólo entre muy pocos líderes. Y los partidos, cada vez más ambiciosos, han ido ocupando, en constan- te avance, los resortes del Estado. Lo que los alemanes llaman Par- teienstaat, los ingleses Party Government y los italianos Stato di Partito o Partitocracia, es aquella forma del Estado demoliberal -- que las oligarquías partidistas asumen la soberanía efectiva.

miento 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 "candi-- dato" a la elección representativa es normalmente candidato de un partido político, tanto en el sistema de partidos múlti-- ples como en el de partido único. La elección representativa se desvía de su función propia y tiende a hacerse impersonal, ya que el voto se da más al "candidato de partido" que a la persona concreta. La representación, realizada por vía elec-- tiva y fundada en el principio de sustitución representativa, ha consagrado como un hecho, no por tácito menos efectivo y -- trascendente, un gobierno de los partidos, que puede desnatu-- ralizar la legitimación... En los países del Este europeo se exalta de nuevo la acción del mandato imperativo como vía de influencia" (171).

A la luz de las anteriores ideas, pensamos que exis-- ten nuevos matices en la integración de los órganos del Esta-- do 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 ciudadaa-- nos para acceder al poder, encuadrándolos dentro de sus es--- tructuras, de acuerdo con las directrices del núcleo dirigen-- te.

En estas condiciones, en la actual sociedad de ma-- sas, el individuo aislado se siente impotente para penetrar en el procelosc mar de la política, sino lo hace como militante

171. Sánchez Agesta Luis; op. cit. p.p. 308 a 309.

de una organización partidista, dando lugar a posiciones extremas que sostienen que los miembros del Parlamento o Congreso deben obedecer el 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, 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". (172). 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

172. Fayt S. Carlos. Sufragio y Representación Política. op. cit., p. 111.

mayor organización corresponde un mayor sometimiento. (173).

Los esquemas tradicionales de la representación ya no responden a la actual estructura política del Estado contemporáneo, 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". (174).

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 decisio--

173. Consúltese sobre este particular a Maurice Duverger. Los partidos Políticos. Fondo de Cultura Económica. México, 1961; - en el capítulo tercero, analiza los temas de La dirección de los partidos; La Naturaleza oligárquica de los dirigentes; La autoridad de los dirigentes y las relaciones entre dirigentes y parlamentarios, reconociendo que "Frecuentemente se comprueba, en numerosos partidos una tendencia de los dirigentes a - mandar a los parlamentarios en nombre de los militantes", constituyendo esto una forma de oligarquía externa. La separación de funciones de ambas y el dominio del partido ha sido gradual, por lo que "pueden distinguirse así tres fases en la evolución de los partidos: el dominio de los parlamentarios sobre el partido; el equilibrio relativo entre parlamentarios y dirigentes del partido; finalmente, el dominio del partido sobre - los parlamentarios".

174. Fayt S. Carlos. op. cit. p. 112.

nes 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.

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". (175). Es to 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 --

175. Lucas Verdú Pablo. Curso de Derecho Político. Tomo II cit. p.-348.

seguirá siendo durante mucho tiempo la fórmula más idónea para la participación del pueblo en el poder político, debido 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 la 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.

CAPITULO V

LOS PARTIDOS POLITICOS.

"El partido se ha convertido en un -
fin y la elección en un medio".

Duverger.

1. GENERALIDADES.

Los partidos políticos surgieron desde épocas muy antiguas, pero se formalizaron hacia 1850, siendo precursor de tal movimiento las organizaciones existentes en Inglaterra. La primera obra completa que trata acerca de los partidos fue escrita por Maurice Duverger en el año de 1951 en París, (176) pues con anterioridad a él se habían venido estudiando en forma ocasional, desde enfoques limitadamente nacionalistas o en aspectos parciales de sus estructuras. Las monografías elaboradas se refieren a un partido en particular, pero eran insuficientes para servir de apoyo a una teoría general.

176. Duverger Maurice. Los Partidos Políticos. Fondo de Cultura Económica. México-Buenos Aires-1961.

Para nuestros días, el partido y su teoría son una -- realidad sociológica y un tema académico insoslayable para quienes incursionan en las cuestiones del poder, del Estado y en general de la vida política. Sin embargo, la visión actual que tenemos de estos organismos, se ha distanciado de las concepciones originales que identificaban grupos de partidarios con partido y ha llegado a evolucionar hasta conceptualizar dentro de la teoría de los sistemas, a los partidos como el centro en derredor del que se explican y se proyectan los acontecimientos de la moderna vida estatal.

Este trabajo destinado al estudio jurídico electoral como un medio de perfeccionamiento de la democracia, no puede eludir el tema de los partidos políticos, pues es precisamente en el proceso electoral, materia del Derecho Electoral, donde estos tuvieron su origen, se estructuraron, y realizan sus funciones, caracterizando a un régimen político como sistema, de acuerdo con sus manifestaciones comiciales y de gobierno.

Ahora bien, estas instituciones tienen primeramente un profundo contenido sociológico que va haciéndose jurídico en la medida de que las diversas legislaciones lo van acogiendo en su seno, hasta llegar a su actual constitucionalización. Este tránsito se fue operando lentamente dentro del régimen representativo y de acuerdo a la extensión del sufragio universal.

Preciso será entonces referirnos primeramente a la importancia que los partidos políticos tienen en la sociedad, al grado de haberse desarrollado, en un tiempo relativamente corto, hasta convertirse en los canales más importantes a través de los cuales sus miembros luchan por conquistar el poder del Estado. Surgen a la vida como resultado de la combinación y pugna de los distintos intereses propios de toda comunidad humana.

Ya Xifra Heras, en su caracterización sociológica de los partidos nos los presenta como formaciones sociales integradas por un vínculo sociológico y un fin político. (177).

La primera característica nos lleva a preguntarnos - cuál es ese vínculo sociológico que mantiene unido a todos los miembros de un partido, estando constituido por los que forman parte del mismo. Merced a este elemento, podemos afirmar que - en un partido se da una existencia objetiva independiente a la existencia individual que cada uno de sus miembros posee.

En cuanto al segundo elemento, formado por el fin político que caracteriza a los partidos, es posible afirmar que radica fundamentalmente en la conquista del poder para ejercer el gobierno y estar en condiciones de poner en práctica la realización de su programa y su doctrina. Virga, tomando en consideraciones este factor, nos define a los partidos como "una - formación social espontánea que se basa en una concepción política o unos intereses políticos comunes y que se nos propone - la conquista del poder". (178).

También Max Weber, en su estudio sobre los partidos políticos, ha expresado que fundamentalmente la acción de los partidos va encauzada a la conquista del poder social, por la que sus dirigentes pretenden obtener prebendas y privilegios - ejerciendo una influencia dentro de la comunidad, apoyándose - en el contenido que otorgan a su partido derivado de la aplicación de un programa con fines materiales o ideales. De ahí, -- que solo puedan "existir partidos dentro de comunidades que - posean un ordenamiento nacional y un "aparato" personal dis--

177. cfr. Xifra Heras Jorge, "Formas y Fuerzas Políticas". Edit. Bosch. Barcelona, 1958; p. 10.

178. Virga cit. por Xifra Heras; op. cit., p. 13.

puesto a realizarlo. Pues la finalidad de los partidos consiste precisamente en influir sobre tal "aparato" y ahí donde - sea posible en componerlo de partidarios". (179).

2) ORIGEN DE LOS PARTIDOS POLITICOS.

El capítulo de los partidos políticos, constituye -- uno de los aspectos más apasionantes e interesantes de la --- Ciencia Política contemporánea, por lo que son muchos los tra-- tadistas que se han venido ocupando de su estudio, pudiéndose decir que a la fecha existen gran número de libros de diver-- sos países que analizan sus orígenes, conceptos, naturaleza, estructura, clasificación, aspectos jurídicos, etc. Para mu--- chos autores, el origen de los partidos políticos se desarro-- lla históricamente en forma paralela con el Estado democrático. En términos generales, puede decirse que el origen de los par-- tidos políticos "es muy viejo; desde que se ha presentado el - fenómeno político; si bien las condiciones de cada época han - hecho que tengan distinta formación e integración, y aún sean llamado facciones, banderías, camarillas... Sin embargo, pode-- mos decir que tiene mayor analogía con los tiempos actuales, - el proceso que se produce con el estado moderno". (180).

Efectivamente, la función es en cierta forma un ante cedente del partido, pero se distingue de él, en virtud de per seguir "propósitos particulares sin programas superiores y, - en especial, por sus medios y legítimos y anormales para lle-- gar al poder", (181), además, por no ser una organización ---

179. Weber Max. "Economía y Sociedad" Tomo 2o. Fondo de Cultura Económica. México, Buenos Aires. 2a. Edic. 1964; pág. 693.

180. Moreno Diaz Daniel. "Los Partidos Políticos del México Contemporá-- neo". Edit. Costa Amic. Cuarta Edición. México-1975; p. 17.

181. Poviña Alfredo. Sociología. 3ra. Edic. Tomo II. Córdoba.

permanente. Por otra parte, existen dentro de las formas sociales, algunos grupo organizados que son afines al partido, pero cuyas características nos permite identificarlos como grupos de presión, los que son considerados por la doctrina como "las --- asociaciones, coaliciones, uniones u organizaciones sin necesario o estricto objetivo político que en comunicación constante o al menos durante la época de su ejercicio como tales, expresan en vías de hecho un común interés sobre determinada decisión, acción u omisión del gobierno, cuya solución, modificación o cambio redundará necesariamente a su favor" (182). Podría también mencionarse a otros grupos afines a los partidos, como las llamadas ligas, que son máquinas de propaganda y agitación política integradas con la finalidad de luchar para obtener que se reformen o implanten algunas instituciones o medidas, que no causan transtorno a los cimientos y composición estructural del Estado.

El nacimiento de los partidos políticos, puede ser -- analizado de distintas maneras, de acuerdo con el punto de vista con que los numerosos autores pretenden estudiarlo. Sabido es -- que cada época, desde la antigüedad clásica griega hasta nuestros días, ha tenido algunas manifestaciones incipientes de estas organizaciones políticas, si bien es posible establecer algunas notas que caracterizan de distinta manera la existencia de los mismos "no se puede por tanto, formular una ley o leyes generales de orden histórico en el problema del origen de los partidos. Su formación no se efectúa del mismo modo, depende en gran parte de las circunstancias particulares y del grado de evolución política en cada país". (183).

182. Casillas H. Roberto. Fuerzas de Presión en la estructura Política -- del Estado. Edit. Impresiones Modernas. México-1975; p. 8.

183. Valencia Carmona Salvador. Manual de Derecho Constitucional General y Comparado. Edit. Facultad de Derecho Univ. Veracruzana, Primera -- Edición. Xalapa, Ver., 1976. p. 97.

Diversos estudiosos de la materia mencionan la existencia de estas formaciones políticas en el siglo XVII o XVIII, pero nosotros pensamos que en realidad se quieren referir a -- otros tipos de organizaciones políticas distintas a los partidos. Tal vez por esto, Maurice Duverger establece los límites y características que corresponden a los diversos tipos de organizaciones que constituyen los antecedentes de los mismos. - Para este autor "de hecho, los verdaderos partidos datan de - hace apenas de un siglo. En 1850, ningún país del mundo (con - excepción de los Estados Unidos) conocía partidos políticos en el sentido moderno de la palabra: había tendencias de opinio-- nes, clubs populares, asociaciones de pensamiento, grupos parlamentarios, pero no partidos propiamente dichos. En 1950, estos funcionan en la mayoría de las naciones civilizadas esforzándo se las demás por imitarlas". (184).

3) DEFINICIONES DE LOS PARTIDOS POLITICOS.

Muchas son las definiciones que existen acerca de -- los partidos, las cuales son un reflejo del interés creciente que estos organismos han despertado en los estudiosos de la -- Ciencia Política. Ya expresábamos anteriormente que, obedeciendo los partidos políticos a la evolución que en cada país ha - tenido el proceso democrático del Estado, las definiciones que se han dado sobre los mismos reflejan también las notas generales y particulares de su concepción, pues como dice con acierto Daniel Moreno Díaz, definir un partido político encierra -- grandes dificultades por se tan diferentes los procesos de su desarrollo en cada uno de los países y en épocas diversas; de ahí que al entrar "en el campo de las definiciones, estas resultan múltiples. No es nuestro propósito -dice este autor-

184. Duverger Maurice. "Los Partidos Políticos". Fondo de Cultura Económica. 2a. Edic. México-1961; p. 15.

Schattschneider, al preguntarse ¿qué es un partido? lo define atendiendo a los fines que persigue y a los métodos que utiliza para su consecución diciendo que "un partido es, ante todo, un intento organizado de alcanzar el poder, atendiendo por tal el control de aparato estatal; esta pretensión lo distingue de los grupos de presión y de los pequeños partidos cuyo interés en el poder es hartamente remoto para que afecte a su actuación". (189).

Sigmund Newman, después de hacer una definición preliminar considera al partido político en general, "como una organización articulada de los agentes activos de la sociedad, de aquellos que se interesan por hacerse con el poder del gobierno y que rivalizan por obtener el apoyo popular con otro grupo o grupos que mantienen puntos de vista opuestos. Por su naturaleza es el gran intermediario que une a las fuerzas e ideologías de la sociedad con las instituciones oficiales del gobierno, poniéndolas en relación con una acción política en el seno de la totalidad de la comunidad política". (190).

El destacado sociólogo sudamericano Alfredo Poviña (191), nos ha entregado una definición que nos parece reúne los aspectos generales que caracterizan a todo partido político al decir que "un partido es una agrupación permanente y organizada de ciudadanos que mediante la conquista legal del poder público, se propone realizar en la dirección del Estado un determinado programa político social".

189. Schattschneider E., "Régimen de Partidos Políticos". Edit. Técnicos. Madrid, 1965. p. 61.

190. Newman Sigmund. Partidos Políticos Modernos. Edit. Técnicos. Madrid, 1965. p. 597.

191. Cit. por Bidart Campos German Jorge. "Derecho Político". Edic. Aguilar. Buenos Aires, Argentina-1962; p. 489.

Del concepto de partido de este autor, encontramos que los elementos fundamentales que explican su naturaleza y función son las siguientes:

- a) La agrupación política de los ciudadanos organizados en forma permanente.
- b) La conquista legal del poder público como un medio.
- c) La realización de un programa político social como una finalidad.

La anterior definición que parte de un punto de vista sociológico, nos da una idea clara de lo que son los partidos políticos del mundo occidental, pues por lo que se refiere a los llamados partidos del mundo socialista, los elementos en ella contenida no resultarían adecuados para explicar nos su existencia. Esto resulta comprensible, porque "basta que pensemos en los partidos comunistas, que no admiten la posibilidad de existencia de un partido opositor, para considerar, que si no hay partido que aspire al poder, difícilmente encaje la definición expresada". (192).

Con las anteriores definiciones, estamos en condiciones de comprender cuáles son los elementos que caracterizan a estos canales políticos en el actual Estado democrático, así como la forma en que ellos contribuyen con su acción política a la integración del llamado poder legislativo.

4) SISTEMAS DE PARTIDOS.

Se ha expresado con acierto, que tomando en consideración el número de partidos que participan en la vida política de una comunidad, es posible establecer el tipo de gobierno que en ella se practica. Así, "prescindiendo del régimen de partido único, y con referencia a los partidos parlamentarios, puede afirmarse que los regímenes políticos se hallan directamente afectados por el número de partidos, pues la actividad desarrollada por las mayorías o las minorías es muy distinta según se hallen organizadas en un sólo partido o en una coalición de partidos". (193).

Algunos tratadistas de la Ciencia Política, coinciden en señalar que la palabra partido denota significados diferentes en varios países, así, por ejemplo, es posible expresar que el vocablo "partido" al ser analizado "no tiene --- igual sentido en la U.R.S.S., en Francia, en Inglaterra y en los Estados Unidos. Pero la diferencia muy considerable, que distingue al partido laborista inglés del partido demócrata - americano, es un simple matiz al lado de la que separa al partido comunista de la U.R.S.S. de los partidos occidentales". (194).

Relacionando los conceptos de partido y régimen político, salta a la vista que los sistemas de partido existentes en el mundo occidental y en el socialista son muy diferentes, ya que al primero corresponden los sistemas de partidos llamados bipartidistas y pluripartidistas y al segundo, el --

193. Xifra Heras Jorge. op. cit., p. 83.

194. Club Jean Moulin. El Estado y el Ciudadano. Edic. Aguilar. - México, 1967; p. 221.

sistema conocido como de partido único.

Para el Club, Jean Moulin, "la democracia postula el respeto de las minorías, la libre discusión en todos los niveles, la elección, y el control de los dirigentes por el conjunto de los ciudadanos. En tal sentido, el partido único no es, en un modo alguno democrático. Nuestro concepto de partido sale, directamente, de nuestra concepción de la democracia. Este régimen, del que pensamos que respeta las vocaciones personales, que ofrece el ámbito de una acción libre, que abre perspectivas de cambio y de progreso... determina, por sus postulados filosóficos y sus mecanismos prácticos, la naturaleza de los partidos políticos". (195).

Nosotros pensamos que una de las notas esenciales del proceso democrático, en los países de sistemas pluripartidistas, lo constituye la competencia que entre ellos se debe establecer, pues si ésta no existe, la participación política de las grandes masas resulta tibia e indiferente. Más adelante nos referiremos con más amplitud a este aspecto de la competencia que nos parece muy interesante.

Acerca de lo anterior V.O. Key Jr. sostiene que --- "en las democracias occidentales la competencia por el poder implicada en esas definiciones y exámenes sobre la naturaleza del partido se da superficialmente, al menos entre los partidos rivales. Sus disputas a menudo sólo reflejan el conflicto entre los demás intereses de la sociedad. La libertad de formación de asociaciones que pretenden controlar al Estado sólo tienen vigor en las democracias occidentales y en los Estados modelados desde ellas. En este sentido el partido comunista de Rusia no es, de ninguna manera partido. Tampoco lo

fué el Partido Nazi de Alemania o el Partido Fascista de Italia. Estos grupos, después que alcanzaron el control del gobierno, no tienen competidores por el poder en el sentido en el que los partidos ingleses, laboristas y conservadores luchan por el control del gobierno. Los partidos totalitarios tienen funciones políticas importantes, pero pertenecen a diferentes categorías de instituciones que los partidos de los Estados democráticos". (196).

Atendiendo al número de partidos existentes en una comunidad política, los sistemas partidistas se dividen en:

- a) Sistema de dos partidos
- b) Sistema pluripartidista
- c) Sistema de partido único
- d) Sistema de partido dominante.

A continuación analizaremos brevemente cada uno de los sistemas mencionados.

a) Sistema de dos partidos. En este sistema, la lucha por el poder entre dos partidos es altamente competitiva.- A pesar de la denominación de bipartidista, pueden existir en este sistema uno o dos partidos más que por ser muy pequeños y escasa su influencia política, no llegan a alterar la influencia bipolar y predominante de los dos partidos básicos.

196. V.O. Key Jr. Política, Partidos y Grupos de Presidencia. Instituto de Estudios Políticos de Madrid, 1962; p. 319.

Lavau expresa que son necesarias dos condiciones para que pueda hablarse de este sistema: 1) que dos grandes partidos dominen la vida política ocupando la mayoría de los puestos parlamentarios; y 2) que estos partidos actúen democráticamente a través de un sistema electoral riguroso.

Gran Bretaña y los Estados Unidos son países en donde el bipartidismo es el sistema que los caracteriza. Existen otros países en África del Sur, Nueva Zelanda y algunos de América Latina en donde tal parece que el bipartidismo se está imponiendo marcadamente. En términos generales se puede decir que hay una tendencia en un gran número de Estados por adoptar el sistema de dos partidos.

Históricamente el bipartidismo tiene muy importantes antecedentes en la primera mitad del siglo XIX, en donde los aristócratas conservadores se oponían a los burgueses liberales. Con el transcurso del tiempo los partidarios de la corriente liberal se dividieron, haciendo surgir a los partidos radicales que militaron en los partidos de izquierda, dando lugar así, a principios de este siglo a la oposición entre conservadores y laboristas.

Georges Burdeau (197), hace algunas consideraciones acerca de este sistema que nos parecen interesantes, al decir que temando en cuenta su naturaleza, el bipartidista presenta diversos matices que agrupa en tres hipótesis: 1) si los partidos carecen de una base social, estable y homogénea y de programas y de programa ideológico, como es el caso de los Estados Unidos, estos determinan una forma política poco sensible al juego de los mismos, por lo que su actuación se reduce a ser esencialmente grandes máquinas electorales; 2) si los

partidos, aún poseyando un programa relativamente caracterizado, no basan su doctrina en la oposición de clases, como en Gran Bretaña, la forma política se presenta constituida sobre el dilema mayoría-minoría, que cristaliza en el régimen parlamentario de gabinete; y, 3) por último, si uno de los dos partidos preponderantes es de masas y el otro de opinión, se produce un falseamiento del parlamentarismo: pues si predomina el partido de masas tiende a eliminar toda tendencia opuesta con la amenaza del golpe de Estado y si lo hace el de opinión, este se verá presionado al estar en el poder, a tomar medidas precautorias de naturaleza antidemocrática.

Desde el punto de vista hipotético, el sistema bipartidista se caracteriza por la alternación que ambos partidos hacen frecuentemente del poder y por la posibilidad de que la gran masa de electores pueda tener dos opciones al ejercer el sufragio. Al cumplirse los anteriores requisitos se estaría en presencia de un sistema bipartidista constituido en un "excelente mecanismo de gobierno popular capaz de solucionar problemas. Sin embargo, los sistemas de dos partidos raras veces funcionan así. Del 60 al 75 por ciento de los electores en las democracias occidentales tienen una gran adhesión a un partido particular y, por esta razón, no son individuos independientes que votan "racionalmente" tras la consideración de cada cuestión según sus méritos". (198).

Como se advierte, la competencia dentro de este sistema tiene diversas limitaciones, pues además de lo anteriormente expresado, es frecuente que los partidarios de un partido esten, por ejemplo, de acuerdo con todos los principios que rigen sus postulados de política internacional, pero no lo estén con los que rigen su política interior con la cual -

198. Markl B. Peter. Teorías Políticas Comparadas. Edit. Roble. México, 1973; p. 290.

su preferencia tiene ciertos límites. Existen largos períodos en la historia de los Estados Unidos por lo que hace a la última centuria, en que la competencia entre ambos partidos se ha visto frustrada por la hegemonía y preponderancia que han tenido en el poder durante muchos años los partidos republicanos y demócratas. También en el sistema bipartidista de Alemania hasta antes de 1969 existió la fuerza de un partido que limitó la verdadera competencia y alternación del poder.

En vista de estos obstáculos a la competencia entre dos partidos "la única esperanza de competencia real estriba en un considerable "voto flotante" entre ambos que podrá -- representar la pequeña opción racional que pueda haber". (199). Como se aprecia, no es tan clara la oposición, ni tan simplificadas las alternativas en un sistema bipartidista, como lo señala María del Carmen Pardo (200), ya que no se pueden ignorar las limitaciones existentes en la competencia partidista dentro del sistema de dos partidos.

Para concluir me parece interesante hacer mención de la opinión que Club Jean Moulin expresa en el libro "El Estado y el Ciudadano"; al referirse al bipartidismo que un numeroso grupo de franceses ha venido deseando en los últimos años, dice "no es menos cierto que la opinión pública pide una simplificación del juego político. La instauración de un bipartidismo la satisfacería. Traería consigo no solamente la estabilidad indispensable a los gobiernos modernos, sino también la claridad que necesita imperiosamente una democracia "de masas".

199. Merkel H. Peter. op. cit., p. 291

200. Pardo María del Carmen. Sistemas Electorales, Partidos Políticos y Legislaturas. Rev. No. 1 del Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública.

El bipartidismo permite, al menos, identificar a los responsables de una política, y limitar la inevitable deformación de la voluntad popular". (201).

b) Sistemas pluripartidistas. Este sistema como su nombre lo indica, es aquel que se presenta en una comunidad política cuando existen varios partidos, los cuales son producto de diversas circunstancias económicas, religiosas, políticas, en razón de alianzas y de principios. Los países europeos e iberoamericanos implantaron este sistema fundamentalmente durante la primera mitad del siglo XX.

Los inconvenientes de este sistema son muchos, siendo tal vez el tripartidismo el que presenta el menor número de ellos, pues cuando uno de los tres dispone de una mayoría absoluta, la oposición la forman los otros dos que constituyen fuertes minorías; si por el contrario, existe entre los tres un equilibrio semejante, uno de ellos el del centro, se ve obligado a inclinarse a la derecha o a la izquierda dando lugar a los llamados gobiernos de coalición.

El fenómeno del tripartidismo se presentó en diversos países, durante los primeros años de este siglo, motivado por la aparición de los partidos socialistas que aparecieron en el escenario de las luchas políticas que tradicionalmente sostenían los grupos liberales y conservadores; tal cosa sucedió en naciones como Inglaterra, Bélgica, Suecia, Australia, Nueva Zelandia, etc.

En la Francia de la postguerra, se implantó también el sistema tripartidista, enfrentándose en el terreno político el M.R.P., los comunistas y los socialistas. Así mismo, -

201. Club Jean Moulin. op. cit., p. 221.

en Grecia, fueron tres los partidos que se disputaban el control del gobierno (popular, liberal y el del bloque del centro); Brasil, también figuró entre los Estados con este sistema con la existencia de los partidos social demócrata, liberal y unión nacional democrática.

Sin embargo, se ha encontrado con mayor frecuencia el sistema de varios partidos políticos, recordándose que hubo algunos países que tuvieron un gran número de partidos, como fué España en 1936 que llegó a tener hasta 22 y Holanda en donde llegaron a actuar hasta 35.

El régimen pluripartidista presenta muy serios inconvenientes, entre los que: Sánchez Agesta apunta: a) "el gobierno de partidos no supera una división en la unidad dialéctica de una discusión de opiniones sobre el gobierno, sino que por el contrario, sirve para organizar esta división, que en el plano de las clases sociales no supone sino organizar - su lucha; b) el multipartidismo determina una inestabilidad gubernamental a consecuencia de la mutación de las coaliciones parlamentarias; c) finalmente, la existencia de coaliciones de varios partidos en los equipos de gobierno motiva la - heterogeneidad de los gabinetes, formados siempre sobre la - base de alianzas y compromisos de programas e intereses distintos, con lo que se dificulta la aplicación de una política coherente, precisa y eficaz". (202).

En un sistema pluripartidista, los partidos políticos pueden coaligarse o aliarse en tres distintos niveles, como son: el electoral, el parlamentario y el gubernamental. - Particular importancia tiene lo que al respecto escribió el -

destacado escritor Maurice Duverger, (203). Cuando expresa -- que las alianzas y coaliciones pueden coexistir o manifestarse aisladamente. "Las alianzas electorales son muy diversas; según la forma de escrutinio y el grado de unión... Pueden -- ser tácitas o expresas, locales o nacionales... En el plano - parlamentario, los partidos pueden unirse a favor o en contra del gobierno. Todos los grados y formas de alianza se dan en este dominio, desde la coalición fortuita y excepcional hasta la unión organizada con instituciones comunes".

c) Sistema de partido único. Este sistema se caracteriza por la existencia de un solo partido que no permite -- ninguna clase de competencia, pretende tener el monopolio de toda la actividad política e identificarse con la voluntad de toda la nación. Mientras en el mundo occidental las agrupaciones políticas han configurado un Estado de partidos, en el -- que el mundo socialista se ha integrado el llamado Estado-partido. Esto es así, porque existe entre los dos una total --- identificación, en la que la única autoridad legítima se encuentra depositada en el propio partido, que es en última instancia el que controla toda la acción política dentro del Estado.

El partido único es el resultado de la reafirmación de la fuerza de los partidos, que deseando ser exclusiva, acaba eliminando a todos los demás que pretendían oponerse. Los países que han utilizado el sistema de partido único para mantener el completo monopolio político, fueron: la Italia Fascista, la Alemania Nacionalista y la U.R.S.S. actual.

El llamado partido único ha recibido muy serias críticas por parte de una gran variedad de tratadistas de la Ciencia Política contemporánea; así, se ha dicho que este sistema

"no puede superar la parcialidad esencial a todo partido: no realiza el encuadramiento de la totalidad del pueblo. El programa de un partido (único o no) sólo puede interesar y convencer a una parte de los ciudadanos, y en el Estado de partido único forzosamente existen ideologías complementarias que permanecen fuera del mismo. Por este motivo, los partidos -- únicos poseen una base oligárquica más fuerte que los otros y por su origen, su forma de reclutamiento y sus funciones es tán abiertas sólo a una minoría nacional (clásica, étnica, ideológica, etc.)" (204).

El fascismo se sustentó en un régimen monolítico -- que eliminó a todos los partidos que se le oponían y reunió - en uno solo a los que le fueron afines, creando así el partido exclusivo, el 9 de diciembre de 1928, en que expidió una ley por medio de la cual sólo el partido fascista podía actuar en la vida política de Italia. "Prácticamente el fascismo realizó la identificación del Partido con el Estado, pues aquel, según Rannunzio, es como "el Estado invisible respecto al Estado visible", pero este mismo autor lleva a cabo una sutil distinción según se trate del aspecto dinámico o estático del partido. En la primera acepción -histórico-política-" el partido crea el Estado y es, por tanto, superior y ante---rior al mismo porque lo impulsa y le sirve de soporte", pero considerado estática o lógicamente es un órgano del Estado -- el órgano fundamental- y, en consecuencia, subordinado al mismo". (205).

204. Xifra Heras Jorge. op. cit., p. 101.

205. Ibidem, p. 102.

En Alemania el Partido Nacional Socialista, antes de convertirse en partido único, actuó al igual que otros partidos bajo el amparo de la Constitución de Weimar. Fue Adolfo Hitler quien una vez que reunió todos los poderes en su carácter de Canciller de Alemania expidió la ley del 14 de julio de 1933, mediante la cual suprimió a los otros partidos y su partido lo convirtió en único. El Estado se identificó entonces con el partido nacional-socialista, haciendo decir al mismo Hitler "mientras exista un Estado Nacional Socialista habrá un Partido Nacional Socialista y mientras haya un Partido Nacional Socialista no podrá existir otro Estado que el Nacional Socialista".

Por lo que se refiere al partido único en Rusia, éste surge como una consecuencia de la Revolución Bolchevique, que al triunfar entroniza en el poder a la clase obrera y hace desaparecer del escenario político a las demás. En la --- Constitución Soviética, se establece en su artículo 126 que "los ciudadanos más activos y conscientes de la clase obrera y de las demás capas de trabajadores se unen en el partido comunista de la U.R.S.S., que constituye la vanguardia de los trabajadores en su lucha por la consolidación y el desarrollo del régimen socialista, y que representa el centro que dirige todas las organizaciones de trabajadores tanto sociales como del Estado". Como se aprecia el Partido Comunista se identifica también con el Estado Soviético y es el que guía y dirige sus órganos políticos.

d) Sistemas de partido dominante y hegemónico. La noción de partido dominante tiene su base en la correlativa de la doctrina dominante entendida ésta como "armazón general del pensamiento" (206), siendo imposible a sus adversa--

206. cfr. Linares Quintana Segundo V. Sistemas de Partidos y Sistemas Políticos. Edit. Plus Ultra. Buenos Aires, 1976; p. 571.

rios competir con ella. En esta sistema, existen varios partidos conteniendo por el poder, pero el predominio de uno -- hace nugatorio los esfuerzos de los otros, en virtud de la -- concurrencia de muchos elementos circunstanciales y de las -- fuerzas políticas y económicas que lo nutren y sostienen, las que han obtenido una situación de privilegio como consecuencia de un movimiento triunfante con orientación democrática y liberal.

En estas condiciones, el Estado así estructurado, - desarrolla su vida institucional con la acción de un grupo numeroso que se proclama asimismo como custodio del programa y la doctrina, imprimiéndole un sello y estilo propio a toda su organización. Como consecuencia de esto, se integra en un -- partido dominante que Linares Quintana describe como aquel -- que se "identifica con una época; cuando sus doctrinas, sus ideas, sus métodos, su estilo, coinciden con los de la época". (207).

En sus primeras manifestaciones, el partido es el - reflejo de las fuerzas sociales que dieron lugar a la nueva - orientación del Estado, por lo que concierne el apoyo y simpatía de las grandes mayorías populares. Pero conforme se va - racionalizando e idealizando la doctrina, va perdiendo su base de sustentación política, requiriendo de nuevos apoyos que encuentra en los grupos privilegiados por el sistema. Es aquí cuando el partido dominante se convierte en un instrumento al servicio de intereses minoritarios, estableciendo las reglas de un juego político que le permita seguir conservando el --- poder.

Es interesante señalar que el partido dominante no pretende convertirse en único, debido fundamentalmente a la -vocación democrática de la Nación en que encuadra, ya que al hacerlo se alejaría por completo de ella. Necesita por esta razón de una oposición controlada que no le signifique serios riesgos para la pérdida de su poder, pero que si le cree la -ilusión de una contienda electoral legitimamente. (208).

La categoría partido dominante, apareció por primera vez en 1951 en el libro clásico de Duverger, al que nos hemos referido, aunque insuficientemente elaborada. Al señalar la existencia de un fenómeno frecuente en la vida política de muchos Estados, llamó la atención de los tratadistas, quienes al desarrollarlo superaron el esquema original, proponiendo -el encuadramiento dentro de este tipo de los partidos dominantes existentes en varios países, que sin responder totalmente a las características señaladas, escapaban a los trazos primarios. Posteriormente Duverger en su obra "Sociología Política" admitió que "hoy el concepto de partido dominante ha sido tratado en especial sobre el modelo de la India o de ciertas Repúblicas de Africa negra, tratándose de un sistema intermedio entre el pluralismo y el partido único. Existen en dichos países varios partidos que se enfrentan en las elecciones, no teniendo estas un carácter plebiscitario, sino que son competitivas. Pero entre varios partidos, existe uno que es más importante que los demás, detentando él sólo la mayoría absoluta de los escaños parlamentarios con un amplio margen -de seguridad sin que parezca que ésta confortable mayoría se

208. En este orden de ideas, cfr. Jean Charlot, op. cit., p. 233, -- quien afirma que "el partido dominante se define por una cierta estructura del sistema de partidos en un país democrático..."

le escapa antes de mucho tiempo..." (209).

Refiriéndose a la noción de partido dominante, Duverger reconoce en el año de 1966 las dificultades que existen para tipificar con exactitud a este sistema, que se presenta fundamentalmente en países con ciertas características de dependencia y subdesarrollo o bien surgidos a la vida política democrática en las últimas décadas, en los cuales las instituciones clásicas se van estableciendo en procesos que en ocasiones, resultan deformantes por las adaptaciones que requieren. Tal situación hace difícil el análisis cuando se realiza con parámetros tradicionales. (210).

En la actualidad son numerosos los intentos de varios tratadistas por investigar las condiciones en que se presenta este tipo de partidos, con el propósito de hacer más clara su comprensión. En este sentido, se orientan entre otros autores los trabajos de Herrero de Miñon, Von der Mehden, Giovanni Sartori y Jean Charlot. (211).

-
209. Duverger Maurice. Sociología Política. Edic. Ariel. Barcelona, 1972; p.p. 331 y 332.
210. cfr. Duverger Maurice. Sociología Política cit., p. 332. El autor sostiene que "el sistema de partido dominante corresponde en cierta medida a la estructura de las sociedades subdesarrolladas que han sufrido la influencia de Occidente".
211. Miguel Herrero de Miñon. Nacionalismo y Constitucionalismo. El Derecho Constitucional de los Nuevos Estados. Edit. Tecnos. Madrid, 1971; Fred. R. Von der Mehden. Política de las Naciones en Vías de Desarrollo. Edit. Tecnos. Madrid, 1970; Sartori -- Giovanni. Tipología dei Sistemi di Partito. Quaderni di Sociologia. Vol. XVII No. 3, 1968; Charlot Jean. Los Partidos Políticos. A. Redondo Editor. Barcelona, 1971.

Entre las ideas de Herrero de Miñon (212) destacamos la definición que hace de partido dominante, al decir que es "aquel que aun dentro de su orden competitivo y enfrentado con una oposición organizada incluso en el Parlamento, -detenta una fuerza electoral tal, que el ejercicio exclusivo del poder gubernamental le esta asegurado en el futuro previsible". Por su parte, Von der Mahden (213) -después de hacer un análisis de este sistema- advierte que "encierra también peligros para la unidad y la estabilidad, pues al --afincarse en el poder una organización, los partidos minoritarios se sienten tentados a cometer actos de irresponsabilidad y a adoptar medidas o actitudes extremosas en su afán, -tantas veces malogrado, de derribar al gobierno; ... esos -largos períodos en que quedan las minorías excluidas del gobierno pueden fomentar el distanciamiento del mismo sistema político y el desarrollo de ideologías autoritarias entre --los excluidos".

Por lo que respecta a Sartori, se nota en sus enfoques la pretensión de tipificar con mayor exactitud al sistema del partido dominante, distinguiéndolo de otros dos que son : partido pre-dominante y partido hegemónico. Considera al primero "como un sistema en el cual no solamente pueden subsistir otros partidos, sino que existen con eficacia varía, como legítimos competidores del partido predominante. Por consiguiente, el sistema de partido predominante es un -sistema pluralista, en el cual, de hecho, no se verifica alternación" (214). En cuanto al hegemónico, piensa que es un sistema en que pueden subsistir otros partidos además del

-
212. Cit. por Linares Quintana Segundo. Sistema de Partidos y Sistemas Políticos, Edit. Plus Ultra. Buenos Aires 1976; p. 574.
213. Cit. por Linares Quintana Segundo, op. cit; loc. cit. p.p. 574 y 575.
214. Cit. por Linares Quintana Segundo, op. cit; loc. cit. p. 583.

dominante, pero como "partidos satélites a los cuales no es permitido competir con el partido hegemónico en términos an tagónicos y sobre la base de paridad". (215). Esta situa-- ción deriva de la ideología dogmática de algunos regímenes, - en cuyo caso le llama de hegemonía ideológica o de la necesi-- dad de los regímenes autoritarios, de recibir una buena in-- formación para ejercer la autoridad, dando lugar a una hege-- monía pragmática, en la que los partidos existen como estruc-- turas artificiales creadas por el gobierno.

De Jean Charlot, es interesante destacar su observa-- ción acerca de que "el partido dominante tiende a confundir-- se, es cierto, con el sistema político que encarna y moldea a lo largo de los años; pero en lugar de que la insatisfac-- ción ante ciertos aspectos de la política realizada, incluso del conjunto de toda esta política, conduzca automáticamente a la crisis del régimen, resulta, por el contrario, que la - satisfacción del régimen compensa a los ojos de los electo-- res de las decepciones políticas. En otros términos, el par-- tido dominante, dentro de ciertos límites, puede aprovechar-- se del régimen para pasar un cabo político difícil". (216). Se aprecian del párrafo transcrito, algunos elementos que no habían sido destacados por los tratadistas anteriores, como lo es la relación tan estrecha que existe entre el partido - dominante y su régimen político. Inmediatamente después de estas consideraciones, Charlot nos hace ver que los riesgos que tradicionalmente se han venido atribuyendo a este siste-- ma, no lo son tanto, si el mismo régimen encuentra la posibi-- lidad de una peculiar dinámica que le permita una movilidad interna en el partido y la aglutinación del gobierno con los

215. Ibidem, p. 584.

216. Charlot Jean; op. cit., p. 239.

miembros de diversas ideologías y grupos sociales. A través de este sistema, libera la presión ejercida por las inquietudes de quienes reclaman mejores oportunidades, haciendo fracasar los pronósticos de los adversarios acerca de su inminente derrota.

La actitud desplegada por un partido dominante, en el sentido mencionado anteriormente, se explica mejor atendiendo -según Charlot- al pragmatismo y flexibilidad en que se desenvuelve, lo que constituye una de sus características.

Según el autor que comentamos, todo partido dominante es partido de electores y no de militantes, su ideología, como ya se dijo, siempre flexible, emana de la minoría dirigente, siendo en este sentido -aunque no lo mencione Charlot- partidos de élite intelectual, cuyos miembros se erigen en manipuladores de la doctrina, que expresan con una fraseología que admite muchos supuestos de aplicación práctica, tendiente a lograr la simpatía popular que les permita una libertad de acción lo suficientemente amplia, para ejercer el poder en la forma requerida por el grupo gobernante, conduciendo en ocasiones con estas actitudes al llamado régimen populista.

El partido dominante conduce en su tratamiento a dos interrogantes, que encierran una gran importancia como son: ¿Contribuye la existencia de éste a politizar la vida política de un pueblo o por el contrario la despolitiza? -- ¿Cuánto puede permanecer un partido como dominante?. Charlot, comentando las ideas de Georges Burdeau, (217) respecto de la primera pregunta, expresa que este autor "ha subra

217. cfr. Burdeau Georges. *Traité de Science Politique. Deuxième Edition. Tomo VIII. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.* París; p. p. 288 y 291.

yado el peligro de este "anemia engrasante" del espíritu político. Es cierto que en la medida en que el partido dominante difumina las barreras ideológicas y sociales, fuerza el consenso, privilegia la eficacia, no está inclinado, ni le es propio levantar el entusiasmo militante. Todo es "instrumental" en un contexto así: las elecciones, que no son ya la ocasión de un acto de fe sino un medio de obtener una mayoría de gobierno; el partido, que no es una Iglesia, sino un instrumento de acción colectiva; la política, que no es un combate de ideas, sino un arte de resolver los conflictos y arbitrar intereses..." (218). Este interesante planteamiento sólo lo encuentra en Charlot, la respuesta siempre válida de la posición empírica, que lo lleva a concluir que en la realidad de los sistemas de partido dominante no existe despolitización, no al menos en proporción mayor de la que es normal en estos tiempos en la mayor parte de los países.

Nos parece que este problema, por la trascendencia que conlleva, requiere una más amplia reflexión, pues a primera vista, es común que se sostenga que el partido dominante genera despolitización, debido precisamente a que siendo un partido de electores, requiere más de los sufragios para mantenerse en el poder que de militantes convencidos de su doctrina y programa. Sin embargo, esto no es así, pues la realidad, como lo expresa Charlot, constata una solución diferente. La razón que nosotros pensamos, explica esta paradoja, es que los partidos dominantes funcionan como grandes maquinarias -- destinadas a lograr legitimación para los gobiernos a los que sirven, para lo que necesitan provocar una movilización política que los justifique como partidos, todo lo cual los hace

desplegar habilidades y acciones tendientes a mantener politizados a los ciudadanos, con las reservas necesarias para - que no signifiquen riesgos para el sistema.

Crear que un partido dominante se encuentra en la - línea de la inercia política y por consiguiente es partidario del inmovilismo, es un error, pues ninguna institución - de esta índole necesita más la constante politización de la ciudadanía que ésta, ya que del logro de ella depende su efi cacia. Si tal cosa no fuera así y su actividad se limitara solamente a recoger votos, estaría contrariando su propia -- esencia y perdiendo el control de las masas, que quedarían a merced de la acción politizadora de otros organismos políti- cos.

Un verdadero partido dominante tiene que pulsar coti- dianamente las inquietudes populares y estar atento a las necesidades políticas del momento, procesándolas en fórmulas que las adecúen a la ideología partidaria. En estas condi- ciones, el partido sostiene al sistema, procurándole eleccio nes periódicas que reiteran la voluntad legitimadora del pue blo para sus gobernantes. El régimen, a su vez, fortalece - el mecanismo para el mejor cumplimiento de sus tareas. Esto también explica la identidad entre partido y régimen a que - se refiera Charlot y que ya mencionamos anteriormente.

Por cuanto hace a la segunda interrogante planteada, en el sentido de la permanencia del partido dominante, Char- lot opina que esta "es más probable que la desaparición", - (219) a lo que estando en principios de acuerdo con esta -- tendencia, es de pensarse que al final de cuentas en la esen cia de todo partido de esta naturaleza está el ser limitado

219. Charlot Jean; op. cit., p. 243.

en el tiempo, pues el proceso mismo de evolución política -- que va produciendo en los pueblos con este sistema, va creando contradicciones entre los intereses del grupo privilegiado que se hace menos flexible y las minorías que se sienten marginadas y sin oportunidades de una efectiva participación política, las cuales optan por abandonar las reglas del juego algunas y otras por buscar refugio en la clandestinidad.- Esta situación pone en peligro la estabilidad y unidad propia del régimen de partido dominante. Es de preverse entonces , que el desenlace de esa pugna puede conducir a tres alternativas que son: la autocracia con tendencia al sistema de partido único; la apertura democrática con propensión al pluripartidismo de tipo parlamentario y la revolución.

En el primer caso, la alternativa surge de la circunstancia de un endurecimiento, provocado por la presión -- que ejercen los grupos conservadores del sistema, que apegados al privilegio e imposibilitados de otorgar concesiones - sin hacer peligrar sus más caros intereses, utilizan todos los medios a su alcance para reprimir las demandas de los -- opositores, hasta llegar al extremo de forzar al sistema para que con mano dura cancele las opciones políticas en forma autocrática, prohibiendo la existencia legal de otros partidos.

En el segundo caso, un diagnóstico a tiempo logrado en la coyuntura del desequilibrio, favorecida por las posibilidades de un crecimiento económico, considera como la mejor solución, una apertura democrática, que para conservar la estabilidad y unidad del sistema lo transforma de partido dominante a pluripartidista con predominante mayoritario, ampliando así los cauces de la participación política y estableciendo los mecanismos que permitan una mejor redistribu--

ción de la riqueza, a través de diversas reformas que conducen al fortalecimiento de los partidos minoritarios, su integración en las labores congresionales o parlamentarias y a evitar las tensiones sociales que producen las tremendas desigualdades.

Ahora bien, el tercer caso se presenta cuando no es posible arribar al régimen de partido único, como una consecuencia de la falta de hegemonía de los grupos radicales y conservadores del poder, ni tampoco abrir las puertas de los grupos descontentos y marginados de la acción política, quienes al no tener otras opciones, debido al anquilosamiento del sistema, empiezan a generar su desquebrajamiento que conduce finalmente a la revolución.

184 a la 215 hojas

C A P I T U L O VI

SEGUNDA PARTE

EL DERECHO ELECTORAL

CAPITULO VI

EL DERECHO ELECTORAL EN LA CIENCIA JURIDICA

"El Derecho debe ser lo suficientemente claro y firme para que haya seguridad en las relaciones sociales".

Héctor González Uribe

1. CONCEPTO.

El estudio del Derecho Electoral puede ser enfocado - desde una perspectiva jurídica a fin de conocer cuál es el lugar que ocupa dentro de la Ciencia del Derecho y desde una perspectiva política, tendiente a saber la significación exacta que tiene en la integración de las estructuras del Estado contemporáneo. Desde el primer punto de vista, este Derecho ha venido - siendo poco estudiado en nuestro país por los juristas que por diversas razones le han dado un tratamiento insuficiente, debido fundamentalmente al hecho de ser una disciplina en formación, lo que se pone de manifiesto por la escasa literatura que sobre el particular existe. Visto desde la segunda postura, el Derecho electoral está estrechamente vinculado a los principios doctrinarios de la democracia representativa, que inspira su ejercicio y su práctica para la integración de los órganos estatales, como ya fue tratado en el capítulo IV.

El análisis normativo del Derecho Electoral debe hacerse entonces, con los métodos e instrumentos del Derecho en general; en cambio, su aspecto empírico, su basamento filosófico-doctrinario, las condiciones en que el sufragio se ejerce y las motivaciones de los ciudadanos en su práctica, es motivo de estudio de la Ciencia Política, la Teoría Política, la Sociología Política y la Psicología Política, respectivamente. Así pues, son muchos los ángulos desde los cuales pueden verse los temas que integran el contenido de este Derecho, por lo que, dadas las limitaciones de este trabajo, se prescindirá de los enfoques que no sean estrictamente necesarios.

En los últimos años se ha considerado al Derecho Electoral como elemento vital para la práctica de la democracia representativa, dando lugar a que en algunos países, fundamentalmente europeos, se hayan escrito algunas obras por parte de especialistas que han considerado la conveniencia de deslindar los aspectos técnicos que lo caracterizan para darle su debido tratamiento dentro del orden normativo.

El Derecho Electoral, no obstante el interés que debía representar para los juristas, ha sido visto con cierta indiferencia, debido fundamentalmente a que la práctica misma del sufragio, por la pasión y entusiasmo que despierta en los hombres, ha polarizado más la atención haciendo pasar a segundo término los aspectos jurídicos del mismo. Semjante actitud, se observó en el tratamiento que los especialistas del Derecho hicieron durante muchos años de los partidos políticos, cuya naturaleza jurídica fué vista con escaso interés que los condenó a una existencia extraconstitucional, siendo incorporado tardíamente, en las primeras décadas del actual siglo, en algunos órdenes jurídicos fundamentales de naturaleza democrática. Sin embargo, en los últimos años, se observa un gran interés en los tratadistas por el estudio de esta disciplina y tal interés ha fructificado en que ahora sí se haya logrado descri

bir el contenido cabal de este Derecho.

En efecto, el Derecho Electoral en la actualidad tiene un doble contenido: a) electivo, en cuanto recoge las reglas concernientes al régimen de elección de los gobernantes, - y b) de participación y control, en cuanto hace intervenir - al pueblo en las decisiones de los gobernantes y eventualmente en la supervisión de sus actos. Una parte muy importante de esta disciplina la forman las normas positivas y vigentes que regulan la emisión del voto, creando los organismos electorales y estableciendo el procedimiento para integrar los órganos del Estado y elegir a los gobernantes. El contenido de este Derecho, sin embargo, no se agota como ya hemos visto en el aspecto electoral, sino también se refiere a las normas que regulan las condiciones en que el cuerpo electoral puede participar en la toma de decisiones gubernamentales, a través del ejercicio de los distintos medios de democracia semidirecta que han sido analizados anteriormente, pues debe tenerse presente que "la elección ya no tiene como función la representación de los ciudadanos. Las sociedades políticas contemporáneas dan a la elección otro sentido: deben facilitar la relación de poder entre gobernantes y gobernados, permitir la comunicación entre los autores de la decisión política y aquellos a los que se aplica..." (220).

Considerando la importancia del Derecho Electoral, - Cotteret y Emeri expresan "que está constituido por el conjunto de reglas destinadas a definir la cualidad del ciudadano, - diferenciar los diversos tipos de elecciones y reglamentar el desarrollo del escrutinio. Estas reglas varían en el espacio y en el tiempo, pues son un reflejo de la naturaleza profunda de los regímenes políticos que las aplican". (221). Debe ---

-
220. Cotteret Jean Marie y Emeri Claude. Los Sistemas Electorales. Edic. Oikos-tau. Barcelona-España, 1973; p.p. 12 y 13.
221. Cotteret Jean Marie y Emeri Claude; op. cit. p. 15.

tomarse en cuenta, que el Derecho Electoral tiende a regular la participación de grupos políticos ideológicamente opuestos que desean la conquista del poder político para encumbrar a una persona o realizar un determinado programa. Su campo de aplicación es por su naturaleza conflictivo, ya que en el juego electoral las pasiones que entre los hombres se despiertan hace más difícil la operatividad de este Derecho, que es no obstante, el instrumento más adecuado para normar la contienda.

En la actualidad la elección-participación complementa a la elección-dimisión, permitiéndose un mayor diálogo a través de la primera, entre gobernantes y gobernados, pues estos últimos al ser consultados por aquellos, en un referéndum o plebiscito, sobre la aprobación o rechazo de una ley, acto administrativo o reforma constitucional, manifiestan su afirmación o negación, después de haber escuchado, por conductos de los medios masivos de comunicación, los argumentos que los autores de la decisión tuvieron presente para formularla. En este sentido, el Derecho Electoral, que regula la forma y el procedimiento de la participación de los ciudadanos, promueve una función educativa, ya que instruye a estos y a los partidos políticos ampliamente sobre las conveniencias o inconveniencias de los actos -- que pretenden realizar los encargados de la función administrativa". (222).

-
222. En este sentido Fayt opina que "el sufragio, además de la función electoral, tiene una función de participación gubernativa... Es la respuesta a una tendencia de nuestro tiempo. El elector quiere algo más que ser bien gobernado: quiere gobernar. En la estructura de gobierno de la sociedad de cuadros el sufragio se reducía al derecho a ser bien gobernado. En la estructura de gobierno de la sociedad de masas adquiere una dimensión nueva y se convierte en el derecho a gobernar y ser bien gobernado". Sufragio y Representación Política. Bibliográfica Omeba. Buenos Aires, 1963; p. 9.

Estas ideas de derecho tienen su consagración en el Art. 21 de la "Declaración Universal de los Derechos del Hombre" proclamada por las Naciones Unidas en el año de 1948, al que ya nos referimos en el capítulo anterior, y cuyo texto completo dice: "toda persona tiene el derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. Toda persona tiene el derecho de -- acceso en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad -- del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, -- por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto". Es en el contenido de este artículo, donde la democracia social encuentra su más firme apoyo político, pues no cabe duda que si un país tiene en la voluntad del pueblo el origen del poder de sus autoridades, permitiéndole participar directamente en la actividad gubernativa y celebrando en forma periódica elecciones auténticas y libres estará en el camino que conduce al perfeccionamiento democrático.

A este respecto, Mackenzie piensa que la libertad en las elecciones constituye un presupuesto fundamental pues si bien estas no pueden considerarse un "fin último, son un instrumento de gran valor, pues nada mejor se ha inventado para asegurar en sociedades numerosas las dos condiciones necesarias que mantienen la autoridad del Gobierno en toda sociedad. Primera: las elecciones crean un sentir común de apoyo popular y de participación en los asuntos públicos, aun cuando el Gobierno sea algo tan complejo que escape a la comprensión directa del ciudadano corriente. Segunda: las elecciones procuran una ordenada sucesión de los Gobiernos, por la pacífica -- transferencia de la autoridad a los nuevos gobernantes cuando

los anteriores deban retirarse por muerte o por haber fracasado" (223). Interesa entonces, que en un proceso electoral -- exista además de la posibilidad de las alternativas, la posibilidad de la libertad que debe ser garantizada ampliamente -- por los detentadores del poder político.

Algunos publicistas han visto el estudio del Derecho Electoral, sólo en su aspecto de elección-dimisión, por lo que la noción por ellos aportada resulta parcial en la actualidad. En este sentido, Manuel M. Moreno lo define como " el conjunto de principios y reglas que rigen la designación, mediante el voto de los gobernantes, que conforme a la ley, -- deben ser promovidos a sus cargos por elección popular". (224). Al analizar estas ideas, su autor considera que esos principios y reglas denotan "tanto el conjunto de normas positivas y obligatorias impuestas por el Estado cuanto los conceptos -- filosóficos o científicos que explican y justifican el origen y la finalidad de las instituciones electorales"; agrega, así mismo, que a este Derecho corresponde fijar los procedimientos "a que debe sujetarse el procedimiento del mecanismo electoral y la actuación de los electores para la designación de los funcionarios de elección popular".

En términos generales, esta definición, expresa acertadamente los elementos que corresponde al Derecho Electoral -- propio de la democracia política, pero se considera insuficiente para abarcar también el concepto actual de democracia social, cuya noción tiene una mayor amplitud que la primera. En conclusión, consideramos que el Derecho Electoral es el conjun

-
223. Mackenzie W.J.M. Elecciones Libres. Edit. Tecnos, S.A. Madrid 1962 p.p. 15 y 16.
224. Moreno M. Manuel. "El Derecho Electoral y la Evolución Política -- de México. Conferencia en la Fac. de Ciencias Políticas y Sociales de la U.N.A.M. Cursos de Invierno, 1961.

to de normas que regulan el procedimiento por medio del voto de la designación de los gobernantes, que conforme a la ley deban ser electos por el pueblo y que determinan las condiciones de su participación a través del cuerpo electoral en las decisiones gubernativas. En la definición propuesta, se integran ya los dos aspectos que caracterizan a las elecciones contemporáneas, como son el de ser un procedimiento para la designación de gobernantes y el de regular la participación popular en las formas de democracia semidirecta. Se puede afirmar así, que es este concepto del Derecho Electoral es más adecuado, porque refleja la nueva tendencia de la llamada democracia social.

2) EL DERECHO ELECTORAL Y SU AUTONOMIA CIENTIFICA.

El Derecho Electoral, por la creciente importancia que ha venido adquiriendo en los últimos años, ha dado lugar a que se le considere, ya no como un apéndice de otras ramas del Derecho, sino como una disciplina autónoma e independiente. Así, refiriéndose a este tema, el jurista español Nicolás Pérez Serrano, expresa que "nada de extraño tiene, pues, que la materia del sufragio, cada día más rica y abigarrada en cuestiones, adquiriese volumen bastante para formar casi una disciplina independiente (el Derecho Electoral), constituyera objeto de explicación en cátedras especiales (como ocurriera en algún Estado de la Unión Norteamericana), y mereciese los honores de una copiosísima literatura..." (225).

El Derecho Electoral forma parte del Derecho Público y dentro de este, particularmente del Derecho Constitucional, cuyo principal quehacer es el encuadramiento jurídico de los --

225. Pérez Serrano Nicolás; op. cit., p. 337 y 338.

fenómenos políticos. Procedamos a explicar un poco más estas ideas. Si revisamos los distintos temas que forman parte del Derecho Electoral, esto es, elecciones, democracia, representación, participación popular, control de la actividad de los gobernantes, percibimos de inmediato que es el Derecho Constitucional el encargado de establecer los principios rectores - que en tales materias privan; claro que el Derecho Electoral para su mejor comprensión didáctica y unidad de tratamiento - doctrinario requiere de autonomía científica, afirmación que se va convirtiendo en criterio dominante de los tratadistas - que se dedican a esta disciplina. Sin embargo, el Derecho no es una serie de compartimientos estancos, sino que todas sus ramas están íntimamente conectadas. De ahí, que en ocasiones, el Derecho Electoral tenga que auxiliarse de otras disciplinas, así del Derecho Administrativo para algunos aspectos técnicos, el Procesal para el contenido electoral, el Penal para las sanciones y el Privado para las nociones de domicilio, nacionalidad, edad, etc.

Esta concepción, por la propia juventud de la rama, no está todavía muy clara. Por otra parte, debe tomarse en cuenta, que esta disciplina se ve íntimamente ligada a los sistemas políticos de los diversos países y varía en el tiempo, lo que da lugar a confusiones y dificulta los estudios de Derecho Comparado, que tanta utilidad prestan a esta materia. Así por ejemplo, en países como en Francia, donde existen elecciones políticas y administrativas no es extraño que autores como André Demichel y Francine piensen que el Derecho Electoral es una prolongación del Derecho Constitucional y al mismo tiempo una rama del Derecho Administrativo.

Independientemente de situaciones concretas de las distintas legislaciones, el Derecho Electoral por sí mismo - como veremos más adelante - tiene razones suficientes para ser considerado como una rama autónoma del Derecho Constitucio

nal y como una disciplina unitaria que pueda tratar con la amplitud y metodología adecuada los temas propios de su campo, auxiliándose para ello de los conocimientos que le puedan aportar otras ramas afines.

Se entiende así, que el Derecho Electoral es una rama del Derecho Constitucional debido a que éste "pone en marcha un cierto número de normas del Derecho Constitucional y de las más importantes, ya que se trata de las que establecen el reclutamiento democrático de un cierto número de órganos del Estado". (226). Es en la Constitución de un país donde se establecen los principios políticos que norman su vida institucional, los cuales a su vez condicionan el contenido de las leyes electorales. Las leyes orgánicas electorales que derivan de un orden jurídico fundamental tienen que ajustarse a su espíritu para conservar la congruencia y la unidad que se requieren. Esta razón, explica la intervención del Poder Judicial en algunos países para mantener la coherencia de la Constitución cuando son sometidas a su consideración posibles violaciones llevadas a cabo en la realización de una contienda electoral.

Por otra parte, el Derecho Electoral en países como Francia es visto por algunos autores además como una rama del Derecho Administrativo, ya que este le proporciona la estructura técnica a diferencia del constitucional que le otorga su fundamentación política.

Las razones de la naturaleza mixta del Derecho Electoral -dicen Demichel y Francine- son de carácter histórico o de carácter técnico. Atendiendo al primer punto de vista, tanto las elecciones políticas como las administrativas evolucio-

226. Demichel Andre et Francine. Droit Electoral. Libraire Dalloz. - Paris 1973 pág. 8 (trad. por F.B.V.).

naron paralelamente, habiendo tenido las segundas una regula---
ción jurídica muy anterior a las primeras que recibieron sólo -
una escasa reglamentación. Esto puede verse con mayor claridad
en el terreno de lo contencioso de las elecciones para inte---
grar las asambleas de los parlamentos, las que han sido "hasta
una época reciente, un contencioso exclusivamente político, ---
mientras que en el mismo tiempo el juez administrativo participa
en la elaboración del cuerpo electoral... En la medida en -
que el Derecho Electoral es un derecho pretoriano... él es, --
históricamente un Derecho Administrativo" (227). Por lo que -
hace a la razón técnica, corresponde al Derecho Administrativo
encauzar la solución de problemas relativos a la práctica" de -
ciertas normas de compatibilidad que deben ser resueltas sobre
la base de los principios constitucionales de la representación
política, pero con la ayuda de mecanismos que tienen su origen
en el Derecho Administrativo". (228). Los principios técnicos
del Derecho Electoral son proporcionados por el Derecho Adminis-
trativo. Coincidimos con el criterio de estos autores, más no
así con las razones que los apoyan, ya que ellas son válidas pa-
ra el Derecho Electoral francés, pero no para otros tipos y muy
especialmente para el mexicano. Efectivamente creemos que par-
ticipa del Derecho Administrativo, pero que su justificación no
es de carácter histórico, sino más bien técnico, que como en el
caso nuestro, consiste en la necesidad de que el ejecutivo par-
ticipa en las elecciones con su capacidad de administrador, pa-
ra garantizar la regulación y el orden con que deben ser cele-
bradas.

Es claro, por otra parte que el Derecho Electoral re-
cibe el auxilio del Derecho Privado al utilizar "algunos de -
sus marcos jurídicos". Nociones como la calidad del elector,

227. Demichel Andre et Francine; op. cit., pág. 10.

228. Ibidem; pág. 11.

domicilio, residencia, vínculos matrimoniales, etc., etc., que provienen de este Derecho son utilizadas por el Electoral. Se observa también, que las organizaciones y asociaciones que no son de carácter público dan lugar al nacimiento de un Derecho Electoral Privado que recibe importantes influencias del Derecho Electoral en general, sobre todo por lo que se refiere a los principios técnicos más que a los políticos.

De lo expresado anteriormente, se desprende que la autonomía de este derecho, es un resultado de su desarrollo -- histórico por una parte y de su ubicación, con respecto a las otras ramas del Derecho. Muchas son las modificaciones, que a través del tiempo ha venido sufriendo el Derecho Electoral, mo tivadas por las circunstancias políticas que han prevalecido -- en distintos regímenes políticos. Tal cosa se observa, v. gr., en lo referente al sufragio que siendo muy restringido al prin cipio, se fue ampliando gradualmente hasta hacerse universal, -- participando así un número cada vez mayor de ciudadanos en los procesos electorales.

A pesar de este movimiento histórico continuado que el Derecho Electoral ha experimentado y sigue experimentando, -- se observa que, en términos generales, sus principios de ori-- gen individualista y liberal siguen prevaleciendo en la época actual. Lo esencial de sus técnicas, desarrolladas también -- progresivamente, se han venido manteniendo y sus caracteres ju rídicos tienen carácter permanente, independientemente de su -- aplicación.

De acuerdo con su situación jurídica, el Derecho --- Electoral posee una autonomía propia, surgida como resultado -- de su especificidad jurídica que a su vez explica las razones de su continuidad en el tiempo. Esta especificidad se produce como una consecuencia de la doctrina de la representación polí

tica, que constituye la base teórica de este Derecho. Es esta situación exclusiva lo que "impone a este derecho condicionamientos particulares que constituyen lo esencial de su autonomía. El Derecho Electoral debe ser suficientemente eficaz como para asegurar la representación de los electores. Y al mismo tiempo debe reconocer sus propios límites, característicos de esta representación... En suma, el Derecho Electoral debe servir lo mejor posible a la representación popular, prohibiéndose así mismo darle amos". (229).

La representación política recibe del Derecho Electoral la garantía de su aseguramiento, mediante algunas normas que establecen las bases de su continuidad, lo que explica la periodicidad de los procesos electorales y la renovación de los miembros que integran los órganos estatales por medio del sufragio.

Por otra parte, el Derecho Electoral ha conservado un gran respeto a la representación, derivado de algunos principios políticos que hacen de él un derecho original y autónomo sobre todo en lo que se refiere al aspecto contencioso, ya que "la idea general es que la autoridad de los órganos constituidos, aun cuando ellos tienen que decir el derecho, debe a veces eclipsarse ante la del propio pueblo". (230). Sin embargo, tal orientación tiene sus limitaciones, por ejemplo, en aquellas normas que establecen requisitos para el electorado, condiciones de ilegibilidad, incompatibilidades en cargos de elección y cargos administrativos, las que deben interpretarse estrictamente por ser limitaciones que el legislador ha considerado conveniente fijar a la soberanía del cuerpo electoral; -

229. Demichel Andre et Francine; *ibidem* p. 13 (trad. F.B.V.)

230. Demichel Andre et Francine; *op. cit.*, pág. 13 (trad. F.B.V.).

también conduce el mencionado principio, a que el Órgano que conoce de un problema contencioso electoral tenga presente las consideraciones que merece "la sinceridad del escrutinio", reconociendo y respetando así la voluntad misma del cuerpo electoral.

3) FUENTES DEL DERECHO ELECTORAL.

En la ciencia jurídica se distinguen tres tipos de fuentes que son las formales, reales e históricas. Las primeras son aquellas que derivan de los procesos mediante los cuales son creadas las normas jurídicas vigentes. Las segundas, están constituidas por los factores y elementos que le dan contenido a las mismas y, las últimas, se refieren a aquellos documentos en que se encuentran insertos los textos de una o varias leyes. (231).

Dentro de esta distinción, las fuentes formales del Derecho más aceptadas son: la legislación, la costumbre y la jurisprudencia; las cuales, al reunir sus elementos en un proceso condicionan la validez de las normas que los mismos procesos engendran. Estos elementos -según García Maynez- son ajenos al contenido mismo de las normas, pues por su naturaleza intrínseca se refieren a factores reales de distinta índole que deben ser tomados en consideración por el legislador en la elaboración de las leyes. Entre las fuentes formales y entre las fuentes reales, hay una estrecha vinculación que refleja la relación existente entre forma y contenido.

231. cfr. García Maynez Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 8a. Edic. Edit. Porrúa, S.A. México, 1958; p.p. 51 y s.s.

Se ha expresado ya, que el Derecho Electoral se fue integrando paulatinamente como una consecuencia de la evolución política en diversos países, sobre todo europeos. Su reglamentación se fue haciendo aisladamente en muchos textos, - los que carecían de unidad, por lo que las fuentes de este derecho se encontraron dispersas. No fue sino hasta la codificación que se hizo del Derecho Electoral en algunos Estados, -- cuando fué posible dotarlo de unidad material.

Debe considerarse que esta distinción clásica de las fuentes del Derecho, induce a cierta confusión por lo que se refiere a las fuentes formales, pues como se ha afirmado ésta, "es una expresión ambigua, que se refiere a veces a la norma que es el fundamento de otra, a veces el proceso de creación o producción de una norma superior..." (232). Para superar - la anterior ambigüedad, es necesario tener presente que existen fuentes primarias y fuentes secundarias del Derecho. Las primeras son aquellas que están integradas por las normas --- constitucionales, que sirven de base a la organización de todo el derecho, pues de ellas se desprende el proceso que en - sus diversas etapas hace posible la creación de la ley. Las segundas, son las que se derivan de una norma positiva que en el tránsito de lo abstracto a lo concreto da lugar a la interpretación. En esta hipótesis estarían comprendidas las reglamentaciones, las resoluciones de los jueces y tribunales y la jurisprudencia.

Puede observarse, que de acuerdo con el criterio tradicional que no hace la distinción que mencionamos anteriormente, algunos autores como Demichel en Francia, han creado -

232. Schmill Ordóñez Ulises y otros. "Las Fuentes del Derecho". Conceptos Dogmáticos y Teoría del Derecho. Edit. UNAM. México --- 1979; pág. 97.

confusiones al tratar este tema, equiparando, por ejemplo, la dispersidad del Derecho Electoral objetivo con la falta de unidad de las fuentes del mismo, lo que se desprende de su afirmación de que "el Derecho Electoral se construyó progresivamente después de la Revolución a medida que la evolución política aumentaba el número de los órganos elegidos. Los textos no estaban dados al comienzo, ellos tradujeron una mutación política que se efectuó por saltos. Las fuentes del Derecho Electoral estuvieron, por esta razón, dispersas durante mucho tiempo". (233). Se observa en este párrafo, que no son las fuentes las que se encontraban dispersas sino los diversos ordenamientos del Derecho Objetivo Electoral, tomados como la fuente formal por el autor, quien lamenta la falta de codificación, lo que desde el punto de vista de un criterio que distingue entre fuentes formales primarias y secundarias, no hace a estas tener diferente ubicación, pues solo demuestra que la producción de las mismas no está reunida técnicamente en un todo.

Es de pensarse entonces, que tomando en considera---ción los puntos de vista anteriores, la fuente formal primaria del Derecho Electoral lo es la Constitución y las fuentes formales secundarias serían la legislación, la jurisprudencia, -- los usos, las costumbres y en ocasiones la doctrina.

Dentro de este orden de ideas, pensamos que es necesaria una clasificación más que atañe al criterio de inmediatez, en cuanto a las fuentes del Derecho Electoral, distinguiendo -- así entre fuentes directas y fuentes indirectas, siendo las -- primeras aquellas en que la constitución o la ley lo contienen expresamente e indirectas aquellas en que se hace necesaria la remisión a otras ramas del Derecho por ser auxiliares del Derecho Electoral o por supletoriedad. Aunque en todas las disci-

233. Demichel Andre at Francine; *ibidem* pág. 5.

plinas jurídicas existe este criterio de supletoriedad, que - hace posible la unidad del orden jurídico, en la materia, objeto de nuestro estudio, la importancia del auxilio que le -- prestan otras ramas jurídicas, deriva del hecho de que durante muchos años, por razones ya mencionadas, la normación de - las instituciones electorales ha sido tradicionalmente postergadas.

En estas condiciones, el Derecho Electoral participa, v. gr., del Derecho Privado en aspectos relacionados con el - domicilio, la edad, el matrimonio; con el Derecho Penal en -- las que son aplicables en el capítulo de sanciones para las - violaciones o fraudes cometidos en el ejercicio del sufragio.

Por cuanto hace al conocimiento de las fuentes reales del Derecho Electoral, partiendo de la definición en general que García Maynez nos proporciona en el sentido de que -- son "los factores y elementos que determinan el contenido de tales normas", tenemos que atender a que tales factores en - la materia corresponden exactamente a los que originan la vida política de un Estado. Así, lo que desde el punto de vista de las fuentes formales llamamos Derecho Electoral, es lo mismo en las fuentes reales que la sociología política.

Las fuentes reales encierran una gran importancia para el estudio del Derecho, porque basándose en ellas se puede llegar a saber cuales son "los ideales que influyen sobre el legislador para determinar su contenido, el concepto de justicia individual y social, el deseo de equilibrar intereses o - resolver conflictos de intereses, las razones geográficas, políticas, individuales o sociales que tuvo en cuenta el legislador para determinar el contenido de la regla" (234). Estos

234. Morineau Oscar. El Estudio del Derecho. Edit. Porrúa. México, 1953; p. 67.

factores, como ya sabemos, son de muy diversa naturaleza y deben ser conjuntados por el legislador para producir un orden normativo que sea congruente con la realidad que aspira a regir. La fuente real se constituye por consiguiente con dos elementos segun -expresa acertadamente Flores García- que son: "un elemento material u objetivo real, como son los fenómenos o factores económicos, políticos, culturales, de experiencia social; y; además, de un elemento psicológico - creador, que provoque al cuerpo elaborador de una nueva norma jurídica se inspire en esos factores reales sociales". (235).

Para el jurista dogmático de la escuela tradicional, la fuente real del Derecho es cosa aparte de su ciencia, como se desprende de la exageración Kelseniana en donde tales fuentes son razones o cuestiones metajurídicas, "de índole puramente extrínseca, lo que equivale a declarar que nada tienen que ver con el contenido de las normas, con lo que éstas, en cada caso, permiten o prescriben". (236).

Precisamente, al referirse a la metodología pura de Hans Kelsen, López Portillo comenta que si ella es aceptada -- "tendremos que estudiar al Estado, en cuanto significa orden jurídico dado; los problemas de validez de ese orden, los considera metajurídicos, por ejemplo: los acontecimientos históricos o sociológicos del Estado son metajurídicos y no le interesan a la Teoría del Estado sino a otra disciplina; por igual los problemas del ser, los estima metajurídicos; por ejemplo: los antecedentes históricos o sociológicos del Estado, son metajurídicos como metajurídico es el fin. No le importan a la Teoría del Estado, más aún, metódicamente no los puede ni con-

235. Flores García Fernando Rev. "Jurídica". Edit. Depto. de Derecho de la Univ. Latinoamericana. Núm. 5. México - 1973; p. 267.

236. García Maynez; op. cit., pág. 52.

cebir. Son objeto de otra disciplina. La Teoría sólo puede estudiar al Estado en tanto es, formalmente normativo", concluyendo al criticarlo que había que rechazar al formalismo por-- que conduce a vaciar "de contenido el estudio del Estado. No se pueden estudiar los hechos ni los problemas políticos, ni sociales, ni económicos, ni axiológicos. Ninguno de los temas tradicionales, cuyos antecedentes contemplamos, pueden admitirse dentro del estudio del Estado por ser metajurídicos..." --- (237).

Esta limitación histórica que el formalismo impuso a la ciencia jurídica, tuvo como consecuencia que los juristas, ante la ausencia de una legislación abundante y tecnificada de los actos electorales, que como hemos visto siempre se hizo en forma tardía, no pudieran desmembrar al Derecho Electoral para estudiarlo como una rama autónoma y que por otra parte, la --- praxis electoral al responder a las necesidades de la evolu--- ción política de los conceptos democráticos dejara atrás con rapidez sus formas jurídicas precarias, avanzando con mayor celeridad que el propio Derecho, lo que explica, por una parte, la ausencia de tratados y obras acerca del Derecho Electoral a que nos referimos al principio de este capítulo, y la tendencia del enfoque de estos temas por necesidad de actualización, más en la línea sociológica que en la puramente jurídica, dando así como resultado la preponderancia de las fuentes reales. Sin embargo, todas estas razones, sólo confirman un trasfondo más importante, que consiste en el hecho de que la materia objeto de nuestro estudio, por su propia naturaleza no es una -- disciplina que pueda ser analizada utilizando únicamente los -- criterios formalistas.

237. López Portillo José. Génesis y Teoría General del Estado Moderno. Ediciones Botas. México, 1958; p.p. 45 y 46.

Lo anterior, nos conduce a considerar, como se hizo en la introducción de este capítulo, que el Derecho Electoral debe ser estudiado con sus dos vertientes que son la jurídica y la política, unidas en el acto de positividad, donde el ser y el deber ser se hallan en intimidad dialéctica, permitiéndonos afirmar que en la medida en que este Derecho se ha venido separando del formalismo jurídico ha cobrado cada vez una mayor importancia, que hace vislumbrar un tratamiento doctrinario más amplio y especializado, acorde con su propia naturaleza. Con toda razón se ha afirmado que "analizar los diversos sistemas electorales como si se tratara de instrumentos científicos o mecánicos de comportamiento exacto e invariable sería desconocer que las disposiciones que regulan los procesos electorales son, como toda norma jurídica aplicada al poder político, resultado de factores históricos, socioeconómicos y políticos que les asignan determinadas funciones". (238).

Pensamos que las fuentes reales del Derecho Electoral, que son la expresión más dinámica del quehacer político del hombre, mantienen una conexión inmediata e imprescindible en el estudio de la materia, lo que da a estas una dimensión mayor en la actualidad, que hacen que los juristas las traten desde las perspectivas propias de su campo. Tal cosa, no ocurre en otras ramas del Derecho, en las que se puede hacer una relativa abstracción de estas fuentes sin dañar su naturaleza.

La incomprensión de estas cuestiones, ha impedido el surgimiento de verdaderos especialistas en esta rama, que sintetizen en sus enfoques tanto las aportaciones jurídicas como las sociológicas y que están requiriendo las naciones que aspiran a progresar dentro de la democracia.

238. Carreras de Francesc y Valles M. Josep. "Las Elecciones". Edit. Blume. Barcelona, 1977; p.p. 17 y 18.

En nuestro país, se deja sentir con apremio la necesidad de estos especialistas, no sólo por la proliferación y el ensayo de novedosos sistemas electorales, sino porque además, se observa que estos son trasplantados de los que se han aplicado en otras naciones, imitándolas extralógicamente con los consecuentes problemas que significa la adaptación a un medio que no responde al grado de desarrollo cultural y político que ellas poseen. Por otro lado, hay que tener presente que por regla general se trata de experiencias que en otras latitudes han perdido eficacia, comenzando en ocasiones a ser superadas en el momento de su implantación en México.

Para evitar esto, mucho ayudaría que las Facultades de Derecho del país, implantaran la cátedra de Derecho Electoral en sus programas, con la finalidad de preparar el camino para la especialización que conduzca a la elaboración de una doctrina mexicana en esta materia, inspirando una legislación de vanguardia, que asentada en la evolución progresista de nuestra realidad política sea capaz de contribuir al perfeccionamiento de nuestra democracia.

Finalmente, dadas las limitaciones de este trabajo, nos abstenemos de enunciar casufsticamente las fuentes reales, como se hizo con las formales, ya que el hacerlo haría prólijo este estudio, alejándonos del propósito de nuestra tesis.

Por otra parte, las fuentes históricas son aquellas que se aplican "a los documentos (inscripciones, papiros, libros, etc.) que encierran el texto de una ley o conjunto de leyes" (239), los cuales son de una gran utilidad para el conocimiento del Derecho pretérito. Físicamente estos documentos son de muy diversa naturaleza y reflejan también los medios de escritura que se han tenido en distintos pueblos y épocas.

239. García Maynez; op. cit. p. 51.

Es conveniente hacer notar que para que una norma --- del pasado tenga el carácter de fuente, necesita no ser vigen-- te, es por lo tanto "menester que sea un precepto derogado o forme parte de una reglamentación abrogada", siendo éste como - dice Flores García el primer elemento objetivo - pretérito, en-- contrándose el segundo que es el subjetivo - psicológico - pre-- sente en el impacto que provoca dicha fuente, en el órgano ---- creador del Derecho "quien la toma en cuenta como modelo (a seguir o a evitar)... en la producción de una nueva regla jurí dica". (240).

Por cuanto al Derecho Electoral se refiere, ocurre en las fuentes históricas algo semejante a lo que hemos contempla-- do al disertar sobre las reales; también en este caso, dentro de la estricta tradición formalista, la fuente histórica carece de carta de naturalización para la integración del Derecho, li-- mitándose los tratadistas a mencionarla en breves párrafos y -- con expresiones y conceptos que la ubican más bien como fuente para la elaboración de una historia del Derecho que como genera-- dora de normas jurídicas.

Sin embargo, si salimos de la tradición mencionada y nos ubicamos en una concepción del acto jurídico en la que el - ser y el deber ser son categorías que se unen dialécticamente - en la vida jurídica social, encontraremos que para el Derecho - Electoral, es muy importante la materia y el contenido de las - fuentes históricas. Debemos así entender a la historia, no so-- lamente como un pasado estático, carente de significación, sino como la actualización del mismo, convirtiéndose así las fuentes históricas en fuentes reales del Derecho. Reconocemos que para otras ramas del Derecho, este pasado hecho presente, no resulta

tan importante, como para el Electoral, ya que debe tenerse en cuenta, que las instituciones fundatorias del mismo, adquieren plenitud y continuidad en el transcurso del tiempo, pues la forma de existencia política de un pueblo es siempre una conciliación de intereses acrecentado por la cooperación, no de un instante, sino a través de procesos continuados de integración. -- Las formas políticas, sólo son inteligibles si se explican por su exégesis histórica.

La falta de atención a las fuentes históricas en el Derecho Electoral, que se traduce en indiferencia a las tradiciones políticas, ocasiona que en el tránsito de la fuente real a la formal, se ignoren contenidos históricos de gran importancia, produciendo cambios bruscos, que impiden la comprensión de las normas electorales, haciendo con ello más difícil la práctica de la democracia e involucrando su desarrollo.

México ha venido sufriendo las consecuencias de esta falta de atención a las fuentes históricas, formulando leyes electorales de vida efímera, que bien se puede decir que aun no se acaba de entender una reforma para su cumplimiento, cuando ya se da nacimiento a otra con un contenido diferente, impidiendo la implantación de una sólida tradición, que haría más expedito el desempeño democrático del ciudadano y el cumplimiento de sus obligaciones electorales.

Es de desearse entonces, que siguiendo una línea histórica que respete lo mejor de nuestras tradiciones políticas y adopte las nuevas instituciones que la modernidad de nuestro Estado requiere, la democracia mexicana se beneficie con un Derecho Electoral cada vez más simple, que sea plenamente comprendido y practicado por el pueblo que ha de cumplirlo.

Conscientes así, de la importancia que para nuestro Derecho Electoral tienen las fuentes históricas, se procederá en el capítulo X a hacer un análisis de los textos legislativos electorales del pasado, refiriéndonos a continuación a las fuentes primarias del Derecho Electoral en México.

4) FUENTES PRIMARIAS DEL DERECHO ELECTORAL EN MEXICO.

En nuestro país puede intentarse un tratamiento sistemático de las fuentes primarias del Derecho Electoral contenidas en la Constitución Política, clasificándolas en cuatro grupos:

- 1) Las que se refieren a las decisiones fundamentales del Estado Mexicano, instaurando la democracia como forma de vida.
- 2) Las que establecen el marco de libertades que hacen posible la democracia.
- 3) Las que fijan los procedimientos para integrar -- los órganos del Estado y los elementos del proceso electoral.
- 4) Las que garantizan jurisdiccionalmente al proceso electoral.

En las páginas que siguen, mencionaremos los artículos que corresponden a cada uno de estos grupos.

- 1) Las que se refieren a las decisiones fundamentales del Estado Mexicano, instaurando la democracia como forma de vida, las encontramos en los siguientes artículos: 30., pá-

rrafo I, inciso a, que contiene la definición de la democracia; el 39 y 40. que establecen la radicación de la soberanía nacional en el pueblo y su constitución en una República representativa, democrática y federal; el 41 en su párrafo I -- que habla del ejercicio de su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en lo federal y en lo local por lo que toca a los regímenes interiores de los Estados por los poderes establecidos en sus constituciones.

El 115 que establece en su primer párrafo las reglas de organización de las entidades federativas, las que deberán adoptar para su régimen interior la forma de gobierno - republicano, representativo, popular, teniendo como base de su organización territorial y de su organización política y - administrativa el Municipio Libre.

Dentro de este primer grupo se encuentra el Art.133 que establece la jerarquía de la Constitución, la que junto - con las leyes emanadas del Congreso y los tratados que estén de acuerdo con la aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión y por lo tanto no podrán ser contravenidas - por ninguna Constitución o leyes de los Estados.

2) Las fuentes que establecen el marco de libertades que hacen posible la democracia, están expresadas en los artículos: 2o. que prohíbe la esclavitud; 4o., que establece la igualdad del hombre y la mujer; 6o. y 7o. que consignan la libertad de expresión del pensamiento y el derecho a la información y el 9o. que habla de la libertad de asociación o reunión.

3) Las que fijan los procedimientos para integrar los órganos del Estado y los elementos del proceso electoral, están contenidas en los artículos 5o. párrafo 4o., que señala la obligatoriedad del desempeño de los cargos consejiles y -- los de elección popular y la gratuidad con que deben realizarse las funciones electorales y censales; 30 y 37 que hablan de la nacionalidad; el 33 que consagra la prohibición de los extran

jeros de inmiscuirse en los asuntos públicos del país y por --
consecuente de su participación en los procesos electorales; --
el 34 y 38 que establecen la calidad de ciudadano y el 35 que
menciona sus prerrogativas como son las de las fracciones I y
II de votar en las elecciones populares y poder ser votado pa-
ra todos los cargos de elección popular y nombrado para cual--
quier otro empleo o comisión; III de asociarse para tratar los
asuntos políticos del país. En el 36 que dice cuales son las
obligaciones del ciudadano, como son las de inscribirse en los
padrones electorales, votar en las elecciones populares en el
distrito electoral que le corresponde, desempeñar los cargos -
de elección popular de la Federación o de los Estados y los --
concejiles del Municipio donde resida y las funciones electora
les y las de jurado. El 41 que a partir del párrafo 2o. se re
fiere a los partidos políticos, reconociendo las formas de su
intervención en el proceso electoral, sus finalidades, dere--
chos, etc.; los artículos 42 al 48 que establecen las partes -
integrantes de la Federación y el Territorio Nacional.

Los artículos comprendidos en el Título III, que se
refieren a la División de Poderes y a las características del
Poder Legislativo y Ejecutivo son en su mayor parte fuente pri
maria del Derecho Electoral.

Destaca en esta materia, el contenido del Art. 50 --
que deposita el Poder Legislativo en un Congreso General, que
se divide en la Cámara de Diputados y Senadores; el 51 que -
menciona la calidad de representantes de los miembros de la --
primera y establece la periodicidad de tres años para su reno
vación; en el 52 se establece el novedoso sistema en México
de integración de la Cámara de Diputados por medio del princi
pio de votación mayoritaria relativa hasta un número de 300 di
putados y de representación proporcional hasta un máximo de --
100, para lo cual el 53 divide al país en 300 distritos elec-

torales y crea el sistema de listas regionales, constituyendo hasta 5 circunscripciones electorales plurinominales para la - elección de los 100 diputados de representación proporcional. - Así mismo el 54 consigna las bases generales para la elección de estos diputados. Los requisitos que deben reunir los aspirantes a una diputación se enumeran en el 55.

Los artículos 56, 57 y 58 mencionan que la Cámara - de Senadores se integra por dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal electos directamente y en su totalidad cada seis años; establecen que por cada Senador propietario ha brá un suplente y los requisitos necesarios para alcanzar este cargo. El 59 consagra el principio de no reelección para un partido inmediato.

El 60 faculta a la Cámara de Diputados y Senadores para calificar la elección de sus respectivos miembros a tra-- vés de sus Colegios Electores. También se expresa en este ar-- tículo que procede el recurso de reclamación ante la Suprema - Corte de Justicia contra las resoluciones del Colegio Electo-- ral de la Cámara de Diputados, fijando los requisitos de proce-- dencia y el trámite a que se sujetará él mismo.

El principio de incompatibilidad de funciones repre-- sentativas entre dos o más cargos, está contenido en el Art. - 62; mencionando el 63 el número de miembros requeridos por - ambas cámaras para sus sesiones, expresando las obligaciones - de sus miembros para concurrir a las sesiones y las sanciones por no hacerlo. En el 70 se faculta al Congreso para expedir la ley que regule su estructura y funcionamiento, determinando las formas y procedimientos para la agrupación de Diputados, - según su afiliación de partidos, garantizando al mismo tiempo, la libre expresión de las distintas corrientes ideológicas re-- presentadas en la Cámara de Diputados.

En la Sección III de este Título III se establecen - en su Art. 73 las facultades del Congreso de la que nos interesa destacar las de la fracción V relacionada con el 44, que habla de la posibilidad de cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación previendo la creación del Estado del Valle de México en este supuesto; de la VI que otorga al mismo la realización de la función legislativa en todo lo relativo al Distrito Federal de acuerdo con las bases que confieren al Presidente de la República el gobierno de esta Entidad, quien lo ejercerá por conducto del Órgano u Órganos que la ley respectiva determine, cuyos ordenamientos legales y reglamentos podrán someterse al referéndum y ser objeto de iniciativa popular. También se relacionan con nuestra materia las facultades del Congreso que se encuentran en la fracción XVI consistentes en la expedición de leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, etc., y las de la fracción XXVI y XXVII por medio de las cuales puede conceder licencia al Presidente de la República, constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que con carácter de sustituto, interino o provisional debe sustituirlo; así como para aceptarle la renuncia a este cargo en los términos del 84 y 85. Se reconoce como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados en el 74, la de erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley le señala respecto a la elección del Presidente de la República.

En el Art. 76 se faculta exclusivamente al Senado -- en su fracción V para declarar cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales de un Estado, al que se le debe nombrar un gobernador provisional, a efecto de que convoque a --- elecciones dentro de su territorio. Este nombramiento se hará por el Senado seleccionándolo de la terna que al efecto proponga el Presidente de la República. En el 77 fracción IV se menciona que ambas Cámaras están facultadas para expedir la convo

catoria para elecciones extraordinarias con la finalidad de cu
brir las vacantes de sus respectivos miembros.

El Capítulo III denominado del Poder Ejecutivo con--
tiene varios artículos que son fuente del Derecho Electoral, -
como son el 80 que dice que el ejercicio del Supremo Poder Eje
cutivo se deposita en un solo individuo que se denomina "Pre-
sidente de los Estados Unidos Mexicanos"; el 81 establece que
su elección será directa en los términos que dispóngala Ley
Electoral; el 82 menciona los requisitos necesarios para ocu--
par este cargo.

La fecha de iniciación del cargo, su periodicidad de
6 años y el principio de no reelección en el mismo están conte
nidos en el 83. El Art. 84 menciona el procedimiento para ---
ejercer la facultad contenida en la fracción XXVI del 74, orde
nando que el Congreso si estuviera en sesiones debe constituir
se en Colegio Electoral en caso de falta absoluta del Presiden
te de la República en los dos primeros años, pudiendo nombrar
un Presidente interino por mayoría absoluta de votos y en es--
crutinio secreto si participan cuando menos las dos terceras -
partes de sus miembros; asimismo, el Congreso dentro de los --
diez días siguientes a la designación del Presidente interino
deberá expedir la convocatoria para la elección del Presidente
que deba concluir el período respectivo. En caso de que el --
Congreso no estuviere en sesiones, corresponderá a la Comisión
Permanente nombrar al Presidente provisional y convocará a se-
siones extraordinarias al Congreso para que sea éste el que de
signe al Presidente interino y expida la convocatoria a elec--
ciones presidenciales en los términos del primer párrafo men--
cionado. Finalmente, cuando el Presidente falte dentro de los
cuatro últimos años de su período, si el Congreso de la Unión
se encuentra en sesiones designará al Presidente sustituto que
deba concluirlo; si no estuviera reunido la Comisión permanen

te nombrará un provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que erigido en Colegio Electoral elija - al Presidente sustituto.

El Art. 85 establece que si al comenzar un período - constitucional no se presentase el Presidente electo, o la --- elección no estuviera hecha y declarada el 10. de diciembre, - cesará en sus funciones el Presidente cuyo período haya con--- cluido, encargándose el Poder Ejecutivo al que designe el Congreso de la Unión, o con el carácter de provisional al que designe la Comisión Permanente procediéndose a lo que establece el 84. También menciona, que cuando la falta del Presidente - fuese temporal se designará un Presidente interino para que la cubra, bien sea por el Congreso de la Unión si está reunido o bien por la Comisión permanente si no lo está. Cuando se de - el caso de que el Presidente falte más de 30 días sin estar -- reunido el Congreso, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias del Congreso para que resuelva sobre la li - cencia y nombre, en su caso, al Presidente interino.

El cargo de Presidente de la República según el 86 s^o lo puede ser renunciado por causa grave que calificará el Congreso de la Unión ante el que se presentará la renuncia. En - el 87 se obliga al Presidente electo, al tomar posesión de su cargo a presentar ante el Congreso de la Unión si está en se-- siones o ante la Comisión permanente la protesta de ley, lo -- que es interesante señalar por ser esta una solemnidad consti- tutiva del cargo.

El Art. 115 en su fracción I consigna las reglas - del proceso electoral municipal y en la III menciona que los - municipios serán investidos de personalidad jurídica para to-- dos los efectos legales y que la elección de los gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales serán directas, -

ajustadas a las leyes electorales respectivas. También establece este artículo la duración de 6 años para el período de gobernador, consagrando el principio de no reelección, tanto para este como para los diputados a las legislaturas de los Estados, aclarando que en el caso de estos últimos, no podrán ser reelectos para el período inmediato, pero sí para los posteriores.

Consagra, también el artículo mencionado, la división territorial en atención al número de habitantes para la elección de representantes a las legislaturas de los Estados, introduciendo en ellas el sistema de diputados de minoría y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300,000 o más habitantes, todo esto de acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas.

Dentro de las prevenciones generales, que se mencionan en el Título III, nos interesa destacar la del Art. 125 -- que dice que ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos -- cargos federales de elección, popular, ni uno de la Federación y otro de un Estado que sean también de elección, pero el nombrado puede elegir entre ambos, el que quiera desempeñar. El 128 consigna la obligación para todo funcionario público, antes de tomar posesión de su encargo de prestar la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

Por lo que se refiere a la materia religiosa, el Art. 130 prohíbe a los ministros de los cultos reunirse pública o -- privadamente y hacer crítica en actos de culto o de propaganda religiosa a las leyes fundamentales del país, de las autoridades en particular o en general del gobierno, privándoles del voto activo y pasivo, así como del derecho para asociarse con fines políticos, estableciendo al respecto el impedimento es--

tricto de formar toda clase de agrupaciones de esta naturaleza y celebrar en los templos reuniones políticas.

4) Las que garantizan jurisdiccionalmente al proceso electoral, están contenidas en el artículo 97 fracción 4o.- que consigna la facultad de la Suprema Corte de Justicia para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos -- que constituyan la violación del voto público, condicionándolo a que de acuerdo con su criterio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión.

Los artículos constitucionales enunciados arriba, -- constituyen tanto la fuente primaria directa como indirecta -- del Derecho Electoral, por lo que se explica la importancia -- fundamental que para esta materia encierre el conocimiento de los mismos.

Por otra parte, son fuentes formales secundarias del Derecho Electoral Mexicano, la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales y los Reglamentos que de ella emanan, -- así como las disposiciones surgidas de la facultad reglamentaria del Ejecutivo; también lo son la costumbre, los usos y la doctrina, cuando así lo establecen las disposiciones legales. Finalmente, son fuentes secundarias y muy importantes, las resoluciones de los organismos electorales, especialmente la Comisión Federal Electoral, el Registro Nacional de Electores y los Colegios que en esta materia existen.

Por lo que se refiere a la jurisprudencia, en nuestro país no existe en materia electoral a pesar de que el artículo 97 constitucional desde el año de 1917 otorgó facultades a la Suprema Corte para intervenir en las elecciones y las nuevas reformas de 1977 ampliaron éstas. La ausencia de jurisprudencia

dencia obedece a que la Corte no ha ejercido las facultades -- que le han sido otorgadas, por incompatibilidad con la dignidad y el respeto que debe caracterizar a este alto Tribunal, -- ya que tales funciones no son de naturaleza jurisdiccional soberana. Comentando esta situación, Ignacio Burgoa estima que de acuerdo con el alcance del mencionado artículo, la Corte só lo puede "acumular datos de variada índole para esclarecer el hecho investigado, a fin de ponerlos a disposición de las autoridades encargadas del ejercicio de la acción penal correspondiente, las cuales, ante la ausencia de obligatoriedad jurídica de las conclusiones investigatorias a que hubiere llegado -- el mencionado tribunal, pueden o no adherirse a las mismas, -- existiendo la posibilidad de que las opiniones sustentadas por éste a propósito de los acontecimientos averiguados, sean revisadas posteriormente por órganos judiciales de grado inferior a quienes compete el conocimiento del juicio respectivo". --- (241). Es evidente, que las razones de este y otros autores -- en el mismo sentido, son acertadas y por su claridad no requieren mayor comentario.

241. Burgoa Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. cit. p.p. 782 y 783.

CAPITULO VII

CONTENIDO DEL DERECHO ELECTORAL
PRESUPUESTOS Y PRIMERA ETAPA DEL PROCESO

"El procedimiento electoral es un todo sistemático, en cuanto sus partes son interdependientes. resulta imposible avanzar por un "frente" sin considerar los demás".

Mackenzie

1) EL SUFRAGIO Y SUS FUNCIONES.

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

La doctrina del Derecho Electoral le ha venido dedicando preferente atención al sufragio, el cual es analizado -- también por otras disciplinas debido al interés que su estudio representa. Desde el punto de vista técnico, se observa que -- este Derecho se ha venido desarrollando en forma paralela a -- las luchas políticas para hacer más accesibles a las grandes

masas populares su arribo al poder y por hacer más idóneas las fórmulas representativas.

Para la organización de los gobiernos representativos, el sufragio es un elemento esencial de gran trascendencia jurídica y política, que le hace alcanzar un excepcional interés práctico. No sólo debe ser visto como una fórmula o instrumento de designación de los gobernantes por el pueblo, sino como medio de participación de éste en las decisiones gubernamentales y principio legitimador de todo poder político. Atendiendo a esto, Sánchez Viamonte lo ha definido acertadamente como "toda manifestación individual que tiene por objeto concurrir a la formación de la voluntad colectiva, con el fin de constituir el gobierno o de decidir algún problema trascendental para los intereses de la Nación". (242). En el mismo sentido Fayt considera que el sufragio "consiste en el derecho político -- que tienen los miembros del pueblo del Estado de participar -- en el poder como electores y elegidos, es decir, el derecho a formar parte del cuerpo electoral y, a través de éste, en la organización del Poder" (243); distinguiendo este autor, también, la función electoral y la función de participación como características del mismo.

En su noción conceptual del sufragio, el tratadista español Nicolás Pérez Serrano considera que éste constituye -- "una operación administrativa por su forma y procedimiento, mediante la cual se designa a quienes hayan de ocupar determinados cargos públicos, se manifiesta el criterio del cuerpo electoral con respecto a una medida propuesta, o se expresa la opinión de los ciudadanos con voto en un cierto momento con res--

242. Sánchez Viamonte Carlos. Manual de Derecho Constitucional. Edit. Kapeluz, 2a. Edic. Buenos Aires, 1956; p. 194.

243. Fayt S. Carlos. Sufragio y Representación Política. op. cit., -- p. 7.

pecto a la política nacional" (244). Para él, además de las funciones electorales y políticas o plebiscitarias del sufragio, existen las normativas que son aquellas empleadas "para iniciar una ley, aceptar o rechazar un texto legislativo votado por el parlamento, e incluso para intervenir en la revisión constitucional". Sin embargo, después de analizar las interferencias que entre estas tres funciones existen, concluye que "la única función del sufragio, si a tanto llega la buena fortuna, es expresar la opinión pública, y en los juicios de ésta suelen ir mezclados nombres de personas, doctrinas que encarnan y resoluciones que se prefieren". (245). Creemos que la función normativa señalada por este autor se encuentra contenida en la plebiscitaria, en cuyo caso es mejor hablar de funciones electorales y funciones participativas del sufragio, tal como lo hace Fayt.

Sin embargo, las funciones señaladas por estos autores se refieren a una consideración estrecha y limitada del problema, porque consideran como las más importantes funciones del sufragio las electorales y participativas, olvidando que estas son sólo manifestaciones propias del proceso electoral, en virtud de que lo verdaderamente trascendente son las funciones que el sufragio desempeña como integrador de los órganos del Estado y legitimador del gobierno.

En este sentido, pensamos que es más conveniente distinguir entre funciones inmanentes del sufragio que serían las electorales y participativas y, funciones trascendentes del mismo, que serían las de legitimación de los gobiernos y las de integración de los órganos del Estado.

244. Pérez Serrano Nicolás. op. cit., p. 337.

245. Pérez Serrano Nicolás, op. cit., p. 339.

Desde el primer punto de vista, la función electoral, como se aprecia por su denominación, tiende a la realización de los actos necesarios para la designación de los candidatos, al establecimiento de las calidades de los electores y las instituciones normativas y organismos operacionales.

Atendiendo a la función de participación, el sufragio tiende a ser posible las formas de democracia semidirecta, constituyendo así "una forma concreta de ejercicio del poder en el Estado por parte del cuerpo electoral, y, considerado individualmente, por parte del elector". (246). El carácter electoral de esta función, se explica en virtud de que las formas democráticas citadas requieren para su operatividad de la emisión del sufragio.

Por lo que se refiere a las funciones trascendentes que hemos señalado, consideramos que la integración es la que presenta mayor importancia dentro de un régimen representativo, por ser inherente al mismo. Destacar este hecho ha sido uno de los méritos de la Ciencia Política contemporánea, que ha permitido clarificar el íntimo secreto de la obediencia y ha elevado las elecciones y por tanto el Derecho Electoral a la categoría del tema más importante de la Politicología actual.

La legitimación es un elemento imprescindible de la existencia del Estado y de la justificación del mismo, está conectada íntimamente con toda la gran temática de la Teoría del Estado y puede decirse que es la clave sobre la cual se construye y funciona el aparato estatal; de aquí que los caminos y procedimientos de legitimación estén ligados estrechamente con lo relativo a la radicación de la soberanía, a los fines del Esta-

246. Fayt. Sufragio y Representación Política. op. cit., p. 9.

do y a las formas del mismo. Herman Heller, al reflexionar sobre estas cuestiones, destaca la importancia de la legitimidad, precisando que "en cuanto se pierde la fe en la legitimidad - de la existencia del Estado concreto o del Estado como institución, puede estimarse que ha llegado su fin... El problema de la consagración del Estado hay que plantearlo de nuevo, con carácter de necesidad psicológica para cada generación... Todo poder estatal por necesidad existencial, tiene que aspirar a - ser poder jurídico; pero esto significa no solamente actuar - como poder en sentido técnico - jurídico, sino valer como autoridad legítima que obliga moralmente a la voluntad". (247).

Más a pesar de lo expresado por Heller, la idea de la legitimidad del Estado no siempre ha sido vista con claridad e importancia que merece, debido fundamentalmente a las notas -- ideológicas y las creencias sociales que han intervenido en -- los procedimientos de integración de los órganos del Estado. - Así, históricamente se puede observar que este fenómeno ha recibido diversas influencias determinadas por el grado de desarrollo sociocultural de cada pueblo. Esto explica la interesante exposición de los autores franceses Cotteret y Emeri --- cuando sostienen que se puede observar a través del tiempo, como la legitimación de los gobernantes tiene distintas fundamentaciones "el jefe tradicional se impone por la fuerza, la astucia o la magia; en cualquier caso, busca resolver el misterio de la obediencia civil de la que habla Bertrand de Jouvenel. Y se comprueba entonces que los poderes políticos más estables son aquellos que se han impuesto menos por la fuerza - que por la coacción ideológica, la brujería o la religión; la república romana deificó rápidamente a los emperadores. A partir de la Edad Media, la Iglesia toma a su cargo la legitimación de los soberanos por la ceremonia de la coronación.....

247. Herman Heller: *ibidem* p. 235.

El paso de la soberanía de derecho divino a la soberanía nacional se efectuó por el cauce del régimen representativo: se trata de un sistema constitucional por el cual el pueblo se gobierna por sus elegidos... El régimen representativo implica una cierta participación de los ciudadanos en la gestión de la cosa pública, participación que se ejerce bajo la forma y en la medida de la elección. Los representantes elegidos del pueblo son los gobernantes legítimos." (248).

Dentro de este orden de ideas, se aprecia con claridad la función legitimadora del sufragio condicionada a la existencia de un régimen representativo y el reconocimiento de que la soberanía radica en el pueblo. Sin embargo, dentro de este régimen existen también algunas tendencias que pretenden encontrar en otras formas distintas a las electorales su principio legitimador. Dentro de estas corrientes se pueden distinguir dos actitudes: a) la de aquellos que consideran que existen otras formas legitimadoras que no son las electorales; y b) la de quienes sostienen que las elecciones son solo una fachada para encubrir la fuente misma del poder. Entre los primeros pueden ser mencionados los tecnócratas que aprecian a la función pública, sólo como expresión de un conocimiento del que el funcionario es poseedor y que por lo mismo, el ejercicio de la autoridad le viene de su capacidad y sabiduría, siendo por ello innecesario cualquier otro procedimiento de legitimación. Semejante postura es el resultado de la posición que por esencia tiene el tecnócrata al manifestarse "como algo totalmente opuesto u hostil a la idea democrática", cuyo nivel de incompatibilidad es sintetizado por Jean Meynaud al considerar que el tecnócrata tiene "una tendencia a actuar en el secreto y a preferir la discusión confidencial al debate en la plaza pública; ... una propensión al autoritarismo y al abso-

lutismo (la dictadura de los tecnócratas): el tecnócrata, al no dudar ante la práctica de medidas bruscamente decretadas, parece demostrar un cierto menosprecio ante las reacciones del público, o al menos una indiferencia específica;... preferencia por las posiciones doctrinales, los esquemas abstractos y herméticos, los razonamientos teóricos y, como contrapunto, ignorancia o desprecio de las realidades sociales. Se imputa al tecnócrata la insensibilidad ante los valores políticos y las contingencias parlamentarias: confinado en la capital, ignora las preocupaciones provinciales y locales." (249).

Entre los segundos, que piensan que las elecciones -- son una fachada, se encuentran los afiliados a la teoría marxista-leninista, de la lucha de clases en la que obviamente se considera que la fuente del poder es la existencia de la clase dominante, propietaria de los medios de producción y que las elecciones son por lo tanto un remedo de legitimación, pero que -- realmente ellas tienen que plegarse a los deseos de los poderosos por lo que se convierten en una farsa, así dice Lenin -- citado por Cotteret y Emeri-- "las elecciones sólo son el medio -- que permite a los oprimidos elegir, cada cuatro años, a sus --- opresores".

Tanto en la tecnocracia como en la teoría de la lucha de clases, no se puede apreciar una alternativa de legitimación para el Estado representativo, pues organizado éste dentro de -- sus procedimientos básicos de democracia liberal representativa y con soberanía radicada en el pueblo, la tecnocracia por su natural tendencia antidemocrática y la lucha de clases polarizada al extremo de convertir al Estado en un instrumento de la clase dominante, son procesos de patología política, en los cuales --

249. Meynaud Jean. "La Tecnocracia ¿Mito o realidad?". op. cit., p. p. 75 y 76.

los presupuestos o no existen o son violentados; lo mismo puede decirse de los Estados fascistas y de algunas otras formas en que el Estado representativo es aparente y no real, ocultando verdaderos autoritarismos que tergiversan las concepciones clásicas de los presupuestos de la representación.

Podemos mencionar también, como forma singular de legitimación aquella que proviene de la participación total del pueblo en la forma más directa posible como autogestión o autogobierno, pero tal forma de participación propuesta para los Estados de avanzada socialista en el tránsito del Estado capitalista hacia el futuro, independientemente de que no en todos los casos ha sido posible, es una fórmula que no puede ser aplicada a los Estados representativos de corte tradicional, pues requiere del paso previo que es la desaparición del Estado capitalista. Y por último, la participación total que se imagina en la sociedad socialista del futuro, es todavía una utopía.

En virtud de lo anteriormente expresado, consideramos que todavía en la actualidad las elecciones siguen constituyendo en su doble dimensión de elección-dimisión y elección-participación la forma que mejor responde como principio legitimador del poder de los gobernantes.

En cuanto hace a la función trascendente, que consiste en la integración de los órganos del Estado, uno de los aspectos más sobresalientes de las elecciones es que permite la transferencia pacífica del poder y la continuidad de los gobiernos.

La historia revela que el instante que se da en la continuidad del poder cuando la autoridad debe o tiene que ser substituida, es el momento en el que se presentan con más virulencia los problemas políticos que pueden alterar la paz y ha sido por lo tanto una ansiada meta el encontrar las fórmulas de ----

transmisión del poder que permitan una sucesión ordenada, pacífica y ajustadas al Derecho. Duverger nos hace ver que " las técnicas de designación de autoridades son restringidas en número", (250) y las hace consistir en cinco, que son: la herencia, la cooptación, la elección, la conquista, y el sorteo, -- mismas que pueden adquirir toda la gama de combinaciones, independientemente de que cada una de estas puede llenar en su circunstancia el requerimiento de la necesidad en forma óptima: -- para el Estado representativo la elección se ha manifestado no sólo como la mayor de las formas sino por diversas razones ha desplazado a las demás; así, históricamente la lucha por la -- aristocracia de la sangre, desterró el sistema hereditario; la aversión de la democracia a la dictadura impide el funcionamiento de la cooptación; la conquista hace imposible la soberanía del pueblo y el sorteo se ha venido abandonando por lo -- aleatorio de sus resultados. Por consiguiente, la elección se ha reconocido como el medio no solamente más idóneo, sino el -- único capaz de organizarse con periodicidad, regularidad y en forma pacífica, tras requisitos imprescindibles del régimen -- representativo.

Expuesto así, el contenido de las funciones trascendentales del sufragio, se comprende la relación que conserva -- con las inmanentes, en virtud de constituir las primeras el -- presupuesto justificador existencial de las segundas, pues no cabe duda que a unas elecciones entendidas como principio legitimador e integrador del Estado corresponde un derecho electoral perfectible, capaz de sintetizar tanto la teoría como la -- práctica electoral y garantizar así el camino democrático de -- los pueblos.

250. Maurice Duverger. Sociología de la Política. Edit. Ariel. Barcelona, 1975 p.p. 194 a 199.

Llegamos de esta manera, al convencimiento de que el mejoramiento de las funciones capaces de legitimar y organizar al poder del Estado, son susceptibles de perfeccionamiento a través de los procedimientos electorales, que guardan una relación directa con las funciones trascendentes del sufragio. A esto se debe que la corriente más comúnmente aceptada por las distintas disciplinas políticas actuales dediquen sus mejores afanes al estudio de las elecciones, que constituyen la materia por excelencia del Derecho Electoral.

En los párrafos que siguen haremos un análisis general del proceso electoral.

2) EL PROCESO ELECTORAL Y SU TECNICA JURIDICA.

Para el tratamiento del tema troncal de este trabajo, de acuerdo con los presupuestos gnoseológicos expresados antes (supra fuentes del Derecho Electoral), se ha escogido una forma de exposición que permita dar la atención que requiere a -- las cuestiones políticas que son la materia y a las fórmulas técnicas del Derecho Electoral, analizando al mismo tiempo que la asimilación del complejo campo de la multitud de sistemas electorales que se conocen, su clasificación atendiendo a las etapas del proceso electoral, cuyos elementos son considerados como supuestos previos; en esta forma introducimos la conexión de los elementos en la dinámica del proceso y los asimilamos a los sistemas que corresponden.

La operación electoral, como denominan Cotteret y -- Emeri a las elecciones, según transcribimos anteriormente, es el conjunto de actos, procedimientos y hechos materiales que tienen como fin la integración de algunos órganos del Estado y la participación del electorado en las decisiones gubernamentales.

Los términos precisos en que los autores mencionados definen la operación electoral, (251) no coinciden exactamente con la definición que hemos propuesto, ya que se ha adecuando el esquema general de este estudio, adicionándola con la --mención de una etapa que no contemplan estos autores, la que --se refiere a la participación del cuerpo electoral en las decisiones de gobierno.

Dentro del proceso electoral, se distinguen con claridad tres etapas que son:

La emisión del sufragio.

El escrutinio.

La participación en el gobierno del electorado.

La primera es aquella que va desde el momento en que se convoca a la elección hasta que se cierra la casilla. La segunda comienza después del cierre de la votación hasta el reconocimiento oficial de los candidatos triunfadores por parte de los órganos correspondientes. La última etapa es aquella -- que se inicia con la integración del órgano hasta que se expide la convocatoria para la renovación de sus titulares. Es -- conveniente hacer notar que esta fase sólo es posible sobre la idea del concepto de elección-participación y no con el concepto tradicional de elección-dimisión, siendo su tiempo aquel -- en que se encuentra latente la participación del electorado, -- pero que se actualiza por convocatorias específicas relacionadas con cada caso concreto.

251. "La operación electoral puede ser definida como un conjunto de procedimientos, actos jurídicos y materiales, que conducen principalmente a la designación de los gobernantes por los gobernados". Cotteret y Emeri; op. cit., p. 15.

A) Elementos de la Primera etapa del proceso electoral.

Para la realización del proceso electoral en esta -- primera etapa que hemos denominado de la emisión del sufragio, se requiere la existencia de los siguientes elementos: a) los electores; b) los elegibles y candidatos y c) las organizaciones electorales que intervienen en el proceso, los cuales -- analizaremos a continuación.

a) Los Electores. En primer término es conveniente señalar que la calidad de electores 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.

En vista de que el sufragio y el voto frecuentemente se identifican confundiendo el significado de ambos, señalamos que entre los dos existen algunas distinciones, ya que "el voto es una determinación de voluntad que comprende otras especies que el sufragio político... Constituye una forma de expresión de voluntad. Con relación al sufragio político y por consiguiente a la elección y participación en el gobierno, el voto constituye el hecho de su ejercicio. La actividad que -- cumple el elector cuando vota, la acción de emitir el voto, -- configura un acto político y no un derecho jurídico". (252).

Se aprecia así que mientras el voto tiene una naturaleza sociológica política, el sufragio tiene una naturaleza jurídica política.

252. Carlos S. Fayt. "Sufragio y Representación Política". op. cit., - p. 10.

En relación al tema de la capacidad electoral, Carreras de Francesc y Valles Josep M., piensan que puede ser enfocada desde los puntos de vista, uno idealista y el otro realista. "Será idealista aquel camino que pretenda buscar las razones del cambio en el terreno de las transformaciones ideológicas, considerando a éstas como algo separado e independiente de las estructuras sociales y los conflictos entre clases. Será, en cambio, realista, el camino que encuentra la razón de las transformaciones del concepto "capacidad electoral" en los mismos cambios sociales y en los enfrentamientos, acciones y reacciones a que estos cambios dan lugar, modificando así -- las distintas fuerzas políticas y sociales que configuran al Estado, lo que en definitiva quiere decir modificando el derecho positivo y por tanto los requisitos de capacidad". (253).

En efecto, lo expresado por estos autores coincide con la doctrina francesa que a partir de 1789 consideró que en nombre de la soberanía nacional "sólo el legislador puede determinar las condiciones más favorables para desempeñar la voluntad nacional y designar las personas que sean las encargadas de expresarla. Por esta razón, cada Estado dicta su propia legislación para determinar la composición del cuerpo electoral, teniendo en cuenta las circunstancias políticas que le son propias; los ciudadanos solamente pueden ejercer como tales su derecho en virtud de disposiciones constitucionales o legislativas, y el elector entonces es un ciudadano que se encuentra, en virtud de la ley, colocado en una situación objetiva particular: se le pide que participe en la elección de los gobernantes; con ello no ejerce ningún derecho personal, sino que actúa en nombre y por cuenta del Estado. El electorado no

es un derecho, es una función". (254). Como se ve, no puede hacerse a un lado en el estudio de los temas electorales, el contenido sociológico que el derecho regula, por lo que el enfoque realista mencionado por los autores españoles, resulta ser el indicado para la comprensión de la capacidad electoral, pues a través de él las leyes son miradas como una consecuencia y una expresión de los conflictos entre las diversas fuerzas sociales".

Ahora bien, atendiendo a la noción de sufragio como derecho político, Mackenzie divide los requisitos generales que debe reunir una persona para ser elector de acuerdo con cuatro criterios que son:

a') Ciudadanía. El concepto 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 substituir con ella la del súbdito que era la del hombre ligado al Estado por "el pacto subjectionis" y que se correspondía con las teorías de la soberanía de los reyes o de Dios. Sin embargo, el término desde el principio ha sido imprescindible y su tradición jurídica no es muy larga. Los franceses que 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 de 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 respecto Adolfo Posada señala que son los criterios intelectuales, morales y de interés, los que conforman este tipo de capacidad y trata el tema partiendo del concepto de capacidad del derecho común, al que denomina grado mínimo de capacidad jurídica y que señala como garantía insuficiente para asegurar la del elector. (255).

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 conformación de las fuerzas reales del poder. La historia nos prueba que el estatus 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.

L') 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 venido bajando de más a menos, a medida que las tendencias revo-

255. cfr. Adolfo Posada; El Sufragio. Edit. Sucesores de Manuel Soler. Barcelona España-s/f. p.p. 95 y 96.

lucionarias han dominado la vida parlamentaria y congresional de los distintos países. Se comprende por estas razones, el porqué 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 mantienen 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 esta tendencia, se encuentra la preocupación de los gobiernos por tener una mayor base legitimadora que los respalde.

c') Sexo. Por cuanto hace el 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 la mujer en el ejercicio del sufragio, desde el prejuicio de su deficiencia mental hasta pretextos ideológicos supuestamente sútiles, que pretendían ignorar la necesidad política de otorgar al sector femenino el voto, con secuencia 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 libre "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 para 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... (256). Sin embargo, creemos que a pesar de lo sostenido por Posada, la verdadera razón la encontramos en -- Bielsa, (257) cuando manifiesta que "en realidad no se trata de un prejuicio, sino de una deducción lógica frente a hechos no lógicos, es decir, ya modificados en el tiempo y en

256. Adolfo Posada; op. cit., p.p. 109 y 110.

257. Rafael Bielsa. Derecho Constitucional. Edit. Depalma. Buenos Aires, 1959; p.p. 213 y 214.

los pueblos civilizados", como un resultado de la universalización del sufragio.

Los primeros en reconocer el voto a la mujer fueron los Estados de Myoming, 1869; Colorado, 1893; Utah y Idaho, 1896; Washington, 1910; California, 1911, de los Estados -- Unidos de Norteamérica. Nueva Zelanda, 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 sostienen Mackenzie 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 políti-- cas que orienten al elector sobre la personalidad de los candidatos y a estos 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 de domicilio se hace permanentemente y en de la -- 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 inin

dudable que para los efectos de la inscripción del 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 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 fué 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 necesario para comprender su compleja problemática, la verdad es, que tal situación, fué 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 la 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 países, 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 estos 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". (258) No cabe duda, que en el fondo este autor, está justificando el imperialismo que fué 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 dominación.

Frente a los requisitos de capacidad general, se encuentran 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 san---ción penal electoral; a los mendigos, concursados y quebrados; defraudadores del fisco; funcionarios públicos, militares y a los indignos. Las razones que en cada caso justifican estas -- incapacidades son fácilmente comprensibles, aunque su acepta---ción en las distintas legislaciones electorales depende de la valoración que cada país haga de ellas.

Con base en la existencia de requisitos de capacida---des 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 capa---cidad sirven para distinguir entre sufragio universal y sufra---gio restringido, determinando de esta manera la mayor o menor amplitud del propio cuerpo electoral. Sin embargo, esta clasi---ficación ha sido criticada por su imprecisión, ya que algunos

autores piensan que por su naturaleza misma todo sufragio es -- universal (259), y otros sostienen por el contrario, que todo -- sufragio es restringido. (260).

B) Los Elegibles y candidatos.

Una preocupación básica del derecho electoral es fijar con precisión quienes 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; aquélla

259. cfr. Cotteret y Emeri; *ibidem* p. 18. "Se admite generalmente que el principio del sufragio universal es adoptado en un Estado cuando el conjunto de los ciudadanos que forman el pueblo dispone del derecho de voto. Por otra parte, a menudo se ha confundido la lucha por el sufragio universal y la conquista de la democracia; esta confusión induce a pensar que la extensión del derecho del sufragio se ha efectuado de forma lineal..."

260. cfr. Carreras Francesc y Valle Josep; *ibidem* p.p. 48 y 49. "Los que votan o, mejor dicho, los que pueden votar según las leyes electorales, son una parte del pueblo, una parte convenientemente escogida.."

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 si 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, sino 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 esta 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 de -- rechos políticos han sido considerados en el momento de la de -- terminación 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 elegibili -- dad es un derecho políticamente diferente del electorado, ----

lo que, en una democracia, es difícilmente sostenible" (261).

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 que 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 Carreras 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 período que separa al elegible del candidato, sino porque en 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 candidato, 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" (262); pero ---

261. Demichel Francine et André; op. cit., p. 71 (trad. F.B.V.).

262. Gil Robles José M., y Pérez Serrano Nicolás. Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios. Edit. Taurus. Madrid-1977; p. 38.

para las normas de la materia, se entiende por tal a la persona que ha sido proclamada oficialmente para participar en una 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". (263). 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 constatará 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 sólo hecho de que una persona tenga posibilidades de ocupar un cargo y 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 estatus de ciertos privilegios necesarios 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,

263. Gil Robles José Ma., y Pérez Serrano Nicolás; op. cit., p. 189.

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". -- (264).

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 contradiga el espíritu democrático de participación. Pensando en 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 - respeto 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 de 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 referidas 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 de ser el gobierno --- constituido o encargarse a organismos independientes de él 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 da da 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 la compleja problemática que --- significa, tanto su preparación, como su desarrollo; y, por --- los que piensan que deben ser realizadas por personas y orga--- nismos ajenos al gobierno y a los intereses políticos concre--- tos que sus funcionarios puedan representar.

Claro está que los argumentos que se dan para defen--- der 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 a --- 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 conec--- tada con el sistema político general que caracteriza a un pue--- blo y con la correlación de fuerzas establecidas con motivo de la lucha por el poder. En el siglo pasado numerosos países eu--- ropeos eran partidarios de que el Gobierno interviniera en los procesos electorales, formando una cierta tradición "especial mente francesa, de elecciones preparadas por el Gobierno a tra

vés de sus partidarios más adictos, los prefectos o gobernadores provinciales". (265). 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.

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 ni miedos. 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, de modo que encuentren un cauce común la ley y la práctica, 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 compita a la autoridad conjunta de la opinión pública y la justicia". (266) Coincidimos con las ideas de este autor, - porque sólo así se puede posibilitar las elecciones libres en - la vida cotidiana de los pueblos, dotando a los sistemas electorales de una organización administrativa y judiciales adecuadas, que motive la participación ciudadana.

Esta tendencia se ha venido fortaleciendo en los últimos años, introduciéndose en las legislaciones electorales más avanzadas de muchos países occidentales, organismos para la preparación, vigilancia y desarrollo de las elecciones, así como para la 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 "returning 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. (267) Para la realización de estos actos se 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 -

266. Meckenzie W.J.M.; *ibidem* p. 109.

267. *cfr.* A este respecto Demichel Francine et André; *op. cit.*, p. 8.

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; y, 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 buen 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 reunan 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, constituyen a nuestra manera de ver la mejor solución a este problema.

En estas condiciones, al legislador le corresponde de terminar cuáles 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 éste.

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 sí 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 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 (268), 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. Mackenzie nos dice que "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 democrática teórica que prácticamente, tenían la ventaja... de los censos electorales... ya que existían en Francia desde 1791..." (269) mientras que en Inglaterra aparecieron hasta el Acta de Reforma de 1832. Seguramente este autor alude a que no se conocían censos especializados en

268. cfr. Margadant F. Guillermo. Derecho Romano. Edit. Esfinge, S.A. - México, 1970; p. 21.

269. Mackenzie W. J.M.; op. cit., p. 125.

materia electoral, pues no se ignora que en Inglaterra existió el llamado sufragio censitario que ya presupone la existencia - de un censo patrimonial que fué 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 cuál 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 sólo 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 varía 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 (270) 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 sufra--gio 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; precisase 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, pueden clasificarse en preventivas o represivas..." (271), y entre las primeras coloca al censo electoral cuyo principal objeto es evitar la suplantación del elector o desconocerle su derecho.

A mayor abudamiento, 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 organización de las elecciones; sin embargo, para ser una verdadera garantía del sufragio, su validez y utilidad es-triba en ser constantemente revisado para su necesaria actualización.

El elector registrado en el censo, recibe un documento público denominado Tesserera 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

271. Jiménez Fernández Manuel. Estudios de Derecho Electoral Contemporáneo. Edic. Universidad de Sevilla, 1977; p.p. 163 y 164.

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 buen 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 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, de esta forma 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 entre nosotros 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 con representantes tanto de la autoridad administrativa, como de los partidos políticos para que su actuación no despierte desconfianza en la ciudadanía y se ajuste lo más posible a 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 árdua, 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 porqué esta división territorial puede generar ciertos conflictos originando que al final de cuentas, por más que se pretenda un buen fraccionamiento circunscriptivo la representación resulte ser imperfecta y desigual, alejándose del ideal señalado por Cotteret y Emeri (272), 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 elgidos.

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, la 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.

Los organismos rectores de las elecciones deben mantener por consiguiente una actitud vigilante y actualizadora de las circunscripciones y secciones electorales para evitar caer en el fenómeno conocido como técnica del Gerrymandering, que consiste en la división arbitraria, realizada con el propósito

de favorecer los intereses de un grupo o partido determinado. - (273).

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

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 indi-- viduos que por la delicada función que tienen que desempeñar, -

-
273. Fué Elbridge Gerry quien en 1842 al dividir el Estado de Massachu-- setts --según lo señalan Cotteret y Emeri-- dió el nombre a este fenómeno al pretender beneficiar a su partido. Véase a Mackenzie -- con una opinión más amplia y divergente, ya que sostiene que tal -- técnica puede ser justa o injusta. Para él el gerrymandering "pue-- de definirse como el reajuste de los límites electorales para obte-- ner algún fin ajeno a la igualdad de representación, no siempre es una audacia descarada. Incluso cuando se lleva a cabo con el fin -- de favorecer los intereses de un partido en el Poder, dicho partido encuentra razones para demostrar que actúa de acuerdo con ciertos -- principios, y puede suceder que los cambios en los límites se con-- viertan en instrumento eficaz de fines laudables, como la protec-- ción de las minorías y el mantenimiento de tradiciones locales". -- Op. cit., p. 120.

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 cumplir 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"; (274) creemos en principios 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 oneroso, un procedimiento que por sus propias características ya de por sí es -- bastante costoso.

El organismo encargado de la votación, debe desarrollar sus funciones abiertamente 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.

274. Mackenzie W.J.M.; op. cit., p. 136.

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.

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 fué característico de las elecciones antiguas y en épocas posteriores a las comunidades pequeñas y deficientemente organizadas, siendo desechado en la época actual por las presiones a que se sujeta al lector 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 elector realiza una función y no sólo ejercita un derecho, de donde todo voto tie

ne 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 abs-- tencionista 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 es tablecer el voto de abstención que sin privar del ejercicio -- del derecho al elector, le permite hacer patente su inconformi dad 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 antipatía del electorado que pueda revertirse en contra del régimen constituf do. En el fondo esta actitud resulta demagógica ya que lejos - de resolver el problema de la legitimación en base al apoyo po-- pular, lo agrava debilitando la fuerza electoral y por consi--- guiente 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 partici-- pación efectiva de todo el cuerpo electoral. De ahí, que cuan-- do se habla del llamado "partido abstencionista" como conten-

diente de las elecciones, lo que se pretende es enmascarar la falta de decisión de algunos regímenes 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 lector sufraga por una lista de candidatos y no como clasificante 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 ha ce participe 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 metropolitano y los nativos, expresando éstos su voluntad de que el "hombre blanco" recibe en su oído y anota en una lista sin expresión de nombres. (275).

Algunas doctrinas distinguen el voto susurrado del voto asistido, llamando asistido a aquél en el que la voluntad expresada en voz baja no se transmite a una lista sino que requiere la asistencia para poder ser llevada y depositada a 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 su- puesta 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. (supra inciso 2, cap. IV).

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 pasos, 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 casos 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 dirimientes. 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 precede a una serie de actos, que bajo cierto sentido pueden considerarse como extraordinarios 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. (276).

5) LOS SISTEMAS ELECTORALES EN RELACION CON LA VOTACION.

Según el sufragio sea directo o indirecto, se distinguen dos sistemas electorales, el primero es aquel en que el elector en forma inmediata vota al candidato de su predilección. El sistema indirecto, da lugar a la figura del compromisario, que es quien recibe la elección directa y él hace la -- elección definitiva; este sistema puede ser de varios grados y sus orígenes se encuentran en la necesidad de "restar participación" a la "lucha política", (277) haciendo en verdad una votación por etapas. El sistema de votación indirecta aun se utiliza en los Estados Unidos de Norteamérica, pero si difusión es muy escasa en el resto de los países.

Los argumentos en favor del sufragio indirecto han sido muy variados, siendo algunos de tipo técnico y se basan en la idea de que existe en él una más perfecta organización, eliminándose "la ignorancia y la irreflexión de los sufragantes" (278); en respuesta a estas consideraciones, otros auto

276. Jiménez Fernández; op. cit., p. 171.

277. Francesc de Carreras y Josep M. Valles; op. cit., p. 89.

278. Xifra Heras Jorge. "Derecho Constitucional". Edit. Bosch, Barcelona. 2a. Edic., p. 441.

res sostienen que este sistema "bajo el pretexto de depurar - el cuerpo electoral, constriñe el poder electoral de los ciuda-
danos y desnaturaliza la esencia igualitaria del sufragio --
universal. Además fomenta el ausentismo electoral". (279).

Independientemente de las bondades que pueda tener - el sufragio indirecto, las posibilidades prácticas de su apli-
cación son muy limitadas, debido a la fascinación que ejerce - el sufragio directo en las masas, al permitir una participa---
ción más definitiva en la elección y evitar que el resultado - de esta dependa de la actuación de un pequeño grupo.

CAPITULO VIII

CONTENIDO DEL DERECHO ELECTORAL .

SEGUNDA Y TERCERA ETAPA DEL PROCESO

"La simple razón natural advierte que el sistema representativo es mejor en proporción que el cuerpo de representantes se parezca más a la Nación representada".

Mariano Otero

1) EL ESCRUTINIO (SEGUNDA ETAPA)

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, (280) contribuyen a esta situación, cuando en su Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios, se limitan a transcribir la segunda acepción del vocablo escrutinio, que -

280. Op. cit., p.p. 62 y 102.

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 "scrutinium" que equivale al "examen y averiguación exacta y diligente que se hace de una cosa para saber lo que es y formar juicio de -- ella". (281). 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 computus (cuenta o cálculo) -- por lo que hace a la materia electoral, refiérese a la operac--ción simple de concretar en números el resultado de una elec--ción.

En esta segunda etapa del proceso electoral, tienen -- cabida ambas nociones, pero por lo que se refiere al escruti--nio, su naturaleza valorativa es la que debe regir toda la eta--pa, 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 presenta, cuando los órga

281. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Publica--ciones Herrerías. 16a. Edic. México, 1941; p-p. 326 y 544.

nos 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 que termina con la integración del órgano. Se - distinguen así, en el escrutinio, dos fases: a) la provisio-nal 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 aque---llas 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 ingtancia superior, en caso de litigio. Con los resultados de la elección, que deberán hacerse públicos, las boletas de vota---ción y las actas mencionadas, se integrará el paquete electo---ral 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 la 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". (282).

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.

2) LOS SISTEMAS ELECTORALES EN BASE AL ESCRUTINIO.

La evolución histórica de la democracia liberal, por lo que se refiere a la idea de la representación, se desenvuel-

ve sobre la base de encontrar los caminos más adecuados para su perfeccionamiento, constituyendo la preocupación central de la vida política de los pueblos. Así, habiendo nacido con formas simples de participación individual propias de las organizaciones estatales en transformación, por el arribo de la burguesía al poder, pronto se sintió la necesidad de encontrar -- fórmulas más amplias que respondieran a las demandas de numerosos sectores de la población que se sentían marginados del -- quehacer público. Para el logro de estos objetivos, se llevaron a cabo intensas luchas que dieron como resultado la ampliación gradual del sufragio hasta llegar a ser universal, inventándose novedosas formas de votación, que dieron lugar a los sistemas electorales calificados por la emisión del voto.

Sin embargo, éstos avances en materia electoral trajeron como resultado la expansión considerable del cuerpo electoral y los problemas que significaba el ejercicio del sufragio fueron creciendo con el tiempo. Para facilitar la resolución de estas dificultades aparecen los modernos partidos políticos, los que al evolucionar a partidos de doctrina, hicieron -- ver con claridad una realidad sociológica que se había soslayado: el hecho de que toda sociedad es en esencia pluralista.

A partir de entonces, tanto la teoría política como la práctica, han mostrado su preocupación por resolver los problemas de una democracia cuestionada, en la que la representación no refleja con exactitud todas las tendencias existentes en una sociedad pluralista, por lo que vulnera los principios esenciales de igualdad, libertad y participación ciudadana. -- Por otra parte, la utilidad del voto en el sistema tradicional depende solamente de su encuadramiento en los grupos triunfadores en la contienda electoral, haciendo que se desperdicien -- aquellos que se otorgan a favor de los candidatos derrotados. -- En estas condiciones, el esfuerzo, trabajo y enorme gasto que significa la operación electoral no se aprovecha totalmente, -- dando lugar a un dispendio considerable del espíritu cívico, --

que genera finalmente frustraciones que conducen al abstencionismo.

La gravedad de ésta situación pone en entredicho la posibilidad del perfeccionamiento de la democracia, lo que explica el interés de la doctrina y los esfuerzos empíricos al haber desarrollado numerosos sistemas electorales, tendientes a encontrar la solución. Estos intentos han generado multitud de ensayos por parte de autores de diversos países, que como ha dicho Pérez Serrano, "tantos son y tan variados y complejos... que no ha habido apenas autor que no preconice un nuevo sistema, ni movimiento político que no brinde una solución propia, ni país que no se haya aventurado a ensayar alguna novedad peculiar..." (283).

Debe hacerse notar, que a pesar de la variedad de éstos ensayos, existe una coincidencia en el tratamiento que consiste en la superación de los enfoques de solución en base a la emisión del sufragio, para plantearla desde el punto de vista de la valoración del mismo, esto es, desde el escrutinio, cuyos modos de realización conducen al conocimiento de estos sistemas electorales.

Este tránsito de los sistemas electorales, que surgió como consecuencia del cambio de perspectiva, partiendo de la emisión del sufragio al escrutinio, hizo posible la aparición de la llamada representación proporcional, que parecía ser la más idónea de las nuevas circunstancias políticas, generadas por la evidencia de una sociedad plural, caracterizada por los partidos. Muchas fueron las esperanzas depositadas en este sistema que fue visto como una panacea, más su -

aplicación práctica vino a demostrar, que si bien solucionaba - algunos problemas, otros por el contrario, no tan sólo no los resolvía, sino que además conducía a tales complicaciones que - los hacía más graves. Esto explica porqué los sistemas tradi-- cionales basados en el principio de mayoría, subsisten aun en - algunos países.

El debate sobre la necesidad de la mejor representa-- ción sigue aun abierto, pero los que en él intervienen no han -- propuesto una nueva solución que esté acorde con los requeri-- mientos del Estado contemporáneo, por lo que la tendencia de la doctrina, es seguir por la ruta trazada por la representación - proporcional, con la esperanza de perfeccionarla mediante el em pleo de sistemas mixtos y variantes rectificadoras.

En síntesis, todo sistema electoral tiene que mante-- ner el necesario equilibrio entre las cualidades acertadamente señaladas por Hauriou, quien con gran acierto expresa que " un sistema electoral deberá ser a la vez simple, equitativo y efica-- caz, es decir, que permita la formación de mayorías de gobierno coherentes y estables. Sin embargo, estas tres desiderata son muy incompatibles. Un sistema que prepare mayorías coherentes y estables debe necesariamente amplificar las oscilaciones del cuerpo electoral: acentuar la victoria de ciertos partidos y - resaltar la derrota de otras; por todo ello, el sistema es ne-- cesariamente injusto. Un sistema perfectamente equitativo, ... dará una relación exacta de los escaños de cada formación polí-- tica, pero por la misma razón tenderá a la multiplicación de los partidos y su eficacia para la formación de mayorías coherentes se verá muy disminuída, etc... (284). Teniendo presente estas cualidades, cada país deberá seleccionar el sistema electoral -

284. Hauriou André. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. - Edic. Ariel. Barcelona, 1971; p. p. 294 y 295.

que mejor se acomode a sus circunstancias, en tanto que no sea factible la existencia del sistema ideal.

A continuación analizaremos algunos de estos sistemas, reuniéndolos en tres grupos, de acuerdo con los modos de escrutinio: I) escrutinio mayoritario; II) escrutinio en base a la representación proporcional y, III) escrutinio mixto.

I) Escrutinio mayoritario.

Los sistemas electorales basados en el escrutinio mayoritario, son aquellos que evalúan los votos en una relación simple que atiende al número de votos que cada candidato obtiene, siendo el triunfador el que recibe más que los otros. - Este ha sido el método natural de las elecciones tradicionales pero en la práctica ha resultado el menos representativo sobre todo en el momento en que la sociedad pluralista requiere de una participación efectiva de todos los grupos que la integran. Desde luego, que dado lo poco complicado de este sistema, que lo hace accesible al pueblo ha dado lugar a que muchos países con alto grado de homogeneidad social no se resignen a abandonarlo, (285) imprimiéndole algunas variantes que tienden a suplir los aspectos negativos que se le han señalado, entre las que se pueden citar los criterios de la mayoría absoluta y de la mayoría relativa; a una o varias vueltas; uninominales o plurinominales. Estos criterios generalmente, aparecen mezclados entre sí.

En su forma más simple, presenta el inconveniente de que el triunfador puede, en un caso extremo, ser el producto de la votación de un número reducido de electores, sobre todo

285. Para mayor abundamiento de este tema, consúltese a Carreras Francisc y Valles Josep, op. cit., p. p. 111 a 125, quienes hacen un interesante estudio de la forma en que estos sistemas se aplican en el mundo anglosajón.

si los candidatos contendientes son muchos y todos tienen ---- arraigo y simpatía entre ellos. Ejemplo de esta situación se da cuando habiendo una votación total de 50,000 sufragios, repartibles entre 10 candidatos, siendo necesario sacar al triunfador por mayoría simple, lo sería aquel que tuviera 5,001 si los demás se hubieran repartido en igual proporción. El elegido en estas condiciones, tiene el inconveniente que de hecho sólo representaría a la décima parte del cuerpo electoral, ya que el resto no votó por él, dándose la paradoja en el sistema de escrutinio mayoritario que quien realmente eligió fué una minoría. Este problema se intenta corregir a través de la mayoría absoluta, que hace indispensable que el candidato que resulta ganador, reúna la mitad más uno de los sufragios emitidos; sin embargo, puede darse el caso de que ninguno obtenga la mayoría requerida, lo que hace necesario una segunda vuelta en la que se resolverá por el sistema simple de mayoría relativa. Un intento de corrección que combina en una sola vuelta los resultados de dos, es aquel que se usó algún tiempo en Canadá y Australia, llamado voto alternativo o preferencial, el cual consiste en que al votar, el elector expresa sus preferencias en orden decreciente por todos los candidatos; si hay un triunfador de mayoría absoluta en la primera preferencia, este es el ganador, si no, se elimina el candidato que reúne menos sufragios preferenciales y así sucesivamente. Este modo presenta el inconveniente de que exige mucho interés, de parte de los electores, por todos los candidatos y de que ello sólo es posible en un país de gran conciencia cívica.

Dentro de las variantes que hemos visto, se agregan - las que atienden al escrutinio mayoritario uninominal o plurinominal. Estas consisten en que la votación se realice bien - sea por una persona determinada o por listas de candidatos en el caso de que existan varios escaños a cubrir.

Los correctivos de escrutinio mayoritario, se han venido haciendo con la idea de evitar sus imperfecciones, pero en la práctica al hacerlo más complejo, le ocasiona la pérdida de su principal virtud, que es precisamente el de su simplicidad.

La aplicación de este sistema y sus variantes "con alguna excepción, entre las que destaca Francia, los países regidos por sistemas mayoritarios pertenecen fundamentalmente al llamado anglosajón. Gran Bretaña, Estados Unidos, Canadá y Nueva Zelanda adoptan la fórmula de mayoría relativa y distrito uninominal..." (286)

II) La Representación Proporcional.

De acuerdo con lo expresado al principio de este capítulo, entendemos por representación proporcional el modo de escrutinio que da nombre a los sistemas electorales que pretende representar por medio de los partidos políticos, lo más fielmente posible y en relación directa, a la sociedad plural en los Congresos o Parlamentos.

En una forma más breve Cotteret y Emeri, a quienes hemos seguido en este esquema, al definir la representación proporcional desde un punto de vista teleológico, consideran que ella "se entiende por el objetivo que persigue: atribuir a cada partido o a cada grupo de opinión un número de mandatos proporcional a su fuerza numérica". (287).

Históricamente, la representación proporcional surge como una lucha de las minorías para compartir el poder, por lo

286. Carreras Francesc y Vallés Josep; op. cit., p. 111

287. Jean Marie Cotteret y Emeri; op. cit., p. p. 75 y 76.

que una parte de la doctrina ha considerado a los sistemas proporcionalistas como fórmulas propias para la expresión de --- ellas. A este respecto Carlos S. Fayt expresa que los siste--mas minoritarios "se basan en el reconocimiento del poder de representación a las minorías a fin de que tengan participa---ción en el ejercicio del poder en el Estado. Se pueden clasi--ficar en sistemas empíricos, basados en consideraciones prácti--cas, y sistemas racionales, por fundarse en técnicas de propor--cionalidad matemáticas". (288) El llamado sistema empírico, --dice Moya Palencia, busca "obtener la representación de las --minorías mediante condicionantes al acto mismo del voto o a --través de la atribución previa del número de escaños discerni--bles a la mayoría y a la minoría; los racionales u orgánicos intentan lograrlo mediante la aplicación de fórmulas de escru--tinio. Los sistemas empíricos son, fundamentalmente, cinco: --a) el de voto limitado; b) el de voto acumulado; c) el del --voto graduado; d) el del voto alternativo y e) el de cuota --fija". (289).

El esquema que nosotros hemos seguido para el trata--miento de la representación proporcional, no puede tomar como fundamentales a los llamados sistemas empíricos, porque los hemos considerado como variantes rectificadoras de los defectos implícitos en los sistemas de mayoría, (290) razón por la --cual consideramos que carecen de autonomía.

Los primeros antecedentes de la representación proporcional se encuentran en Dinamarca en 1855, cuando el Ministro

288. Fayt S. Carlos. Sufragio y Representación Política, op. cit.; p.52.

289. Sin embargo, este autor y otros los tratan por separado; cfr. Moya Palencia Mario. La Reforma Electoral. Edit. Plataforma. México, 1904; p. 43.

290. cfr. a Fayt S. Carlos, op. cit., p. 52; para quien los sistemas --empíricos "llamados también sistemas primarios o rudimentarios --"son simples correctivos del exclusivismo mayoritario..."

de Finanzas Andrae inventó este sistema para la elección de la Cámara Alta; por los mismos años, en 1857 Thomas Hare, publicó en Inglaterra un folleto que adquirió notoriedad, denominado "El mecanismo de la Representación Proporcional", considerado por Stuart Mill como una gran aportación a los estudios políticos de su tiempo. (291) Posteriormente varios países -- la adoptaron, entre ellos Bélgica en 1899; Finlandia 1906; -- Suecia 1911; Holanda 1917; Alemania 1919; Italia, Francia y Noruega 1921; Irlanda 1922.

A partir de entonces, con excepción de los Estados -- de corte anglosajón, en donde hemos visto, predominó el escrutinio mayoritario, todo Europa la ensaya y en los intentos de -- adaptación de cada país se van perfeccionando las fórmulas de aplicación, dando lugar a una multitud de estas que reduciremos en una clasificación general que atiende a dos criterios:

- 1) El de la representación proporcional pura.
- 2) El de la representación mixta, que es el resultado de la mezcla del mayoritario y proporcional -- haciendo surgir: a) los mixtos de dominante mayoritario; b) los mixtos de dominante proporcional y, c) los mixtos equilibrados.

291. cfr. Friedrich J. Carl. Gobierno Constitucional y Democracia. Tomo II cit., p. 45. Al comentar estos antecedentes expresa que la -- idea de la representación proporcional es anterior a Thomas Hare -- (1857), pues esta "apareció en la Convención Nacional Francesa de 1793 sin que entonces condujera a resultados prácticos. Más adelante la retomaría elaborándola, el matemático Gergonne (1820), y fue desarrollada independientemente por un maestro de escuela inglés Thomas Wright Hill, cuyo hijo la llevó a Australia (1839). Aproximadamente en esa misma época, o sea 1842, la idea empezó a -- arraigar en Suiza, cuando Victor Considerant propuso un sistema de representación proporcional al Consejo de Ginebra. Dos años después Thomas Gilpin presentó otro plan que incluía un sistema de representación proporcional. Finalmente, transcurridos otros dos -- años un ministro danés de finanzas llamado Carl Andrae elaboró un sistema parecido al existente en el plan australiano, con la diferencia de que ahora se utilizaban papeletas de votos. Al año siguiente Hará publicó su estudio".

a) Los mecanismos de representación proporcional puros.

Los sistemas de representación proporcional puros son aquellos en los que el principio de proporcionalidad se aplica de manera exclusiva, sirviendo únicamente para integrar órganos colegiados, mediante dos supuestos de operación que son: la existencia de listas de candidatos y el marco territorial en que estas funcionan. Partiendo de esta idea se distinguen por una parte: a') los sistemas que hacen el reparto de escaños entre los diversos partidos o listas y b') los que lo hacen en el interior de las mismas atendiendo a los diversos candidatos; y, por la otra, c') aquellas en que las listas rigen para todo el territorio o d') sólo para algunas circunscripciones determinadas.

a') Formas de distribución de escaños entre los partidos o listas. Estas formas para existir necesitan conjugarse -- con los criterios de territorialidad, dando lugar así a dos clases de sistemas que analizaremos a continuación y que son:

- A) Sistemas de representación proporcional integral y,
- B) Sistemas de representación proporcional aproximada.
- A) Sistemas de representación proporcional integral.

Estos sistemas se caracterizan por la existencia de -- una sola circunscripción que abarca todo el territorio de un -- país y por el funcionamiento de listas generales presentadas -- por los partidos o por grupos independientes, las cuales com---prenden el número de personas equivalentes a los puestos a ele---gir. Admite la posibilidad de restos y de que la votación se -- haga por circunscripciones regionales que concentren en una so---la los resultados obtenidos en cada una de ellas para obtener -- un dato global de sufragios emitidos o algunas otras modalida---des. Sin embargo, es interesante señalar que lo propio de este

sistema estriba en que el cociente electoral, obtenido de dividir el sufragio total entre los escaños a proveer, se relacione con la votación obtenida por cada una de las listas para determinar el número de puestos a los que tienen derecho. Si hecho - esto, quedaran algunos restos, se adjudican de acuerdo con dos criterios: bien a la lista que obtuvo el mayor número de votos sobrantes a la que se le asignan todos los escaños pendientes, o bien, repartiéndolos más proporcionalmente, otorgándole un -- asiento parlamentario a cada lista de acuerdo con los sobrantes en orden decreciente.

A este tipo de sistemas, pertenecen los primeros formulados por Andrae y Hare, al igual que algunos más novedosos, como son el alemán Bandenés de 1920 y el holandés de 1918. A -- manera de ejemplo y para una mejor comprensión de este sistema, pensemos en un país donde existen cinco partidos políticos, los cuales denominaremos: Partidos de Izquierda Radical (P.I.R.), Partido Radical de la Derecha (P.R.D.), Partido Conservador Unificado (P.C.U.), Partido Centrista Nacional (P.C.N.) y Partido Democrático (P.D.). Estos partidos concurren a la contienda -- electoral en la que se disputan 500 escaños (E), de acuerdo con lo establecido por el censo poblacional. Realizadas las elecciones se obtiene una votación total (V.T) de 15,000.000.

Para la aplicación del sistema mencionado, el primer paso es obtener el cociente electoral, procediendo a dividir el número de votos entre el número de escaños, lo que nos da la cifra de 30,000; significando esto que cada partido o lista tiene que pagar esta cantidad por cada escaño.

Las elecciones arrojan el siguiente resultado:

P.D.	-----	9,300.000
P.C.N.	-----	2,100.000
P.I.R.	-----	1,600.000
P.R.D.	-----	1,350.000
P.C.U.	-----	650.000
		<hr/>
		15,000.000 (V.T.)

Aplicando el cociente electoral de 30,000 que ya conocemos, observamos que los escaños que corresponden a cada partido o lista son:

	Escaños	Restos
P.D.	----- 310	0
P.C.N.	----- 70	0
P.I.R.	----- 53	10,000
P.R.D.	----- 45	0
P.C.U.	----- 21	20,000
	<hr/>	
	499	

Como se puede apreciar, falta de adjudicarse 1 escaño, el cual conforme a la primera modalidad del sistema, por lo que hace a los restos se le atribuye al que obtuvo el mayor, -- que en este caso es el P.C.U. que tiene 20,000; dando como resultado que en lugar de 21 curules obtenga 22. Si en lugar de uno, hubieran sido dos los escaños pendientes de adjudicación, se daría uno al P.C.U. y otro al P.I.R., por ser el que en orden decreciente tiene la cantidad más alta de sobrantes, de --- acuerdo con otra segunda modalidad que puede tener el sistema.

B) Sistemas de representación proporcional aproximada.

Cuando las listas que han de recibir los sufragios, no rigen sobre todo el territorio nacional, sino sobre circunscripciones en que este se divide, aparecen problemas derivados de las dificultades para manejar sistemas electorales simples con exactitud, originándose un gran desperdicio de restos, para lo cual se han inventado las diversas modalidades aproximadas, que tienden fundamentalmente a distribuir y aprovechar mejor los votos sobrantes. Se pueden mencionar entre las más frecuentes: 1) del resto más amplio; 2) la de la media más elevada; 3) la del número repartidor y, 4) la del cociente rectificado.

1) Del resto más amplio. En este mecanismo, una vez obtenido el cociente electoral por el procedimiento que hemos señalado, se extraen los restos y aquellos partidos o listas -- que tengan los más amplios, recibirán los escaños que no hayan sido adjudicados mediante la aprobación del cociente. Con el siguiente ejemplo, se comprenderá mejor esta modalidad.

Supongamos que cuatro partidos de los mencionados, -- participan en el proceso electoral y obtienen una votación total de 600,000 en la proporción que a continuación menciona.

P.D.	-----	258,000
P.C.N.	-----	168,000
P.I.R.	-----	114,000
P.R.D.	-----	60,000
		<hr/>
		600,000 (V.T.)

Calculado el cociente electoral, dividiendo la votación total entre 15 escaños a proveer, nos da 40,000 que aplicado a la votación de cada partido arroja:

	Votación	Escaños	Restos
P.D. -----	258,000 -----	6 -----	18,000
P.C.N. -----	168,000 -----	4 -----	8,000
P.I.R. -----	114,000 -----	2+1 -----	34,000
P.R.D. -----	60,000 -----	1+1 -----	20,000

El resultado final será de 3 escaños para el P.I.R. y 2 para el P.R.D., en virtud de tener estos dos partidos los restos más amplios.

2) De la media más elevada. Al principio se procede de la misma manera que el anterior para hacer la distribución de escaños, de acuerdo al cociente electoral, pero a continuación se añade a cada partido o lista un escaño ficticio, sólo con el propósito de obtener la media necesaria. Para lograr esto, es necesario agregar el número de escaños que obtuvo el ficticio y dividirlo entre el número de la votación obtenida por cada partido o lista. Veámoslo en nuestro ejemplo:

		Escaños
P.D. -----	256,000 -----	6
P.C.N. -----	168,000 -----	4
P.I.R. -----	114,000 -----	2
P.R.D. -----	60,000 -----	1

Repartidos los escaños de acuerdo con el cociente -- electoral en la forma que se indica, notamos que suman 13, quedando pendientes 2 de adjudicación. Al efecto, aumentamos a cada uno el escaño ficticio a que nos referimos y lo dividimos -- entre la votación obtenida por cada uno, resultando así las medias que buscamos.

P.D.	V - - - - -	<u>258,000</u>	=36,857
	E - - - - -	6+1	
P.C.N.	V - - - - -	<u>168,000</u>	=33,600
	E - - - - -	4+1	
P.I.R.	V - - - - -	<u>114,000</u>	=38,000
	E - - - - -	2+1	
P.R.D.	V - - - - -	<u>60,000</u>	=30,000
	E - - - - -	1+1	

Observamos que la media más elevada es la del P.I.R., por lo que se le adjudica el primero de los escaños pendientes, con la que este Partido obtiene un total 3; para repartir el último que falta, se vuelve a operar en la misma forma, pero tomando en cuenta que el P.I.R. ahora tiene 3 escaños al agregar un ficticio para sacar su nueva media, da como resultado:

P.I.R.	V - - - - -	<u>114,000</u>	=28,000
	E - - - - -	3+1	

En estas condiciones, al comparar esta nueva media -- con la que tienen los otros tres partidos que no han variado, - vemos que ahora la media más elevada es la 36,857 que corresponde al P.D. a quien se le otorga el último escaño pendiente, alcanzando así un total de 7.

3) Del número repartidor. Esta modalidad inventada - por el matemático belga Victor D'Hondt a finales del siglo XIX, opera dividiendo los votos obtenidos por cada partido por la serie natural de números limitada hasta coincidir con el número - de candidatos que se hayan de elegir. Los resultados se clasifican en orden decreciente y cuando se obtienen tantos resultados hasta el tope del número de escaños a proveer, se encuentra el número repartidor, el que sirve para sacar el número de escaños que le corresponde a cada partido, al dividirse entre el número de votos obtenidos por ellos. (292).

Siguiendo nuestro ejemplo, limitando en este caso el número de escaños a proveer a 5, se podrá comprender mejor lo anterior:

	1	2	3	4	5
P.D.---	258,000	129,000	86,000	64,500	51,600
P.C.N.---	168,000	84,000	56,000	42,000	33,600
P.I.R.---	114,000	57,000	38,000	28,000	22,800
P.R.D.---	60,000	30,000	20,000	15,000	12,000

292. Es de señalarse que dos importantes tratadistas como son Hauriou -- André y Duverger Maurice, establecen que la serie natural de números divisores debe coincidir con el número de listas y no de escaños a proveer. André Hauriou, op. cit., p.p. 229 y 303; Duverger Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Edit. Ariel. Barcelona, 1970; p.p. 163. En contra puede verse a Carreras de Francesc y Valles Josep M., op. cit., p. 73; Jiménez Fdez, Manuel, op. cit., p. 156; Cotteret Jean Marie y Emeri Claude, op. cit., p. 84; Serrano Pérez Nicolás, op. cit., p. 360; Fayt S. Carlos, Derecho Político. - op. cit., p. 516; Biscaretti di Ruffia Paolo, Derecho Constitucional, op. cit., p. 341.

Realizada esta primera operación, consistente en dividir la votación de cada partido por la serie natural hasta coincidir con el número 5, que es igual al de escaños a cubrir, procedemos a seleccionar 5 de estas cantidades, partiendo de la cifra más alta, en orden decreciente:

- 1.- 258,000
- 2.- 168,000
- 3.- 129,000
- 4.- 114,000
- 5.- 86,000 (número repartidor)

Al llegar al número 5 nos hemos topado con el número clave llamado repartidor (86,000) que utilizaremos como divisor común para obtener la asignación de escaños a cada partido o -- lista.

	258,000		
P.D.	-----	=	3 escaños
	86,000		
	168,000		
P.C.N.	-----	=	1 escaño
	86,000		
	114,000		
P.I.R.	-----	=	1 escaño
	86,000		
	60,000		
P.R.D.	-----	=	0 escaños
	86,000		
	Total		5 escaños.

Dado que este sistema presenta el inconveniente de -- favorecer a los grandes partidos en perjuicio de los pequeños, -- especialmente en distritos de gran extensión, se ha ideado una variante conocida con el nombre de Sainte-Lague, que data del -- año de 1910, la cual fué adoptada en los países escandinavos, -- en los años 1951 y 1952. Consiste en utilizar no la serie natu -- ral numeral simple, sino la serie de números impares, con lo -- que se incrementa el márgen entre divisores y se aumenta el márg -- en entre cocientes. Con esta modalidad se disminuye la ventaja -- de los grandes partidos, porque el costo de cada nuevo escaño -- va siendo progresivamente más elevado. En la práctica, esto favorecía mucho a los partidos pequeños y para evitarlo, se --- corrigió la serie natural de impares agregando .4 al número 1, con lo que el primer escaño, era el más elevado en costo que -- los demás; con este sencillo correctivo se equilibró el sistema de Hondt, favoreciendo si acaso a los partidos medianos.

4) Del cociente rectificador. Se conoce en la doctri -- na como sistema suizo o de Hagenbach-Bischoff, en honor del fí -- sico que lo formuló en el año de 1889; consistente en disminuir el cociente electoral cuando este resulta superior al número de votos obtenidos por los partidos, lo que se logra añadiendo una unidad ficticia a los escaños a proveer para obtener dicho co -- ciente. Si el obtenido no resuelve el problema se agrega enton -- ces otra unidad ficticia y se repite la operación.

En el ejemplo que hemos venido utilizando, si la vota -- ción total es de 600,000 y los puestos a cubrir son 5, en vez -- de obtener el cociente electoral en la forma que ya conocemos, -- agregamos un escaño ficticio y hacemos la división; el resulta -- do de ésta será el primer cociente rectificado.

$$\text{cociente electoral} = \frac{600,000}{5+1} = 100,000$$

Teniendo ya este cociente, lo aplicamos a la votación de cada partido o lista.

P.D. -----	258,000	÷	100,000	=	2	escaños
P.C.N. -----	168,000	÷	100,000	=	1	escaño
P.I.R. -----	114,000	÷	100,000	=	1	escaño
P.R.D. -----	60,000	÷	100,000	=	0	escaños

En virtud de quedar 1 escaño pendiente, se vuelve a -
rectificar el cociente, dividiendo ahora 600,000 entre 7, dan-
do como resultado 85,714 que aplicado a la votación de cada -
partido nos da:

P.D. -----	258,000	÷	85,714	=	3	escaños
P.C.N. -----	168,000	÷	85,714	=	1	escaño
P.I.R. -----	114,000	÷	85,714	=	1	escaño
P.R.D. -----	60,000	÷	85,714	=	0	escaños

De esta manera, quedan asignados los 5 escaños, co---
rrespondiendo 3 al P.D.; 1 al P.C.N., y 1 al P.I.R.

b') Sistemas de distribución de escaños en el inte-
rior de las listas de los partidos. Siendo la representación -
proporcional necesariamente un sistema que funciona en base a -
las listas de candidatos que formulan los partidos, la importan-
cia de estas y la modalidad que adopten salta inmediatamente a
la vista. Doctrinariamente, se pueden distinguir cuatro tipos
de listas que son: 1) listas bloqueadas; 2) listas libres; --
3) listas preferenciales, y 4) listas conjugadas.

1) Listas bloqueadas. Son aquellas que una vez registradas por los partidos no pueden ser modificadas ni en su orden, ni en sus nombres, por lo que la adjudicación de escaños, en su caso, debe hacerse de acuerdo al lugar progresivo que cada candidato ocupa dentro de las listas. La elaboración de estas listas se realizan en el seno de cada partido, atendiendo a los procedimientos que consideren adecuados, según su organización y desarrollo democrático alcanzado, pudiendo señalarse entre los más comunes el del orden cronológico, el del sorteo y el de prioridades políticas.

Este tipo de listas, presentan el inconveniente de limitar las preferencias de los electores, los cuales se ven imposibilitados de sufragar por los candidatos de su predilección en el orden que les gustaría.

2) Listas libres. Esta modalidad consiste en la facultad que tienen los partidos de seleccionar de entre los miembros de las listas registradas a aquellos candidatos, que independientemente de su colocación en el interior de las mismas, puedan resultar beneficiados con un escaño.

Al igual que el anterior tipo de listas, las libres presentan serios inconvenientes tanto para los electores, como para los mismos candidatos que las integran, los cuales están sujetos a la voluntad de los dirigentes del partido, que en ocasiones excluyen a personas con méritos y popularidad suficiente para alcanzar un escaño.

No obstante los defectos señalados, ambos tipos de listas se justifican cuando se trata de fortalecer a un sistema de partidos incipiente o cuando son adoptadas por una sociedad en la que predominan los partidos de masas, caracterizados por una rígida disciplina interior y desplazamiento de las personalidades.

3) Listas preferenciales. Para subsanar los inconvenientes e irregularidades a que dan lugar las listas mencionadas, se introdujo la modalidad de listas preferenciales que --son aquellas en las que el elector puede alterar el orden según sus simpatías por determinados candidatos. A través de este tipo de listas, estos últimos tienen una mayor seguridad de que su popularidad será valorada por los votantes, para conseguir un escaño, conservando así una relación más estrecha entre representantes y miembros del cuerpo electoral.

4) Listas conjugadas. Como su nombre lo indica, estas se presentan cuando el elector tiene la posibilidad de con jugar varias listas en una sola, mediante una papeleta en la que inscribe los nombres que prefiere, tomándolos de varias --listas (panachage). Se da también esta modalidad cuando los --partidos políticos pueden integrar listas únicas como consecuencia de alianzas o pactos entre ellos celebrados, modificando de esta manera las registradas originalmente. (apparente---ment).

Como se aprecia en materia de listas, como en los --modos de escrutinio, existen diversas modalidades, de las que sólo hemos señalado las principales, pero debe tenerse presente que cada legislación electoral de acuerdo con su práctica, puede dar lugar a frecuentes variantes.

III) Sistemas Electorales Mixtos.

Los sistemas electorales mixtos, por ser doctrinariamente el ensayo de solución a los problemas que plantea la representación proporcional, serán objeto de estudio después de hacer la evaluación de los sistemas proporcionalistas (infra p. 302).

3) EVALUACION DEL SISTEMA DE REPRESENTACION PROPORCIONAL.

Desde las primeras aplicaciones de este sistema, se ha suscitado su enjuiciamiento por parte de los teóricos y políticos militantes, dando lugar a una división de opiniones --que se han polarizado entre los que defienden sus bondades y --aquellos que lo critican por múltiples razones. Estas posi---

ciones no siempre se han sostenido con la altura y profundidad académica que el problema requiere, llegando a introducirse en la polémica actitudes superficiales y subjetivas, impregnadas de apasionamiento político que lejos de dilucidar la cuestión, la han hecho más confusa. Sin embargo, deben destacarse las opiniones de tratadistas serios y objetivos que están marcando en la actualidad el rumbo por el que debe conducirse esta discusión.

Ahora bien, siendo tan diversas las opiniones tanto a favor como en contra de la representación proporcional, consideramos necesario intentar una sistematización que recoja las más importantes ideas sobre el particular, para estar en condiciones de comprender mejor el estado que conserva el debate y assimilar así algunas soluciones aportadas.

a) Argumentos a favor de la R.P. Los argumentos esgrimidos por los autores que sostienen las bondades de la representación proporcional, parten de sus fundamentos y pueden reducirse a cinco: dos de tipo axiológico, que son la justicia y la equidad, implícitos en el sistema; dos de tipo ético, que se refieren a la superación del nivel de la lucha política a través del escrutinio de ideas y a la honestidad que conservan los elegidos frente a sus electores; finalmente incluimos en este esquema un argumento funcional basado en la satisfacción del pluralismo democrático de la sociedad. Estos argumentos a favor serán estudiados desde el punto de vista de la crítica que se ha formulado a los fundamentos teóricos de la R.P., (crítica núm. 5) a fin de establecer la dialéctica de la discusión y poder obtener una evaluación clara e inmediata.

b) Críticas contra la R.P. Las críticas formuladas contra este sistema electoral, no son tan reducidas como los argumentos a favor, pues ellas atienden además de las posicio-

nes abstractas a las experiencias en su realización. En tal - virtud, proponemos su encuadramiento dentro del siguiente es-- quema:

- 1) Las que aluden a su complejidad técnica.
- 2) Las que hacen referencia a su funcionamiento.
- 3) Las que se basan en sus efectos secundarios.
- 4) Las que valoran experiencias concretas.
- 5) Las que enjuician los fundamentos teóricos de la representación proporcional.

1) Críticas a la R.P. por su complejidad técnica. Es tán basadas en el hecho de que todo escrutinio proporcional es complicado, por el empleo que se ve precisado a hacer de mecanismos matemáticos, en su afán de aprovechar mejor la mayor -- parte de los sufragios emitidos y lograr la equidad en la justa distribución de los mismos. En la medida en que se ha pretendido perfeccionarlo, a través de sus múltiples variantes, - se ha llegado a la formación de las más sofisticadas operaciones aritméticas, que lo alejan de la característica de sencillez que constituye el ideal al que debe aspirar todo sistema electoral.

En efecto, aunque para cualquier matemático versado - en la ciencia de los números, estas operaciones resultan fáciles de comprender, no ocurre así con la gran mayoría de los -- electores que son neófitos en esta materia, motivando que sólo los expertos puedan entender y manejar las fórmulas consignadas en los distintos sistemas, haciendo del escrutinio una --- cuestión misteriosa que repugna a la ciudadanía y le resta interés en el proceso electoral.

Pensamos que esta crítica es irrefutable y que no se vislumbra una inmediata solución, a menos que el avance tecnológico provea al pueblo de aparatos sencillos de muy bajo costo, para comprender sin mayor esfuerzo, las operaciones aritméticas mencionadas.

Sin embargo, esta obstáculo no es suficiente por sí mismo para inhabilitar la aplicación proporcionalista, cuando existen razones que hagan esperar mayores beneficios que los inconvenientes propios de su complejidad matemática.

2) Críticas que hacen referencia a su funcionamiento.

Este tipo de comentarios adversos a la representación proporcional abarca varios aspectos que se relacionan fundamentalmente con su funcionamiento, pudiendo citarse como los más importantes los que se refieren a la falta de vinculación entre electores y elegidos, ya que los primeros sólo tienen la posibilidad de votar por un número de candidatos escogidos previamente por los partidos políticos, quienes se los presentan a través de las listas. Estas limitaciones que alejan a los miembros del cuerpo electoral de los elegibles se agudizan en las llamadas listas bloqueadas y libres que, como hemos visto, ponen en manos de los dirigentes partidistas el proceso electoral. Como consecuencia de esta situación, el poder de decisión para seleccionar a los candidatos es desplazado del electorado a los partidos políticos, quienes generan en su seno pequeñas élites que detentan el monopolio de la designación electoral, dando lugar a lo que Edouard Herriot llama "escrutinio de jubilados", cuando los seleccionados resultan ser, como ocurre frecuentemente, los militantes de la vieja guardia de los diversos partidos.

Este monopolio de las élites partidistas, afecta no sólo el entusiasmo de los participantes en el juego político, sino que trasciende hasta la vida misma del Parlamento, entorpeciendo la toma de decisiones y paralizando la integración

de gabinetes en los países de régimen parlamentario. Pensamos que la razón por la cual el trasplante de élites de los partidos al seno del Parlamento desvirtúa la función de éste, estriba fundamentalmente en la rígida disciplina que impone a sus miembros, inhabilitándolos para realizar libremente sus funciones legislativas, actuando no en atención a los grandes intereses de la Nación, sino de los particulares intereses de sus jefes políticos.

Refiriéndose a este control rígido y a la indiferencia que implica hacia el votante marginal, Carl. J. Friedrich expresa con acierto que la consecuencia política que produce - la insistencia sobre regularidad, dogmatismo y credo político, conducía en el sistema alemán al fortalecimiento de los partidos extremistas, dificultando la homogeneidad que todo régimen parlamentario requiere, la que en estas condiciones "no solo no se crea, sino que incluso acaba destruyéndose... cada partido moderado tendió en Alemania a quedar identificado con alguno en particular de esos intereses; -el autor se refiere a los grupos de intereses especiales- de hecho varios intereses llegaron a organizar partidos propios. El resultado de esta combinación de intereses, profundamente arraigados, por un lado, y de un dogmatismo radical por otro, fue un punto muerto - reproducido periódicamente cuando se trataba de formar el Gabinete ministerial... En lo interno las relaciones entre diputados y líderes políticos van más bien hacia el autoritarismo. - Es casi imposible que los afiliados a un partido logren desalojar a unos líderes bien "atrincherados"... Al contrario que el hombre en búsqueda de ser elegido, dichos funcionarios del partido siguen siendo desconocidos para el electorado, y los grupos insatisfechos que haya entre los seguidores del partido que no son capaces de hacerse oír... Esta dominación del jefe partidista se encuentra, evidentemente, por doquier, pero lo cierto es que la representación profesional agrava el mal". -- (293).

Respecto a esto último, no puede tampoco ignorarse -- que el sistema que comentamos tiende a anquilosar los cuadros - políticos dentro del Parlamento, al impedir su renovación para mantener frecuentemente en los cargos legislativos a grupos profesionales especializados en estas tareas, con lo que "el proceso selectivo que es obligado en toda democracia se invierte - en absoluto, porque el especialista reemplaza a los temperamentos de personalidad acusada, y de esta suerte el nivel va bajando en definitiva, y se impide la formación de aquellas calidades directoras que la democracia necesita..." (294).

Considerando las críticas mencionadas a la representación proporcional por lo que hace a su funcionamiento, pensamos que sus argumentos son interesantes y de gran peso como para -- ser ignorados; sin embargo, al hacer una evaluación de ellos, encontramos que la ruptura de los lazos entre el elector y el - elegido, es un argumento válido por cuanto siempre es deseable un mayor conocimiento e identificación entre ambos, dentro de - una concepción democrática tradicional; pero esto no es tan de finitivo como a primera vista parece, pues en los actuales Estados de proporciones colosales, la relación ya no se puede dar, - exclusivamente entre el que vota y el que se elige, sino más -- bien entre el primero y la plataforma ideológica sostenida por el segundo. Tal situación, ciertamente constituye un demérito de los vínculos personales añorados, pero es explicable en esta época como una necesidad de la especificidad política a que --- obliga la complicada organización de las sociedades contemporáneas, la que se logra en la concordancia ideológica entre los - dos elementos de la ecuación electoral mencionados.

Por cuanto al argumento de que la R.P. da lugar a la formación de élites partidistas que monopolizan el poder de --

decisión, advertimos que su validez deriva fundamentalmente de las experiencias recogidas en su aplicación, más es conveniente hacer notar, que si bien es cierto, que estos defectos se presentan en su funcionamiento, esto no le es exclusivo, pues independientemente de cualquier sistema electoral que se adopte, existe en todos los partidos políticos una tendencia muy marcada a la centralización oligárquica, que se expresa —entre otras formas— a través de la racionalización de la disciplina.

Sabemos que todos los partidos, además de ser formaciones políticas que funcionan como puente entre la sociedad y su gobierno, son maquinarias electorales que sirven de instrumento a las diversas ideologías para la conquista del poder, lo que constituye su finalidad inmediata y los distingue de otras formaciones sociales. En este sentido, los partidos se justifican en la medida en que logran su objetivo, por lo que su organización estructural y sus tácticas de lucha giran en torno de él, conduciéndolo por los métodos que se ve precisado a utilizar a la actualización de la llamada "Ley de Hierro de la Oligarquía". Así lo observó desde hace mucho Max Weber, cuando expresó que "a todas las formas de organización de los partidos es común lo siguiente: un núcleo de personas que tiene en su mano la dirección activa, o sea, la formulación de las consignas y la elección de los candidatos; a estos se unen correligionarios con un papel esencialmente más pasivo y, por último, el resto de los miembros de la asociación sólo juega un papel de objeto" (295); más tarde, Robert Michels al desarrollar estas ideas las reafirmó al decir que "la tendencia hacia la oligarquía es inherente a todo partido organizado... de hecho los resortes del poder residen en unos pocos: sólo una minoría participa en las decisiones del partido y, alguna vez, esta mino--

295. Weber Max. *Wirtschaft und Gesellschaft*. 4a. Edic. alemana, refundida en México, 1964; p. 213; cit. por Fdez. de la Mora Gonzalo, op. cit., p. 55.

ría es ridiculamente exigua". (296).

Se aprecia entonces que la crítica formulada a la R.P. en el sentido mencionado, tiene una validez relativa, pues ella es aplicable a todo sistema electoral en el que intervengan partidos.

Los adversos comentarios, en el sentido de que la R.P. propicia el trasplante del poder de decisión de las élites de los partidos al seno del Parlamento, merecen de nuestra parte algunas consideraciones. En principio, los entorpecimientos y falta de homogeneidad que se observa en los Parlamentos integrados por los sistemas proporcionalistas, a los que se les quiere hacer responsables de tal situación, no evidencian sino desajustes de los diversos factores que intervienen en la vida política de una sociedad, entre los cuales se encuentran precisamente los sistemas electorales. No debe por lo tanto, atribuirse a estos el ser la única causa que impide la formación de gobiernos, pues como dicen Carreras y Valles "la influencia de determinados elementos de un sistema electoral sobre la representatividad, sobre la eficacia del poder o sobre la legitimación de la autoridad, no puede ser establecida linealmente en una relación de causa a efecto... el análisis científico permite establecer algunas correlaciones de valores más o menos constantes entre particulares elementos de un sistema electoral y determinados fenómenos políticos, como son el número de partidos, el comportamiento electoral de los ciudadanos o la estabilidad de las mayorías parlamentarias. Pero, en ningún caso aquellas observaciones legitiman para establecer una relación de causa a efecto, que

296. Michels Robert. Political Parties. A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy, 1915; p.p. 13 y 15.

ignoraría la complejidad de factores que se entrecruzan en todo fenómeno político". (297)

Se deduce de lo anterior, que ciertamente el proporcionalismo en un régimen parlamentario, puede dificultar la integración del gabinete por el papel que juegan las oligarquías partidistas, pero esto no es desde luego una causa determinante de tal fenómeno.

3) Criticas que se basan en sus efectos secundarios.

(298) Las consideraciones que los diversos autores hacen a este respecto, parecen tener tal fuerza que son probablemente -- los argumentos más consistentes contra la representación proporcional. Efectivamente la idea de que el sistema produce resultados no deseados, se ve confirmada por la experiencia; --- pues fenómenos como la fragmentación de la opinión pública; la estratificación exagerada de la sociedad; la transformación -- de las elecciones directas por indirectas, merced a la interposición de los partidos y sus listas; la multiplicación y el -- fortalecimiento indiscriminado de los partidos y la inestabilidad de los gobiernos, no solamente constituyen graves inconvenientes para la vida política de un pueblo, sino que además -- son consecuencias erráticas, que seguramente los inventores -- del sistema jamás pensaron que llegarían a presentarse.

Al analizar este tema Pérez Serrano, después de exponer sus puntos de vista en contra de tal sistema, resume sus -- ideas manifestando que "es evidente que el proporcionalismo -- subraya y acentúa los vicios del sufragio, frustrando ansias -- de integración, deshaciendo núcleos en vez de organizarlos, --

297. Carreras Francesc y Vallés Josep M.; op. cit., p. 161.

298. Utilizamos la expresión de efectos secundarios en el sentido que es empleado en la medicina, para señalar las consecuencias colaterales que no son las que se buscan.

magnificando el partido político, pero con preferencia hacia -- los desmedrados, y lejos de desempeñar el papel de espejo fide-- lísimo, más bien actúa como lente de dispersión, inadecuada pa-- ra la magna obra política que se basa en la unidad de un pue--- blo". (299).

Pensamos que la eliminación de estos resultados nega-- tivos de la R.P., debe ser la principal preocupación de los tra-- tadistas y practicantes de la política, si se quiere seguir ---- aprovechando las bondades que el sistema ofrece, pues en tanto - subsistan estos defectos constituirán un lastre que afectará la vida democrática de quienes lo utilizen.

4) Críticas que emanan de experiencias concretas. Di-- versas censuras a la representación proporcional, han sido formu-- ladas por muchos autores que atendiendo a los resultados de la - aplicación en algunos países, no toman en cuenta que tales expe-- riencias no pueden ser fundamento de criterios generalizadores, - porque obedecen a circunstancias particulares en cada uno de -- los lugares en que se implantó el sistema.

En muchos organismos, una inoportuna aplicación, la -- imitación extralógica o su defectuosa implantación, generan la - falta de operatividad en un determinado país, cuyos dirigentes - no supieron valorar adecuadamente las posibilidades de recepción de este sistema electoral. En estos casos, la evaluación no pue-- de basarse en los datos empíricos y las causas de su fracaso de-- ben ser atribuidas no a la representación proporcional, sino a - las razones mencionadas.

Basados también en la aplicación de la R.P. en algunos países, ciertos autores han llegado a sostener que esta al ser tergiversada ha conducido a la implantación de regímenes autoritarios, como sucedió en Italia en la época de Mussolini, cuando implantó el fascismo a través de una farsa electoral producida en medio de la crisis en que se debatía la Monarquía, habiendo eliminado el sistema de representación proporcional creado en 1919 y que sólo rigió dos elecciones generales; lo mismo sucedió en Alemania en donde los múltiples partidos participantes en el seno del Reichstag de la República de Weimar, entre los que había socialistas, comunistas y católicos, vieron frustradas sus posibilidades de actuación política, debido al arribo al poder de Adolfo Hitler, quien al reunir todos los poderes como Canciller de Alemania suprimió, en el año de 1933, la existencia de todos los partidos menos el nacional socialista.

No puede desconocerse, que en estos países la representación proporcional tuvo un desenlace trágico provocado por la inestabilidad en que se debatían los numerosos partidos políticos participantes en los procesos electorales; pero pensamos que de que tal cosa haya sucedido no quiere decir que forzosa y necesariamente, a través de este sistema, se tenga que llegar a la implantación de un régimen autoritario o fascista, pues debe tomarse en cuenta, como ya lo expresamos anteriormente, que la vida de una sociedad está formada por diversos factores o variantes y que los sistemas electorales no son sino uno de tantos, que si bien tienen una especial importancia ésta siempre es relativa. Por lo tanto, en el caso de Italia y Alemania que nos ocupa, pensamos que fueron diversos factores los que al irse conjuntando provocaron las crisis generales que llevaron al fascismo y al nacional socialismo.

De tal manera que dado la circunstancial de estas --- críticas empíricas, el valor que ellas encierran es muy relativo, pues frente a las mismas se puede mencionar la existencia de gran número de países que han venido aplicando desde hace largo tiempo el sistema sin haber llegado a los extremos de las naciones arriba mencionadas.

5) Críticas que ejuician los fundamentos teóricos -- de la presentación proporcional. La postura de los tratadistas -- que enjuician los argumentos teóricos fundamentales en que se basa la R.P., los sistematizamos en aquellos que impugnan las bondades de la misma y que son sostenidos por sus creadores y promotores, bondades que, como se ha mencionado se reducen a cinco -- (supra, p. 316); las de tipo axiológico como son la justicia y la equidad; las de tipo ético que se refieren al escrutinio de ideas y a la honestidad y la funcional que alude al pluralismo democrático de la sociedad.

La importancia de la R.P., motivada en la creencia de que es el resultado de una evolución natural que atiende a los -- imperativos de justicia y de equidad hace comprensible el interés con que ha sido visto por la doctrina este argumento. Efectivamente, si este sistema no persiguiera como su finalidad -- principal, la participación justa de los individuos y partidos en el proceso electoral, carecería de sentido su tratamiento.

Sin embargo, la fórmula matemática que le es inherente, refleja en numeros los diversos intereses de individuos y -- grupos que forman el cuerpo electoral al integrar los órganos -- colegiados, constituyendo así, la prueba más próxima a la tradicional idea de justicia expresada en la frase de dar a cada -- quien lo suyo. Pero en la aplicación de la R.P., se observa con claridad que es muy difícil de alcanzar el ideal de exactitud que se pretende, porque en la política las ecuaciones matemáticas no

pueden ser aplicadas con la rigidez con que funcionan en otras áreas. No obstante esta aseveración, tenemos que aceptar que en la R.P. se está más cerca que en otros sistemas de la justicia en la representación, la que si bien es cierto, no es posible -- alcanzar en el alto porcentaje que se desea, los intentos para -- perfeccionarla y hacerla más equitativa han conducido a una constante revisión y rectificación por parte de autores y países, -- permitiéndonos asegurar, que en tanto no se descubra otro sistema electoral más idóneo para alcanzar tales fines, seguirá marcando rumbos para hacer más viable el anhelo de justicia y equidad.

Muchas son las críticas que se han formulado a esta -- pretensión de justicia y equidad que persigue la R.P., estas no siempre han sido hechas con el criterio académico que implica -- una sana y leal discusión de las ideas, en virtud de haberse esgrimido argumentos que no atañen a los fundamentos torales del sistema, oponer nociones que no responden a las categorías enunciadas o mezclar de tal manera los conceptos, que los hace soslayar el planteamiento central que se refiere al imperativo de justicia.

Por razones históricas, la polémica se desarrollo oponiendo la R.P. a la representación mayoritaria, habiendo resultado poca exitosa, dado que se trató de enfrentar dos categorías -- que por sí mismas no son oponibles. Los autores que defendían y atacaban las bondades de ambos sistemas, generalmente utilizaron argumentos tendientes a demostrar que uno era mejor que el otro, permaneciendo indiferentes al hecho de que cada uno obedecía a -- criterios diferentes en su concepción y que lo más urgente era -- encontrar el sistema más idóneo para mejorar el proceso electoral. Fue necesario que transcurriera algún tiempo, para que varios autores conceptualizaran el problema en su verdadera dimensión, exponiendo que el enjuiciamiento de la R.P. debía de hacer

se atendiendo a los fenómenos a que la modernidad política obligaba, independientemente de las circunstancias que motivaron la aparición de la representación mayoritaria.

Así se aprecia del enfoque que acerca del problema -- hace Carlos S. Fayt, al considerar que se "distinguen entre el poder de decisión y el poder de representación. Al primero corresponde el principio de la mayoría; al segundo el de la proporcionalidad" (300) por su parte, Justo López al interpretar -- el célebre debate entre Walter Bagehot y John Stuart Mill, piensa que Bagehot, ponía sus reparos a la R.P. por razones de eficacia, pues, según él, con este sistema no es como mejor se logra la capacidad de acción del gobierno y el equilibrio que resulta de una mayoría que gobierne y una minoría que critique. -- El segundo, --Stuart Mill-- en cambio, defendía a la R.P. por que en principio era justa..." (301).

Se desprende de las opiniones transcritas que se trata de categorías no oponibles, lo que a nuestro modo de entender se comprueba por la coexistencia que ambos sistemas tienen en algunos países, donde han surgido los llamados sistemas mixtos, que trataremos más adelante.

Algunas de las críticas a las consideraciones axiológicas de la R.P., por lo que se refiere a la justicia, se encuentran formuladas por Friedrich cuando se pregunta "¿Qué cosa se de concepto de justicia y la democracia es éste? Claramente se trata de uno en que el individuo, la persona, es tratado como carente de relación con familias y otros lazos locales, de manera que el "pueblo" no se ve como conjunto, como una entidad distintiva creada partiendo de grupos vitales y más pequeños. Más bien, es aquí el pueblo la suma de individuos componen

300. Fayt S. Carlos. Derecho Político, cit. p. 511.

301. Justo López Mario. La Representación Política, cit., p. 54.

tes, a la manera de unidades atomísticas que requieren cada una sus propios representantes". (302) Nos parece que el argumento de este autor, es uno de esos casos en los que se mezclan varios conceptos con una noción de justicia sin matizar, utilizada en una perspectiva amplia que corresponde más al sistema político general que al problema de la representación electoral. Pensamos que la idea de justicia en la R.P. debe ser encuadrada dentro de un contexto que satisfaga los requerimientos de equidad de los diversos intereses políticos participantes en el proceso electoral, en el cual el electorado, al sufragar, está determinando la fuerza numérica que a cada grupo participante en él corresponde.

Se desprende de todo lo anterior, que son innegables los argumentos de justicia y equidad a favor de la R.P., siempre que al emplearlos se reduzca a los linderos que son propios de la representación electoral.

En relación a los argumentos éticos, que según expresamos, son sostenidos por algunos autores en defensa de la R.P. y que consisten en que el escrutinio de ideas eleva el nivel de la contienda política, por una parte, y por la otra, en que este sistema es un modo de escrutinio honesto, pensamos que efectivamente existe una superación de las luchas por el poder, en la medida en que no está fundada sobre los intereses personales de los participantes, que en muchas ocasiones conducen a enfrentamientos subjetivos al margen de los objetivos centrales. Sin embargo, si bien la R.P. propicia el escrutinio de programas e ideologías, para que en verdad lleve a una más alta expresión de los procesos electorales, es necesaria la existencia de circunstancias capaces de garantizar la tolerancia y libre expresión del pensamiento, pues si esto no es así, se parcializa y puede dar lugar a fanatismos que llegan a desembocar en actitudes intransigentes, preludio de la violencia.

302. Friedrich J. Carl; Gobierno Constitucional y Democracia. Tomo II, -- cit., p. 54.

Es conveniente señalar, que este argumento tiende a -- ser congruente con la doctrina que sostiene que el diputado más que un representante circunscriptivo lo es de la Nación entera. En este sentido, algunos autores como Cotteret y Emeri dicen que en el escrutinio de ideas "la elección no está fundada sobre mezquinas consideraciones de interés local, y el elegido, como lo exige el principio de la soberanía nacional, no representa ya algunos mandatos egoísticamente impregnados de espíritu localista, sino al país entero; la función parlamentaria no desemboca en una carrera tanto más segura cuanto uno hace menos política y más contacto directo se practica, sino cuantas más - ocasiones se dan a las diferentes fuerzas políticas para que -- confronten sus programas con las realidades del poder" (303). - En estas condiciones la R.P., además de dar lugar al debate de ideas, obliga a los partidos a formular programas y principios atractivos y consistentes, lo que en última instancia redundan en la clarificación de la lucha política a través de las tesis - expuestas.

Por cuanto a la idea de que la R.P. es un modo de escrutinio honesto, en principio es de mencionarse que esto puede ser analizado de acuerdo a dos criterios: aquel que ve en este sistema una superación de la deshonestidad a que da lugar el escrutinio de segunda vuelta y el que sostiene que la R.P. es eficaz, en principio, para sanear un régimen político atacado por la corrupción. El primero es obviamente un argumento relativo, que se funda no en las características propias de la R.P. sino en los vicios que genera el sistema mayoritario de segunda vuelta, cuando en esta última se producen transacciones y alianzas que defraudan la confianza que originalmente los electores depositaron en sus partidos al sufragar por ellos en la primera - vuelta. Debe agregarse, no obstante, que también en la R.P. puede de existir tal vicio de deshonestidad, cuando se está en presen

cia del llamado mecanismo de listas conjugadas, en la que los partidos pueden mezclar a candidatos de diferentes listas, las cuales si no son utilizadas hacen que el argumento de honestidad sea válido.

El segundo criterio que hace alusión al saneamiento que la R.P. produce en un régimen corrupto, encierra un gran interés, dado que la corrupción es una grave enfermedad, que ataca frecuentemente a muchos gobiernos, cuyos funcionarios no son capaces de resistir las tentaciones que el poder les ofrece. Al implantarse el mencionado sistema, la participación de elementos imbuidos de lealdad a los principios doctrinarios que sustentan, se enfrentan por razón natural a los que mantienen este vicio, haciendo nacer una esperanza, que casi siempre se queda en eso, ya que las más de las veces acaban por sucumbir a las enormes presiones e incitaciones del mal.

A este respecto, debemos expresar que la corrupción es un problema tan grande y complejo, que es ligereza pensar que por la simple adopción de un sistema electoral pueda acabarse con él. Sin embargo, no puede negarse que existe cierta razón a los que quieren ver en la R.P. una esperanza para reducirla.

Finalmente, dentro de este inciso nos toca analizar el último de los argumentos teóricos fundamentales que hemos mencionado y que consiste en que la R.P. sirve a la expresión de las diversas tendencias que caracterizan al pluralismo democrático. Esta postura surge del reconocimiento de que toda sociedad es en principio plural, idea que llevada a nuestro análisis debe ser matizada sobre la base de que la aceptación de este postulado, por lo que a la vida política se refiere, adquiere sentido en el momento en que tal pluralismo puede manifestarse organizado y con exigencia de participación en las lu-

chas por el poder. Estas ideas, que estudiamos anteriormente, - a propósitos de las generalidades de los sistemas electorales - en base al escrutinio, explican ciertamente el hecho de que la R.P. no surgió artificialmente, ni como resultado de racionalizaciones sobre prácticas electorales, sino como una consecuencia de la necesidad de expresión política de las múltiples fuerzas sociales, agrupadas en los llamados partidos de doctrina.

Estas clases y grupos emergentes de la sociedad, crearon el imperativo de justicia y equidad en que se sustenta la R.P., la que no nació como piensan muchos autores simplemente para perfeccionar los sistemas electorales mayoritarios, sino como un complemento necesario para encuadrar a las nuevas fuerzas, que con su presencia actualizaban políticamente la pluralidad. Este proceso sociológico, sólo pudo ser superado en algunos países que derivaron ese imperativo y la participación de las clases emergentes hacia sus reservas coloniales y expansión imperialista; o bien, hacia la implantación de un proceso de homogenización social producido a través de una lucha revolucionaria o del entronizamiento de un régimen dictatorial. En estos países, las circunstancias anotadas no hicieron sentir la necesidad de la R.P. y su homogeneidad les permitió conservar los sistemas mayoritarios, si acaso con algunas correcciones.

Los países, que en cambio, no pudieron eludir la presión de las clases y grupos emergentes, recibieron el impacto de la R.P. como una avasalladora novedad que parecía ser la panacea para resolver todos los problemas de su democracia electoral; pero muy pronto, a medida que el sistema se iba aplicando, las experiencias comenzaron a demostrar que se estaba muy lejos de lograr tal cosa, llegando a comprenderse con el tiempo, que lo que había pasado es que la R.P. no debía ser vista como un sistema electoral que substituyera al mayoritario, sino que era necesario entenderlo como una complementación de este. Efectiva

mente, no podía hacerse abstracción de que toda sociedad política requiere, por una parte, integrar con eficacia y prontitud - decisoria sus órganos de gobierno y, por la otra, responder a las exigencias de justicia de sus miembros, siendo por lo tanto comprensible que ninguno de los dos sistemas podía por sí sólo - resolver ambos problemas. La respuesta a esto no se hizo esperar, surgiendo entonces los llamados sistemas mixtos.

El argumento funcional de la R.P. resulta ser así, la verdadera explicación de su naturaleza misma, por lo que todo sistema proporcionalista no puede admitir enjuiciamiento que soslaye la íntima relación que guarda con la existencia de una sociedad pluralista con necesidades de expresión política.

III) Sistemas Electorales Mixtos.

Según el criterio de numerosos tratadistas, estos son el resultado de la mezcla o combinación de la representación mayoritaria y de la proporcional; pero para nosotros surgen fundamentalmente de la necesidad de la complementación de los dos sistemas para dar respuesta a la problemática electoral que aparece en las sociedades modernas por la presentación de los nuevos fenómenos políticos, ante los cuales ambos resultaron insuficientes. De ahí, que no se trate solamente de seleccionar lo mejor de cada uno de ellos, en una actitud ecléctica que desvirtuaría la verdadera naturaleza de los sistemas mixtos, sino más bien de adecuarlos para que los dos sigan coexistiendo y complementándose, para resolver de mejor manera -tanto en su eficacia como en su imperativo de justicia- las exigencias propias del pluralismo democrático.

El legislador electoral de vasta imaginación, ha dado lugar como fruto de las negociaciones políticas a diversos sistemas mixtos, los cuales aparecen como una combinación de ele--

mentos de la representación mayoritaria y la proporcional, que sería prolijo analizar en detalle, por lo que nos limitaremos a enunciarlos, de acuerdo con la relación mayor o menor que cada uno mantiene con respecto al otro, resultando así tres grandes tendencias; aquella en la que destaca el dominante mayoritario; aquella en la que el dominante es proporcional y, aquella en la que existe un equilibrio entre ambos. (304).

Si atendemos a la naturaleza de los sistemas mixtos, agrupados en la triple clasificación señalada, nos damos cuenta que nacen como un reflejo de las circunstancias que caracterizan la vida de las diversas sociedades en que son aplicados, -- por lo que su eficacia y validez, dependen de la oportunidad, -- conocimiento y correspondencia con la realidad del lugar donde son implantados; de entre estas circunstancias destacan --para los efectos propios de nuestro análisis electoral-- dos variables de gran importancia como son la existencia de la tradición política homogenizante y la irrupción de los grupos emergentes en el pluralismo. (305).

Tomando en cuenta su naturaleza y las dos variantes --mencionadas, podemos pensar en un patrón predictivo capaz de --operarse en las modernas sociedades para implantar el tipo de --sistemas mixtos que le sea más propio. Tal patrón se expresaría

304. cfr. Cotteret y Emeri; op. cit., p.p. 99 a 109, y, Mackenzie W.J.M., op. cit., p.p. 95 a 106.

305. En este punto diferimos de los autores que como Cotteret y Emeri entienden a estos sistemas como una mezcla de elementos del mayoritario y proporcional, lo que les hace decir que "el legislador procede como un barman para un coctel: un dedo de representación proporcional y dos dedos de escrutinio mayoritario, o viceversa. En los dos casos el inventor está a menudo más satisfecho de su mezcla que el --consumidor--elector"; op. cit., p. 99.

de esta manera: a mayor grado de homogeneidad, mayor viabilidad del sistema mayoritario y a mayor grado de pluralismo político mayor viabilidad del sistema proporcional. Partiendo de estos enunciados, es posible llegar a conjuntarlos en un punto que signifique el equilibrio entre ambos. (306).

Los resultados obtenidos de la aplicación de este patrón, nos dan tres tipos de viabilidades políticas electorales coincidentes con las tres tendencias de los sistemas mixtos. El primer tipo sería el de la sociedad política con mayor grado de homogeneidad que correspondería al sistema de dominante mayoritario, dentro del cual es previsible el logro de una mayor eficacia, con una respuesta adecuada a un imperativo menor de justicia en la participación de los grupos plurales; el segundo sería el de la sociedad política con mayor pluralidad que equivaldría al sistema mixto con dominante proporcional, el que satisface más ampliamente el imperativo de justicia con un menor grado de eficacia; por último, el tercero sería aquel en el que el imperativo de justicia y eficacia se encuentran igualados, en virtud de existir en el seno de la sociedad una relación proporcional entre la tradición homogenizante y las diversas fuerzas emergentes, correspondiendo a la tendencia mixta equilibrada.

Es conveniente agregar que las anteriores ideas, tienen como presupuesto el convencimiento de que los sistemas jurídicos-electorales deben estar en constante revisión, de acuerdo

-
306. La actual Ciencia Política que ha realizado una intensiva investigación de la metodología de las ciencias sociales, puede proporcionar las fórmulas gráficas, matemáticas, cuantitativas y hasta experimentales que pueden dotar a nuestro propuesta de una mayor exactitud técnica. Al respecto véase a Dutsch Karl W. "Los Nervios del Gobierno". Edit. Paidós. Buenos Aires-1969; p.p.p 70 a 82; Meynaud --- Jean "Introducción a la Ciencia Política". Edit. Tecnos. Madrid-1971, p.p. 37 a 44, 184 a 189. Duverger Maurice. "Metodología de las Ciencias Sociales". Edit. Ariel. Madrid- 1975; p.p. 575 a 515. Easton --- David. "Esquema para el Análisis Político". Amorrortu Edit. Buenos Aires s/f. en general y en especial p.p. 119 a 128.

con las transformaciones mismas que se van operando en la vida de las sociedades, pues la dinámica natural a que están sujetas, afecta directamente a la práctica electoral. No obstante, se -- pueden observar sistemas que conservan una larga vigencia en muchos países; pero en estos casos, la permanencia es resultado -- de una revisión o readaptación constante, que no implica cam---bios substanciales, significando su transformación una evolu---ción de los mismos. Existen casos también, en que los reajustes que se hacen a un sistema electoral, son tan bruscos que alte--ran su esencia, al volverse incongruentes con los requerimien--tos existentes en una sociedad, dando lugar a una involución. -- Finalmente, es posible señalar el mantenimiento de sistemas que permanecen estáticos en el tiempo, resistiéndose a los cambios a que obliga la mencionada dinámica.

Tanto en el segundo como en el tercer caso, las situa--ciones señaladas demeritan las funciones del sufragio, hasta -- llegar incluso a su nulificación, por no existir positividad y por la clausura a que conducen, respectivamente. La ausencia de positividad, que implica indiferencia y desprecio a la ley, lle--va a un pragmatismo distorsionador de los procesos electorales y la clausura obliga a las fuerzas políticas a encontrar otras salidas a sus inquietudes que generalmente derivan hacia la rebeldía contra el régimen constituido (grupos de presión, gue--rrillas, organizaciones corporativas, etc.).

Los sistemas electorales mixtos, participan también -- de los casos mencionados, dificultando el problema de su evalua--ción, que es realizada frecuentemente por autores empiristas, -- sobre la base de ponderar ejemplos concretos o elaborar abstra--ciones comparativas, con lo cual se alejan de su naturaleza ---real y da como resultado una valoración parcial, que si acaso -- conduce a una aproximación estadística. Pensamos a este respec--to, que probablemente la única prueba de validez de un sistema

electoral, se puede encontrar en su permanencia, entendida -se
gún se dijo- como una evolución congruente con los requerimien
tos políticos de la sociedad.

Concluimos del análisis de los sistemas electorales -
mixtos, que por ser los únicos capaces de responder a los imper-
rativos de justicia y eficacia, constituyen en la actualidad -
la opción que mejor satisface las necesidades del pluralismo de
mocrático.

4) PARTICIPACION EN EL GOBIERNO DEL ELECTORADO (Tercera Etapa).

Se ha visto ya, como en la segunda etapa del proceso
electoral, la necesidad de participación de los grupos plura--
listas, hizo oscilar la perspectiva de la emisión del sufragio
a la del escrutinio para elaborar sistemas electorales que hi-
cieran posible su actuación política; pero en esta tercera eta
pa, dicho imperativo se presenta, ya no como una ampliación de
las distintas intervenciones del electorado, sino que aquí se
trata de atender a la continuidad y presencia permanente y la-
tente del propio electorado en la vida política.

En esta etapa se tiene la pretensión de hacer del --
cuerpo electoral un órgano permanente de decisión en los actos
del gobierno y con excepción de los elementos denominados ele-
gibles o candidatos funcionan todos los demás del proceso, --
sirviéndose de algunas instituciones comunes y de las mismas -
técnicas de las dos etapas anteriores. Sin embargo, difiere de
estas, en que su funcionamiento no es periódico y en que no --
tiende a integrar órganos del Estado, ya que el tiempo en que
puede presentarse se inicia precisamente durante la vigencia -
de los órganos ya formados.

Esta última etapa, no es contemplada en todas las legislaciones, pero pensamos que algunos de los beneficios que de ella se derivan, la hacen insoslayable dentro del estudio sistemático de la democracia electoral. Origina sistemas que son -- elaborados desde el enfoque de la decisión política y que son -- conocidos como formas de democracia semidirecta. La doctrina -- las ha clasificado en el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, la apelación de sentencias y el recall, los cuales -- ya han sido analizados en el capítulo tercero de este trabajo, -- por lo que solo dejamos constancia aquí de ellas y remitimos al lector a las páginas correspondientes.

Por lo que se refiere a los mecanismos técnicos que -- actualizan esta tercera etapa, que corresponde al concepto de -- elección-participación al que ya hicimos referencia (supra, Cap. VI), es de hacerse notar que lo diacrítico del mismo estriba en que se hace necesaria una convocatoria para cada asunto sometido a la consideración del cuerpo electoral, la que constituye -- el dispositivo que pone en marcha el procedimiento para actualizar la voluntad del cuerpo electoral que se encuentra latente; -- a diferencia de la convocatoria que se expide en la elección-dimisión, que encierra un caracter formal, por estar encuadrada -- en normas previas y específicas, en esta tercera etapa, ella es producto de una situación circunstancial relativa al asunto --- cuestionado, por lo que su contenido resulta ser más elástico, -- permitiéndose al organismo encargado de su elaboración una ma-- yor discrecionalidad. Esta situación hace que este tipo de convocatorias tengan una mayor importancia como fuente inmediata -- del procedimiento que rige la operación electoral.

La convocatoria a que se alude en esta etapa del proceso, deberá contener con precisión la exposición de motivos; -- el planteamiento del asunto sometido a consulta; lugar, fecha y reglas de la votación, los modos de la emisión del sufragio y

los modos del escrutinio, además de todas las demás disposiciones que en virtud de la índole del problema cuestionado se consideren necesarias.

El procedimiento debe contener un lapso durante el cual, tanto los partidos políticos, grupos interesados y ciudadanos en general orienten o eduquen al electorado para que tomen conciencia del problema y de la importancia de su votación a favor o en contra del mismo.

Finalmente. el escrutinio en esta etapa puede adoptar diversos modos, pero debe ser realizado de tal forma que la proclamación pueda hacerse con rapidez, claridad y eficacia que generen confianza en el electorado y los partidos políticos participantes.

CAPITULO IX

RELACIONES ENTRE LOS SISTEMAS ELECTORALES
Y POLITICOS

"La dinámica de un sistema político está vinculada al sistema electoral en la medida en que este -- participa en la designación de -- los actores".

Cotteret y Emeri

1) NATURALEZA DE LA RELACION.

Al llegar a este punto del trabajo, debemos preguntarnos si existe alguna relación ente el Derecho Electoral y los regímenes políticos, o en otras palabras, entre los sistemas electorales y los sistemas políticos. Si nos decidimos por la afirmativa, habrá necesidad de inquirir entonces cuál es la naturaleza de esta relación, ponderando hasta que grado puede influir para orientar a esos regímenes por el camino del perfeccionamiento democrático; pero si por el contrario, tal conexión entre ambos fuera inexistente, tendríamos que realisar las rectificaciones a la hipótesis central que sostenemos en el título de este estudio.

Por cuanto hace a la primera posición, consideramos que la respuesta ha sido dada en el Capítulo VII, inciso 1, -- que se refiere a las funciones del sufragio, donde se aprecia con claridad que tal relación existe, en virtud precisamente -- de las funciones que llamamos trascendentes y que consisten en integrar los órganos del Estado y legitimar su autoridad. Ante esta evidencia, la afirmación de la existencia de la relación es la consecuencia necesaria, lo que resulta tan obvio, que la doctrina ha llegado a una unificación de criterios a este respecto. Por el contrario, no sucede lo mismo por cuanto hace a la naturaleza e importancia de esta relación, que presenta mayores dificultades, al grado de que los tratadistas han resuelto el problema con soluciones diferentes, que van desde las -- concepciones simplistas, propias de las instituciones de la de mocracia liberal burguesa, en que el debate giraba alrededor -- del principio de las mayorías, hasta las democracias actuales, caracterizadas por los complejos sistemas electorales con los que aparecen la representación proporcional, las formas semi-- directas de participación y los fenómenos engendrados por la -- modernidad política.

Es natural, que para el tratamiento de estas nuevas situaciones, se hiciera necesario un enfoque diverso al que -- tradicionalmente se había venido utilizando, pues cuestiones -- tales como la noción de representación justa, la preponderan-- cia de los Parlamentos, el nacimiento de los partidos políti-- cos, la multiplicación de las élites y sus tendencias oligár-- quicas, al interrelacionarse daban lugar a una problemática -- compleja que hace más ardua la explicación de los vínculos --- existentes entre los sistemas electorales y los sistemas polí-- ticos. Por otra parte, las funciones trascendentes del sufra-- gio con el crecimiento exagerado del Estado y sus imperativos, presentaron modalidades novedosas que fueron más difíciles de satisfacer.

Podría agregarse a lo anterior, que otro factor que contribuye a la complicación de este tema, es la aparente facilidad con que los Estados socialistas han resuelto estos problemas, de acuerdo con sus concepciones doctrinarias, lo que para los autores del mundo occidental ha significado adicionales esfuerzos para explicarse sus particulares regímenes políticos.

Estos esfuerzos confluyeron en una revitalización de los estudios sociológico-políticos, enriquecidos con tan nuevos y variados temas, que hicieron concebir en Duverger la esperanza de que el siglo XX no sea sólo el siglo del átomo, sino también el de "las ciencias sociales... en el que los hombres dejarán de ser cosas, objetos, en manos de sus dirigentes". (307).

Surgieron así, los intentos de introducción de los criterios axiológicos en el análisis de la representación política (Andrae-Hare, Stuart Mill); la reconsideración de las ideas de la soberanía del pueblo (Schattschneider, Schumpeter); la aparición de una teoría específica de los partidos políticos (Ostrogorski, Duverger); el renacimiento de conceptos aristotélicos realistas, así como la revalorización de las ideas de Mosca, Sorel, Pareto, Weber, Michels (Parsons); la elaboración de la teoría de las estructuras (Saussure, Levi-Stratuss) y su enfoque dialéctico (Hegel, Marx, Sartre, Gramsci); el historicismo (Ortega y Gasset, Althusser); la teoría de los sistemas (Easton); la teoría de los juegos (Neumann, Morgenstern); la teoría de los modelos (Wiener, Bridgam); la Psicología Política (Lasswell); la Sociología Conductista (Durkheim, Skinner); las corrientes basadas en el empirismo y su abstraccionismo (Berelson, Lazarsfeld); los teóricos del

307. Duverger Maurice. Métodos de las Ciencias Sociales, Edit. Ariel - 8a. Edic. Barcelona-1975; p. 14.

" marking-decisions " (Suppes, Deutsch), éste último introductor también de la cibernética en la Ciencia Política; la aplicación en fin de métodos interdisciplinarios y muchos más que sería prolijo enumerar.

Esta extraordinario irrupción temática en los estudios políticos, con todo y su riqueza de contenido, soslayó la aportación del Derecho y la gran contribución que puede hacer para dar luz sobre esta clase de problemas, originando enfoques incompletos y confusiones que aun no han sido resueltos. Tal circunstancia evoca una semejanza con las palabras de Deutsch, cuando dice que "la historia de muchos campos de la ciencia muestra una secuencia característica. Hay momentos en que la ciencia atravieza en su desarrollo por un estadio filosófico; se subraya la teoría y los conceptos generales, y se cuestionan los supuestos y métodos fundamentales mediante los cuales se ha acumulado el conocimiento. Hacia el final de tal estadio filosófico... el interés se orienta hacia la aplicación de estos métodos a la recolección de hechos detallados. Los estadios filosóficos en el desarrollo de la ciencia definen las líneas principales de interés; en los estadios empíricos se trabaja sobre estos sectores de interés. (308)

Efectivamente, las materias propias de la política, -- fueron tradicionalmente tratados por el Derecho dentro de algunas de sus ramas y por su correlativa la Teoría del Estado. (309)

308. Dutsch Karl W. "Los Nervios del Gobierno". Edit. Paidós Buenos Aires-1960; p. 35.
309. cfr. Jellinek Gorge , op. cit., p. 49. "Respondiendo a esta serie de cuestiones, aparece una literatura política a la cabeza de la cual se encuentran las obras de Maquiavelo y aun más especialmente las de Juan Bodino...el mundo moderno busca pues, una base nueva y firme para fundar sobre ella las relaciones igualmente nuevas. Este fundamento se lo ofrece la doctrina del Derecho Natural...que en sus comienzos, se orienta hacia el Derecho Político...en los cultivadores posteriores -- del Derecho natural se encuentra mezclado muchas veces lo jurídico -- con lo político... en Hobbes, Locke, Espinoza, Pufendorf, Rousseau y Kant, se encuentra muy clara esta tendencia... el Estado es para ellos una institución fundada mediante el Derecho y sobre bases jurídicas, a saber: el contrato".

Dentro de este campo, los estudios políticos de los fenómenos propios del Estado Moderno alcanzaron un gran desarrollo con las teorías de la Ilustración, cuyo esplendor llegó hasta las concepciones filosóficas extraordinarias que realizaron Hegel y Marx. (310). Sin embargo, la fidelidad a estas posiciones y la inherente lentitud del Derecho frente al cambio, colocaron en desventaja los estudios jurídico-políticos en una sociedad que experimentaba una vertiginosa transformación y que marchaba más rápidamente que los juristas. El vacío académico e intelectual provocó la crisis teórica que dejó a la vida política en los terrenos del pragmatismo, de los que no ha podido salir del todo, a pesar de los grandes esfuerzos para la elaboración de importantes enfoques doctrinarios. El empirismo rudimentario, las soluciones tendientes a superarlo y los intentos sistémicos, liberados de las limitaciones que les imponían las doctrinas clásicas, alzaron el vuelo descubriendo rutas inéditas en las que fueron lográndose asombrosos resultados que dejaron entrever las grandes posibilidades que las ciencias sociales ofrecían, pero también evidenciaban sus propias incapacidades al desperdiciar muchas energías creadoras en las exageraciones del mundo fáctico. (311).

El Derecho Político, mientras tanto, lejos de sacudirse la inercia de la pesada tradición, osciló hacia la corriente Kelseniana del formalismo, cuyo éxito acabó separándolo de sus fuentes reales, haciendo naufragar en su camino las primicias del estructuralismo, que fueron adjudicadas a otras disciplinas. Fue necesario que otro distinguido jurista, --

310. Un trasunto de esto se hace constar en el interesante libro de José Luis Orozco denominado "La Pequeña Ciencia", cuando al tratar de los albores de la actual politología norteamericana, menciona que uno de sus fundadores Francis Lieber, de origen alemán con fuertes influencias de Kant y Hegel, orienta la problemática política de la joven Nación. Fondo de Cultura Económica. México-1968; p.p. 44 a 47.

311. cfr. Duverger Maurice. Métodos de las Ciencias Sociales, cit., p. 73.

Herman Heller, al abordar los problemas políticos en sus estudios de Teoría del Estado, rescatara el método estructuralista a través de un enfoque dialéctico que concibió el mundo del ser y del deber ser, de la normalidad y de la nomatividad, con jugados en la realidad. Este autor, no obstante que ha resultado en general incomprendido, abrió el camino que nos permite el análisis de los actos políticos en su verdadera dimensión.

Ciertamente, si contemplamos el Derecho Electoral como parte del Derecho Positivo en general y a éste como condición de la unidad estatal, en relación dialéctica con toda la estructura, podemos desprender algunas consecuencias en las que aparecen enlazadas el ser y el deber ser político de una sociedad, no obstante ser categorías oponibles en lógica formal. "Sólo se comprende de manera cabal -dice Heller- la ordenación normativa social si se considera y da por supuesto que el ser y el deber ser no se hallan en un estado de aislamiento y en una antidualéctica ausencia de relación, sino, por el contrario, en una correlativa coordinación" (312); quiere significar así el autor, que Derecho y sociedad no son cosas distintas, que puedan analizarse separadamente, pues corresponden a dos expresiones de la vida humana que se implican necesariamente.

El no tener presente este conocimiento, constituye una de las razones por las cuales las corrientes de la Ciencia y Sociología Política al haberse alejado del Derecho, estrecharon sus posibilidades teóricas para encontrar las respuestas que necesitaban. Cualquiera que sea la disciplina que se emplee para estudiar la sociedad, no puede ignorar la dimensión normativa de ésta, en la misma forma en que cualquier estudio normativo social debe referirse, "a los hombres en cuan

312. Heller Herman, op. cit., p. 203.

to soporte de intereses y entes capaces de querer". (313).

El problema que ha motivado estas reflexiones, que es el de encontrar las relaciones entre los sistemas electorales y los sistemas políticos, no es ajeno a los análisis anteriormente realizados, porque en principio ambos sistemas no deben ser relacionados prescindiendo de la dimensión jurídica que les es consubstancial. Si esto es ignorado, el planteamiento a que conduce un estudio generalizador, estará afectado en origen de imprecisión en el manejo de la variable electoral, pues ésta será incompleta sin su debida ponderación jurídica; así, un sistema electoral cuyo éxito o fracaso quiera encontrarse en su construcción lógica, o en sus resultados empíricos conductistas de aplicación, es muy posible que oculte virtudes o defectos normativos que fueron decisivos para su existencia.

Quienes han querido por abstracción empírica generalizar los resultados de las relaciones entre los sistemas electorales y los políticos, no han hecho sino perderse en una variedad de excepciones o alcanzado tan solo aproximaciones en sus resultados, que los ha conducido a sostener que la variable electoral no determina el sistema político, razonamiento que no es equivocado, pero sí insuficiente, porque en sus análisis se han limitado a apreciar el factor electoral con la parcialidad de una variable sociológica, haciendo caso omiso de su dimensión jurídica inseparable.

313. Heller Herman, op. cit., p. 203.

2) PRINCIPALES RELACIONES ENTRE AMBOS SISTEMAS.

Por lo que respecta a un estudio concreto de las -- principales relaciones que se observan entre el Derecho Electoral-Sistema Electoral y el Derecho Constitucional-Sistema - Político, señalamos las cuatro siguientes atendiendo a:

- a) a la estabilidad,
- b) al sistema de partidos,
- c) a la legitimidad y ,
- d) a la participación.

a) Relaciones que atienden a la estabilidad. -- Estas resultan obvias, si atendemos a que un buen sistema electoral que considere al ser político de una sociedad y lo normatice en el Derecho Electoral, estableciendo una vinculación de ida y vuelta, produce un régimen político estable. Para nosotros la esencia de tales relaciones, radica no en las formas que el sistema electoral adopte, sino en el tino con que el legislador interprete cual es el que mejor se ajusta a la sociedad a la que está destinado.

b) Relaciones que atienden al sistema de partidos. -- Respecto a las relaciones del Derecho Electoral-Sistema Electoral con el sistema de partidos (supra Cap. V) es ya clásica la tesis sostenida por Duverger (314), que él mismo ha mejorado, basado en observaciones empíricas que le han servido para sostener que el número de partidos depende del tipo de sistema electoral y el sistema político se configura a su vez por el número de partidos. En el tratamiento de este tema, desta-

314. Duverger Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. cit., p.p. 166 a 175.

can las observaciones de George Lavau, Douglas W. Rae y George Gurvitch, quienes han orientado finalmente las conclusiones de Duverger, que Cotteret y Emeri mencionan en una clasificación tripartita: "1o. la representación proporcional tiende a un sistema de partidos múltiples, rígidos e independientes; 2o.- el escrutinio mayoritario a dos vueltas a un sistema de partidos múltiples, flexibles y dependientes; y 3o. el escrutinio mayoritario a una sola vuelta, al dualismo de los partidos". - (315).

No puede negarse que el esfuerzo de Duverger es muy meritorio al tratar de encontrar fórmulas generales por abstracción empírica, pero desgraciadamente como en todos los casos semejantes, las excepciones acaban por relativizar la validez de las universalizaciones. Comentando este asunto, algunos autores señalan como ejemplos que la regla acerca de la representación proporcional no se cumple en el sistema instaurado en Bélgica pues "a partir de 1900 coincidió con el tripartidismo, (cristiano-sociales, liberales y socialdemócratas), -- que sólo conoció una excepción entre 1936 (empujón de la extrema derecha "rexista", que obtuvo 21 escaños) y 1946 (empujón de la extrema izquierda comunista, que ganó 23 escaños)"; en cuanto al escrutinio mayoritario a dos vueltas se aprecia que "en Francia la Cámara de Diputados salida en 1936 de las elecciones del Frente Popular... comprendía 12 grupos parlamentarios. Desde entonces, parece que la segunda vuelta haya tenido sobre el número de partidos el mismo efecto que la representación proporcional..." (316).

315. Cotteret y Emeri; op.cit., p. 128.

316. Cotteret y Emeri; op. cit., p.p. 131 y 133.

c) Relaciones que atienden a la legitimidad.- El tercer tipo de relaciones que surgen entre el Derecho Electoral-Sistema Electoral y los sistemas políticos, han sido analizados ya en los capítulos referentes a la representación política y a las funciones del sufragio, en las cuales se ha sostenido que es un instrumento legitimador de los gobiernos. Sin embargo, abundando sobre estas consideraciones, debe entenderse que la capacidad legitimadora de las elecciones procede del Derecho mismo, pues como dice Heller "todo poder es total, por necesidad existencial tiene que aspirar a ser poder jurídico; pero esto significa no solamente actuar como poder en sentido técnico-jurídico, sino valer como autoridad legítima que obliga moralmente a la voluntad... Sólo en el Estado de Derecho con división de poderes existe una conexión entre legalidad y legitimidad, y esa conexión es tanto una conexión material como formal y de técnica de organización" (317). Una elección que se realizara contra Derecho o al margen de este no sería legitimadora, en virtud de que sólo lo es aquella que se lleve a cabo libremente, en cuyo caso el grado de libertad en principio debe ser garantizado por un orden jurídico justo, que disponga del poder coactivo de la sociedad para el cumplimiento de esos fines. No es extraño, que Mackenzie diga que "se admite en general, que hay cuatro condiciones teóricamente necesarias para garantizar unas elecciones libres" y coloca en primer lugar la de un "poder judicial independiente que interprete la ley electoral". (318).

d) Relaciones que atienden a la participación.- Si bien, las anteriores relaciones existentes entre el Derecho Electoral-Sistema Electoral y los sistemas políticos son importantes para el trabajo que estamos desarrollando, pensamos que

317. Heller Hernan; op. cit., p.p. 235 y 239.

318. Mackenzie; op. cit., p. 16.

la última de ellas referida al tema de la participación resulta medular, en virtud de constituir uno de los elementos --- esenciales para establecer la conexión del factor electoral - con la democracia, por lo que será considerada con una mayor amplitud, que permita, al mismo tiempo, sentar las bases probatorias de que en la expresión normativa electoral se encuentra un instrumento eficaz para la realización de esta forma - de gobierno.

Recordando lo que se dijo al definir la democracia, expresamos en el Cap. III, que era una forma de vida política basada en un supuesto racional de convivencia, dentro de un - orden jurídico, caracterizado por la igualdad, libertad y solidaridad, surgido como resultado del consentimiento y participación del pueblo, que a través de procedimientos idóneos, - expresa la identidad de fines entre gobernantes y gobernados.

La importancia de la participación salta a la vista en la anterior definición, no solamente por ser un elemento - esencial de la democracia, sino porque además se encuentra implícito de alguna manera en los demás elementos de la misma. Así, no podría entenderse la democracia como una forma de vida de una sociedad, más que en razón de que todos sus miembros la desean para realizarse en ella políticamente; para -- asegurar esta convivencia se requiere de la opinión de todos, dando lugar a la creación de los preceptos normativos que -- orientan su organización y para garantizar la identidad de fi nes entre gobernantes y gobernados, se establecen los procedimientos electorales que son la expresión dinámica de su ser - político.

Estos procedimientos se refieren no solamente a la designación de gobernantes como ya se expresó, sino también - al concepto de elección-participación, cuya importancia nos -

indujo a incluirla dentro del proceso electoral como una tercera etapa.

Al llegar a esta parte de nuestro estudio, estamos en aptitud de probar que si alguna relación se da entre el Derecho Electoral y los sistemas políticos por cuanto hace a la participación, sus formas de expresión cuantitativa y sus bondades se reflejan directamente en el perfeccionamiento de la vida democrática, en la que a mayor y mejor grado de participación del pueblo en los asuntos públicos, mayor y mejor grado de realización de la misma.

Establecido lo anterior, procede analizar en qué -- condiciones se da la más amplia y preferible participación, y si ésta es resultado del proceso electoral y su regulación jurídica. Se impone, antes de entrar a este tratamiento dejar sentado que el hecho de afirmar que un mejor Derecho Electoral conduce a una mejor democracia, no debe entenderse en el sentido de que ésta es la única forma de lograr su perfeccionamiento, ni tampoco una "panacea" para resolver todos los problemas que su realización plantea.

El problema de la participación de todos en el ejercicio del poder, su amplitud y valoración, constituye uno de los temas más interesantes para las disciplinas que tienen como objeto el estudio del fenómeno político. Conocer en que medida un pueblo puede concurrir a la integración de su gobierno y a la toma de decisiones públicas, es acercarnos al conocimiento hasta que punto, ese pueblo se encuentra en el camino de su perfeccionamiento democrático.

Claro está que la noción de participación ha experimentado una evolución a lo largo de la historia, en virtud de las diversas características que el hombre ha impreso a sus -

formas de organización política. La antigüedad clásica griega, con un tipo de democracia directa en la que el hombre establecía el diálogo político de "tu a tu", pareció no darle importancia debido a que la "polis" sólo podía ser entendida en relación a su presencia en el ágora pública. La reducida población y la estrechez de territorio propiciaba una fácil vinculación, en la que todo el pueblo podía opinar sobre los asuntos de interés general. Más este estadio tuvo necesidad de ser superado, cuando varios siglos después tiene lugar la aparición del Estado Moderno, cuyas peculiaridades al volverlo más complejo, motivaron una nueva respuesta a la circunstancia de amplitud tanto poblacional como territorial. -- Aquí la participación adquirió un significado diferente que osciló del divorcio existente entre el pueblo y los monarcas absolutistas hasta las frecuentes luchas por compartir el poder político. Fue necesario entonces inventar a la representación para que los ciudadanos pudieran integrar los órganos estatales, convirtiéndose gradualmente la participación en la medida de todo proceso democrático.

La representación apareció en el escenario político como un magistral descubrimiento que satisfacía los requerimientos de la naciente burguesía en su lucha contra la aristocracia. Merced a ella pudo lograr el monopolio del poder, -- marginando el justo reclamo de participación evocado por Juan Jacobo Rousseau y los filósofos de la Ilustración en su doctrina de la soberanía del pueblo. A partir de entonces las elecciones, consideradas como el medio de obtener la representación, se convirtieron en el tema toral de la teoría política. El sufragio, restringido en sus principios, fue ampliándose a un número cada vez mayor de ciudadanos, pertenecientes a las nuevas clases sociales engendradas por el liberalismo, -- hasta llegar a hacerse universal.

En estas condiciones, el dualismo representación---elección fue promulgado por la burguesía como el mejor camino para la realización de la democracia. ¿Quién podía dudar que tal sistema, al menos formalmente, otorgaba a todos las mismas oportunidades de participación? ¿No era acaso la mejor garantía para hacer posible la convivencia pacífica y el fortalecimiento de un Estado de Derecho?. El optimismo despertado por este esquema pronto se tornó en preocupación, cuando los grupos emergentes hicieron sentir los imperativos de justicia y efectiva participación, organizándose en estas potentes máquinas llamadas partidos políticos que surgieron al ---escenario de las luchas por el poder. Los tradicionales sistemas de participación mayoritaria, incapaces de responder a estos imperativos, provocaron la aparición de los sistemas --proporcionales que generaron nuevas esperanzas. Pero si bien es cierto, que estos han tendido a responder a los reclamos de justicia, también lo es que diluyeron al ciudadano en el seno -de los partidos y la Ley de Hierro de la Oligarquía se enseñoreó en estos organismos, haciendo pasar la participación de --sus miembros a planos secundarios.

Al arribar a la época contemporánea, la mayor parte de los pueblos han orientado su rumbo por la ruta de la democracia, pero la forma de llegar a alcanzarla no es tarea fácil y está sembrada de múltiples obstáculos. Cada uno de ---ellos motiva soluciones que difieren de un país a otro, por lo que la superación de los mismos se va haciendo lenta y gradualmente de acuerdo con las condiciones generales de su desarrollo. Los países europeos, que sintieron con mayor fuerza la exigencia de mejores condiciones de vida para la clase trabajadora, alentada por el fantasma del socialismo que se extendía con rapidez asombrosa en los lugares más industrializados, pronto se vieron en la necesidad de inventar novedosos -sistemas de participación para que los electores pudieran con

currir con su acción política, no solamente a la integración de sus gobiernos, sino también a su control. Los tratadistas volvieron el rostro al pasado helénico e inspirándose en su - democracia directa, hicieron surgir las formas semi-directas del referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, a través de las cuales el pueblo pudo también tomar parte en las grandes decisiones de sus gobernantes.

Elección-dimisión y elección-participación ha sido desde entonces el binomio electoral que en un proceso de recíproca complementación aspira a hacer más factible el acceso - al estilo de vida democrático. Más a pesar de los intentos - por resolver el problema de la participación, se ha visto que las formas semi-directas no hacen sino evidenciar el alejamiento cada vez mayor entre el poder y el pueblo, debido a que se han encontrado las fórmulas que permitan desvirtuar el sentido de las mismas, al controlar los gobiernos, como ya se explicó anteriormente, los medios de instrumentación de esas -- formas. ¿Qué es lo que ha pasado? ¿Es que acaso el hombre - contemporáneo lejos de lograr una mayor sociabilidad ha sido conducido al aislamiento?.

La humanidad, enfrentada a la vorágine del cambio - en un mundo en el que la realidad parece superar a la imaginación, se encuentra ante el doble problema de reencauzar sus - metas y escoger las fórmulas más adecuadas para alcanzarlas.- Las dificultades que esto significa, parecen ser de tal envergadura que su tradicional osadía para adaptarse a los nuevos tiempos es insuficiente. Ya no resulta tan fácil, a los miembros de las actuales sociedades, lograr la concurrencia de voluntades para la satisfacción de necesidades comunes. La convivencia de los hombres, no obstante haberse desplazado a las grandes ciudades, ha generado la paradoja de convertirlos en seres solitarios que marchan por la vida añorando épocas pasadas

das en que los lazos entre ellos parecían ser más sólidos y fuertes. Qué desalentador panorama es éste en el que los millones de seres que le rodean parecen ignorarlo, cuando queriendo vincularse con ellos, se da cuenta que sus palabras no son escuchadas, cuando deseando sentir el calor de su compañía se percata que su presencia es ignorada y cuando invocando la necesaria fraternidad presencia el gélido espectáculo de un mundo sin solidaridad y sentimientos.

Estas reflexiones, en apariencia fuera del rigor académico propio de este trabajo, pudieran parecer ociosas o alejadas de nuestro tema, pero consideramos que no tan sólo no lo son, sino que en esta descripción lamentable se plantea uno de los más cruciales problemas de la Ciencia Política con temporánea y que de no resolverse conducirá a una creciente despolitización por la ausencia de participación. No es extraño entonces, que los estudiosos de la política sientan la necesidad de encuadrar esta temática en el contexto global de la sociedad. Esto explica la concurrencia de tan variadas corrientes y de tan diversas disciplinas en los intentos de solución por encontrar nuevos caminos a la preocupación política de esta época.

3) ELEMENTOS Y PRESUPUESTOS DE LA PARTICIPACION.

En la convergencia de las variadas aportaciones y métodos mencionados, destaca entre otros la especial atención con que ha sido estudiado el problema que nos ha venido ocupando, es decir, el de la participación. El hilo conductor de estos enfoques ha llevado a la constatación de que ésta se encuentra integrada por una dualidad de elementos, a saber: la participación es por un lado comunicación y por la otra --

acción, presentándose en ambos la necesidad de dos presupuestos, correspondiendo a la primera el de la información y a la segunda el de la decisión.

Salta a la vista la importancia que estos elementos y sus presupuestos tienen dentro de la participación, al grado que las principales corrientes de la Ciencia Política norteamericana intentan explicar profusamente el contenido y -- los rasgos fundamentales de los mismos (319), y el Derecho -- por su parte ha recogido la exigencia que se ha experimentado a últimas fechas para normativizar el llamado derecho a la información.

Burdeau señala la importancia de la comunicación al establecer que ella "es de la esencia misma del sistema político" (320) y destaca que si el fin primordial de la democracia consiste en la identificación entre gobernantes y gobernados, es posible sólo con un intercambio de información capaz de adecuar las decisiones de unos a las acciones de otros, -- por lo que la comunicación debe ser vista actualmente como -- una condición de la eficacia de los gobiernos.

El interés por la comunicación ha generado numerosísimos estudios entre los que sobresalen los elaborados por autores como Easton y Deutsch ya citados. El primero es creador de un esquema que se ha hecho clásico, que permite entender los sistemas políticos como un proceso que tiene lugar cuando los requerimientos de los gobernados son llevados por sus por

319. A manera de ejemplo véanse los trabajos de Easton David en su obra Esquema para el Análisis Político. cit., y a Deutsch W. Karl en - Los Nervios del Gobierno.

320. Burdeau George. Traite de Science Politique cit., Tomo X; p.p. 97 y 98.

tavoces (partidos políticos, diputados, etc.) al gobierno en forma de peticiones o demandas, el cual los considera de acuerdo con los valores que rigen en la sociedad, sus orientaciones y posibilidades para producir una decisión, la que al darse a conocer a los interesados, puede ser aceptada o matizarse, devolviéndola por retroacción para una nueva consideración hasta obtener la respuesta más adecuada.

Para Easton el sistema político es "un conjunto de pautas de interacción por medio de las cuales se asignan valores en una sociedad, y que las más de las veces los integrantes de una sociedad aceptan en su mayor parte esas asignaciones como autoritarias. Gracias a la existencia de actividades que cumplen estas dos funciones básicas, una sociedad puede --destinar los recursos y energías de sus miembros a arreglar diferencias que no es posible resolver en forma autónoma. Por definición, pues, cualquiera que sea el tipo de sistema que consideremos, su modo característico de conducta como sistema político -en contraste por ejemplo, con un sistema religioso o económico- dependerá de la capacidad del sistema para adjudicar valores en la sociedad y lograr su aceptación... (321).

Con base en el sistema de este autor, Karl Deutsch --ha elaborado una novedosa aplicación de la cibernética y la --teoría de las comunicaciones, desarrolladas a partir de 1940 por N. Wiener, que por estar fuera de nuestro tema, nos vemos impedidos de abordar.

Por lo que hace al sufragio, éste es considerado como el medio clásico de comunicación política y pensamos que --no puede ser substituido por ningún sistema esquemático o mecánico que lo privaría de su sentido humano. Sin embargo, debemos apuntar que métodos como los señalados si pueden servir

para enriquecer y mejorar el proceso electoral.

En cuanto a todos los instrumentos modernos de comunicación, entre los que se encuentran la televisión, el cine, la radio, la prensa, es natural que la utilidad que pueden prestar a las elecciones es de gran importancia, porque a través de estos se puede hacer llegar a los electores y elegidos una mejor información y por consiguiente una mejor comunicación, que oriente finalmente su toma de decisiones.

Se observa, de los breves apuntamientos hechos, que la época actual ha generado descubrimientos tecnológicos de gran importancia para mejorar los canales de comunicación política y social, los cuales pueden prestar una gran utilidad al incremento de la participación a través de los procesos electorales.

En vista de estas consideraciones, creemos que sí es posible con una mayor comunicación aumentar la participación electoral y que esto repercute claramente en el sistema político, haciendo posible un mayor grado de democratización.

Por otra parte, hemos dicho que la participación --- además de su expresión cuantitativa debe contener cualidades --- que la hagan mejor. Pensamos que estas aparecen cuando los --- sistemas electorales están conformados dentro del orden jurídico con los mismos valores que la sociedad reconoce como los --- más propios de su estilo de vida y del Estado de Derecho. En este caso, como lo apreciamos al tratar de la legitimación, es el Derecho el único que puede hacer de la participación un factor importante de democratización, pues aunque se diesen múltiples interacciones humanas electorales en un país, si estas no fueran regidas por las normas y valores jurídicos, constituirían no solo un desorden, sino que tales participaciones llevarían a la anarquía o a una desenfadada lucha por el poder.

Es aquí donde el Derecho Electoral, se revela como - el instrumento capaz de producir un proceso ordenador y legítimamente valorado, que contribuye eficazmente a la integración de los órganos del Estado, a la estabilidad política de la sociedad y a la renovación pacífica y periódica de sus autoridades.

De esta manera, llegamos al final del análisis propuesto, en cuanto a las relaciones entre el Derecho Electoral-Sistema Electoral y Derecho Constitucional-Sistema Político, - destacando la validez de la hipótesis que originó este trabajo, consistente en que el Derecho Electoral es un instrumento idóneo para el perfeccionamiento de la vida democrática.

Solo nos resta, para concluir esta segunda parte, -- hacer referencia a ese difícil camino que los pueblos tienen - que transitar para alcanzar el ideal de la democracia. Para estos efectos, considerando las posibilidades fácticas de su realización, es conveniente precisar que nuestro concepto de ésta, que hemos manejado en la rigurosa concepción teórica, tal como fue expuesto en el Cap. III, debe entenderse como una meta a - la que es posible arribar en distintas formas. Aparentemente - por lo tanto, para quienes piensan que tal situación se encuentra inserta dentro de una dimensión utópica, no deben soslayar que afortunadamente la nueva Ciencia Política, preocupada por estos aspectos, ha elaborado algunos métodos capaces de medir -hasta donde la cuantificación es posible- la forma operacional de la democracia, a base de índices que nos permitan obtener indicadores lo suficientemente serios para apreciar su grado de desarrollo en un determinado país.

A este respecto, es de mencionarse el estudio de ---

Ricahrd A. Pride (322), fundado en los trabajos de Flanigan y Fogelman, quien tomando en consideración un índice de ocho puntos, "basados en diferentes combinaciones de cuatro aspectos básicos de un sistema político", ha intentado con plausible éxito, una clasificación gradual de democracias reales.

322. cfr. Pride A. Richard. Orígenes de la Democracia, Rev. de Política y Administración. Edit. por Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., No. 3. México-1975; p. p. 5 a 42.

CAPITULO X

EL DERECHO ELECTORAL MEXICANO.

"Las edades en que se preparan reformas y transformaciones, miran atentas al pasado".

Benedetto Croce

SECCION "A"

ANTECEDENTES HISTORICOS.

De acuerdo con lo expresado en el capítulo correspondiente a las fuentes del Derecho Electoral, (supra p. 196) -- las llamadas fuentes históricas resultan ser de gran importancia para su conocimiento, en virtud de constituir los antecedentes que permiten entender el por qué de la tradición electoral y la evolución que en esta materia se va experimentando, -- lo que al servir de apoyo e inspiración al legislador, trae como consecuencia un orden normativo más coherente y apropiado -- con el ser histórico de una nación.

Decíamos anteriormente que los tratadistas suelen -- ver a las fuentes históricas, más que como generadoras de normas jurídicas, como fuente para la elaboración de una historia del derecho y que para que fueran convertidas en fuentes reales

del mismo, debía de entenderse a la historia no solamente como un pasado estático, carente de significación, sino dentro de un proceso de actualización de las nuevas circunstancias que se van presentando en la vida de los pueblos.

En el caso del Derecho Electoral, los antecedentes fundatorios del mismo en nuestro país, adquieren especial importancia por su continuidad formal en el tiempo y porque nos permita entender las formas políticas y electorales que han caracterizado las distintas etapas históricas de México. En estas condiciones, es interesante conocer, aunque sea sintéticamente, dadas las limitaciones de este trabajo, cuál ha sido la evolución de nuestras normas electorales a lo largo del siglo XIX y del actual, a fin de que sirvan de marco de referencia y hagan más comprensible el derecho vigente en esta materia. En esa virtud, el presente capítulo será dividido en dos secciones: una que abarca desde la legislación electoral de 1812 a 1973, que dividiremos en varias etapas y en la que se expondrán las peculiaridades que comprenden y la otra, que se refiere a la Ley Electoral vigente en la que intentaremos un análisis de las motivaciones e innovaciones que contiene.

1) LA LEGISLACION ELECTORAL DE 1812 A 1821.

Cuando España se convulsionaba bajo la invasión napoleónica y los monarcas borbones habían abandonado la contienda, una Junta Gubernativa se hizo cargo de la lucha de resistencia. Uno de los primeros actos de esta Junta, fué la convocatoria para integrar las Cortes Generales y Extraordinarias que tendrían como misión dotar a España y a sus Colonias de un régimen constitucional. Las sesiones de las Cortes se iniciaron en la Isla de León el 24 de septiembre de 1810.

El 14 de febrero de 1811 a sugerencia del Consejo de la Regencia de España e Indias, se convocó a elecciones de diputados en las colonias, a fin de que las Cortes Constituyentes estuvieran integradas por representantes de todo el Imperio. En base a dicha convocatoria fueron electos diputados -- por la Nueva España Miguel Ramos Arizpe, José María Guridi y Alcocer, José Simeón de Uría y José Vega Cisneros. Estas Elecciones, que se celebraron en la Nueva España cuando ya había estallado el movimiento rebelde encabezado por Hidalgo, proclamando la Independencia, fueron tal vez, las primeras que para representantes a Cortes se celebraron en nuestro país.

La Constitución de Cádiz. -- Esta Constitución fué promulgada el 19 de marzo de 1812 por las Cortes del Imperio Español en las que estuvieron representadas las colonias. En su texto se estableció el derecho permanente de los dominios de ultramar de acreditar diputados a las Cortes Generales de la Metrópoli. El procedimiento para la elección era el siguiente: por cada doscientos vecinos se nombraba un elector parroquial; si excediera de trescientos sin llegar a cuatrocientos, se nombraban dos, si fuera superior a quinientos, pero sin llegar a seiscientos se nombrarían tres y así progresivamente. Estos electores constituían las juntas de Partido. Los electores de Partido nombraban a los electores de Provincia, quienes a su vez elegían los diputados a Cortes, siendo por lo tanto la elección indirecta en tercer grado.

Los diputados a Cortes eran electos cada dos años y correspondía uno por cada setenta mil habitantes o por fracción mayor de treinta y cinco mil. En caso de que el número de habitantes de una provincia fuera menor, se unirían a la provincia vecina. Generalmente, eran ciudadanos del Imperio Español, el que consideraba como tales a los naturales que por ambas líneas fueran originarios de los dominios españoles y --

quienes hubieran obtenido de las Cortes carta de ciudadanía; - si eran hijos de extranjeros, deberían ser legítimos y los padres estar domiciliados en España, además tener veinticinco -- años cumplidos.

Para poder ser electo diputado eran necesarios, además de los requisitos anteriores, estar en ejercicio de sus derechos, ser nativo de la provincia o residir en ella con siete años de anterioridad y tener una renta anual proporcionada, -- procedentes de bienes propios.

La Constitución de Apatzingán.- El Congreso de Anáhuac reunido en Chilpancingo en el año de 1813, a iniciativa - de José Ma. 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 las Provincias sus vocales, y estos a los demás, que deben ser sujetos sabio y de probidad". (323)

En sus "Elementos Constitucionales" Ignacio López Reyón 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 éste de cinco vocales, nombrados por las representaciones de - las provincias. (324). Como puede notarse, existe una enorme

323. Tena Ramírez Felipe: "Leyes Fundamentales de México", Edit. Porrúa. México, 1971; p. 29.

324. Tena Ramírez Felipe, *ibidem* p. 23.

diferencia en la concepción de Morelos y la de Rayón, pues es te último aún no podía desprenderse de su mentalidad colonial; en cambio Morelos estaba sentando 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. (325).

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, lo que explica su carácter democrático e individualista. En su artículo séptimo, estableció el derecho al sufragio para - la elección de diputados sin distinción de clases, a todos -- los ciudadanos en quienes concurrieran los requisitos que mar caba la ley. (326) El artículo 13 estableció que eran ciuda danos 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 es taban casados y acreditaban su adhesión a la causa de la inde pendencia; asimismo que tuvieran empleo o modo honesto de vi vir y que no tuvieran alguna infamia pública ni hubieran sido procesados criminalmente por el Gobierno revolucionario. (327)

325. Que Cánovas Agustín: "Historia Social y Económica de México". - Edit. Trillas. México, 1976; p. 224.

326. Tena Ramírez, op. cit., p. p. 32 y s.s.

327. *Ibidem* p. 33.

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 existían diferencias importantes entre las que podemos mencionar las 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 que los electores de Partido y los diputados se eligieran 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 tendía 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" (328).

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

Convocatoria a Cortes del 17 de noviembre de 1821.-
La Soberana Junta Provisional Gubernativa, convocó a elecciones para diputados al Congreso en la fecha señalada, estableciendo el siguiente procedimiento:

Los ayuntamientos eligirían a los electores de partido, los cuales se reunirían en la cabecera de su respectivo partido y nombraría un elector de provincia. 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 cupo que señalaba a cada una el plan adjunto, y de ellos han de ser tres, precisa e indispensablemente, un eclesiástico del clero secular, otro militar natural o extranjero, y otro magistrado, juez de letra o abogado". (329).

2) LEGISLACION ELECTORAL DE 1823 A 1854.

Ley para nombrar Diputados Constituyentes.- Este ordenamiento expedido el 17 de junio de 1823, dió 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.- (330).

Según esta ley se elegía un diputado por cada 50 mil "almas" y para la elección se deberían celebrar juntas primarias o municipales, secundarias y de provincia. Las juntas -- primarias correspondieron, con algunas variaciones a las juntas de parroquia, las integraban los ciudadanos en ejercicio de sus derechos, vecinos del municipio respectivo. Se designaba un elector por cada 500 habitantes; cuando un municipio -- era populoso, se dividía en Departamentos. Las haciendas o --

329. García Orozco, Antonio: "Legislación Electoral Mexicana" 1812 - 1977". Edit. Comisión Federal Electoral, México, 1978. p. p. 25-28.

330. Cue Cánovas Agustín, op. cit., p. 236.

ranchos que no llegaran a 500 habitantes, se agregaban a la población más cercana. (331).

Los ciudadanos se deberían 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 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 entregaba una copia a los electores, la que les serviría de constancia.

Las Juntas secundarias o de partido se celebraban bajo la presidencia del Jefe Político o alcalde de la cabecera del Partido. Se nombraba entre los electores primarios un secretario 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 obtenerse; si en ésta 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 presentaba cada elector, confrontándola con 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 quien 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 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. (332).

La constitución Federal de 1824.- Los constituyentes de 1823-24 resolvieron la disputa entre el centralismo y el federalismo, estableciendo la República Federal, Representativa y Popular, publicándose la Constitución Federal el 4 de octubre de 1824. Esta constitución, dice Cue Cánovas, no "rompía radicalmente con el pasado; se consagraba la intolancia religiosa y se conservaban los fueros eclesiástico y militar; no se establecían las garantías del individuo frente al poder del Estado. Tres millones de indios analfabetos y miserables, herencia del régimen colonial, eran incorpora--

dos de golpe dentro del derecho común adquiriendo ante la ley una igualdad teórica en relación con los otros sectores de la población. El indio se convirtió en ciudadano, y aunque se su primieron los tributos que pasaban sobre él como ciudadano tuvo ahora que pagar impuestos y prestar el servicio militar en tanto que las ventajas y derechos que la Constitución le otorgaba quedaban solamente inscritos en el texto legal, por falta de capacidad para disfrutarlos". (333).

La Constitución de 1824 establecía un gobierno semejante en su forma al de los Estados Unidos. El Poder Legislativo era depositado en dos cámaras: la de diputados y la de senadores. Los diputados eran designados por electores en tanto que los senadores se designaría dos por cada Estado. El presidente y el vicepresidente eran elegidos por las legislaturas de los Estados. En el artículo 8o. establecía la Constitución que la Cámara de Diputados se compondría de representantes elegidos en su totalidad por los ciudadanos de los Estados, cada dos años; el artículo 9o. decía que las cualidades de los electores se prescribían por las legislaturas de los Estados, los que también deberían reglamentar las elecciones conforme a los principios que se establecían en la Constitución. El artículo 10o. establecía que por cada 80 mil almas se nombraría un diputado o por fracción que pasara de 40 mil en caso de que un Estado no llegara a esta población nombraría no obstante un diputado. (334). Como se desprende del artículo 9o., la legislación secundaria en materia electoral quedaba bajo la responsabilidad de los Estados.

333. Cue Cánovas, op. cit., p. 270.

334. García Orozco, op. cit., p. 42.

Decreto sobre el Gobierno Político 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 50. decía que el nombramiento de diputados se haría por medio de las Juntas Primarias, Secundarias y de Provincia. Se decía además, que la celebración de las juntas se arreglaría conforme a la convocatoria del 17 de junio de 1823. (335).

Reglas para las Elecciones de Diputados y de Ayuntamiento del Distrito Federal y Territorios de la República, del 12 de julio de 1830. (336).- 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 D.F. 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 las 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 las elecciones, se empadronarían a los vecinos de cada manzana o sección que tuvieran derecho a votar dándose-

335. Ibidem p. 44.

336. Ibidem p. 46 y s.s.

les 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 por que 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 la víspera de la elección y el comisionado deberá dárselas, 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 hrs., 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 a 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 hacía 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 ni reclamantes, se concluía la junta. Una vez terminada la votación se hacía 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 D.F. 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 veintidós 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 del 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. La junta debería reunirse a las 9.00 de la mañana del jueves anterior a la fecha de elección de diputados y tendría las sesiones 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 hubiesen 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 debían firmar los avisos a los ciudadanos -- electos, los cuales les servían de credencial y al gobernador o Jefe Político para que publicaran 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 acerca de la Educación de la Juventud". (337), según la cual el ayuntamiento de la Capital nombraría un vecino de cada manzana quien debería formar un padrón en el que constaría, de 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.

Ley sobre Elección de Diputados para el Congreso General y de los Individuos que compongan las Juntas Departamentales.— 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 ordena---miento 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 cubriría 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 deberian remitir la lista especifica de su eleccion al Supremo Poder Conservador quien calificaba las elecciones y declaraba electos a los que hubieran tenido la mayoria de votos de las juntas. En caso de numeros iguales decidia la suerte. La Cámara de Senadores se renova -- por mitad cada dos años.

Para la eleccion del titular del Poder Ejecutivo, la Suprema Corte, la Cámara de Senadores y el Presidente de la República en junta de ministros, elegian cada quien, una terna -- que enviaban a la Cámara de Diputados. De esas tres ternas, -- la Cámara de Diputados elegia una, que se enviaba a las Juntas Departamentales a efecto de que éstas eligieran al Ejecutivo. Los resultados de las votaciones se remitian a la Cámara de Diputados, quien declaraba electo Presidente al que hubiera alcanzado mayoria simple.

La eleccion del Supremo Poder Conservador se realizaba en esta forma: cada Junta Departamental elegia con mayoria absoluta de votos al número de ciudadanos que hicieran falta. Las listas eran enviadas a la Cámara de Diputados, donde se -- elegia por mayoria absoluta la terna o ternas en su caso, que eran enviadas a la Cámara de Senadores, la que elegia a los -- ciudadanos que deberian formar el Supremo Poder Conservador -- que se componia de cinco miembros y duraban dos años en el cargo.

Según esta ley, se dividia el territorio en Departamentos y se deberia elegir un diputado por cada 150,000 habitantes o fraccion mayor de 80,000; si un Departamento no alcanzaba esta cifra elegia, no obstante un diputado.

La Cámara de Diputados se renovaba por la mitad cada dos años, para lo cual el país se dividia 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 de 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 elec-- ción, 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 resultarían 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 presentaran 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, a 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 de 24 mencionaba, 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.

Convocatoria para las Elecciones de un Congreso Constituyente (10 de diciembre de 1841).- Apoyado en el Plan de - Tacubaya, Santa Ana convocó con este decreto a un Congreso --- Constituyente. Según esta Convocatoria se elegía un diputado por cada 70,000 habitantes o fracción mayor de 35,000. En caso de que un Departamento no llegara a esa cifra, se elegía de todas formas un diputado. A los compromisarios de la ley anterior, los denominó electores primarios y se utilizarían los -- mismos padrones.

Se elegía un elector por cada 500 habitantes y por - cada 20 electores primarios un secundario. Los electores secundarios integraban la junta de Departamento que realizaba la elección de los diputados. Este decreto sólo fue observado -- una vez y dió origen a un Congreso Constituyente que nunca consolidó, pues debido a las pugnas entre federalistas y centralistas, Santa Ana se retiró y dejó en la presidencia a Nicolás Bravo quien disolvió el Congreso, nombrando una Junta de Notables compuesta de 80 miembros con funciones legislativas. Esta Junta elaboró las "Bases Orgánicas" que fueron promulgadas por Santa Ana cuando retornó al poder.

Bases Orgánicas de la República Mexicana (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 elec---ción 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 si-- guiente: Las poblaciones de la República Mexicana se dividi-- rían en secciones de 500 habitantes, debiendo nombrar un elec-- tor por cada sección. Los electores primarios nombraban a -- los secundarios y éstos formaban el Colegio Electoral del De-- partamento. Se nombraba un elector secundario por cada vein-- te primarios. El Colegio Electoral hacía la elección de los diputados al Congreso y de los vocales a la respectiva Asam--blea 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 cumplía esa ci-- fra elegía, no obstante, un diputado, de acuerdo con la legis-- lación de 1836. La Cámara de Diputados se renovaba por mitad cada dos años. La Cámara de Senadores se renovaba por ter-- cios 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". (338).

Los Gobernadores de los Departamentos eran designa-- dos 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 mayo-- ría de votos votaban por una persona para Presidente, que --

"reuniera las calidades requeridas para ejercer esta magistratura". (339) 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.

Decreto que declara la Forma y Días en que Deben Verificarse las Elecciones para el Futuro Congreso. - El 19 de junio de 1843 se emitió este decreto que en cierta medida es un reglamento de las Bases Orgánicas. Este decreto hacía mención a la ley de 30 de noviembre de 1836, al establecer que -- "para facilitar las elecciones primarias y secundarias se observe lo que acerca de ellas está dispuesto en la ley de 30 de noviembre de 1836, en cuanto no se opongan a las propias bases" (340).

Durante los años de 1846 a 1850 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 un Congreso Extraordinario, a consecuencia del Movimiento Iniciado en San Luis Potosí el 14 de diciembre de 1845" que fué expedida el 27 de enero de 1846, por el general Mariano Paredes Arrillaga en --

339. Idem; p. 82.

340. Idem; p. 85.

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 Ana, al asumir nuevamente la Presidencia expide el 3 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 de 3 de junio de 1847. En el mismo mes de mayo expide otro decreto para las "Elecciones de Ayunta-- mientos" 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 19 de enero de 1853, Juan B. Ceballos como Presidente Constitucional 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.

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 5o. 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 de 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 destacan las siguientes; Las Juntas departamentales se denominaron Juntas de Estado, en virtud de que la Revolución de Ayutla pugna 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 fué expedido por Comonfort el 15 de mayo de 1856 y constituye un anticipo 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, vecinos del estado o territorio y no ser eclesiástico. Los diputados duraban en el cargo dos años, período 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 duraban 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 significa el inicio de un nuevo período 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 le -- servía de credencial de identificación el día de la elección. Los empadronadores deberían fijar los 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 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 los dos ciudadanos que se requerían para instalar la mesa se llamaba a los vecinos --

más próximos 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 hubieran 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 como 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

ción pide a los gobernadores que comuniquen el número de distritos electorales comprendidos en sus Estados en los que no haya 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" (341) 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.

Decreto de 5 de mayo de 1869.- Este ordenamiento reformó el artículo 16 constitucional de manera que no pudieran

341. Tena Ramírez, op. cit. p.p. 689 a 696.

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 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 D. F. de acuerdo con el artículo 57 Constitucional. También se estableció que en caso de que los candidatos no alcanzaran mayoría de votos de los electores, el Congreso constituido en Colegio electoral, elegía por mayoría absoluta de los Diputados presentes, Presidente de la República o 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 concurren a los Colegios Electorales; si no acudían se convocaba a las elecciones en las secciones correspondientes; si los empadronadores que publicaran las listas o no las entregaran oportunamente; si se falsificaban credenciales o se robaran o sustrajeran expedientes electorales y si se lanzaban de sus puestos a los miembros 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 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 Tejaña 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.

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 re-

formado, establecía que el Presidente no podría ser reelecto para el período 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 período 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" (342)

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 los distritos electorales contendrán una población de 60,000 habitantes y no 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, unos y otros con los requisitos que exige la Constitución Federal" (343).

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 79 quedó en esta forma: "El Presidente y el Vicepresidente entrarán a ejercer sus funciones el primero de diciembre y durarán en su cargo seis años. (344).

5) LEGISLACION ELECTORAL DE LA REVOLUCION.

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

343. García Orozco Antonio, op. cit. p-p. 210 y 211.

344. Tena Ramírez, op. cit. p. 715.

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 efecti- vidad y fidelidad del sufragio. Por tal motivo, uno de los ca- pítulos más acuciosos y extensos fué el relativo al Censo Elec- toral. La reglamentación de los partidos políticos, que apare- ce 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 je- rárquicas de la elección eran: Sección, Colegio Municipal Su- fragáneo y Distrito Electoral.

El Censo Electoral: Cada dos años se dividía el -- país en Distritos Electorales y en Colegios Municipales Suфра- gáneos. El Distrito comprendía 60,000 personas o fracción su- perior a 20,000. La división distrital la realizaban los go- bernadores de los Estados y las primeras autoridades políti- cas del Distrito y Territorios. Los presidentes de los Ayun- tamientos, 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 pa- ra 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 correspondiente a los que infringieran las normas sobre empadronamiento.

El Registro de candidatos a electores: los partidos registraban sus candidatos a electores ante el Presidente Municipal, a quien le entregaban también las cédulas-boletas electorales 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 Casilla: 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 recurrarlos. Sobre este recurso 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 es-

crutadores 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 quien 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 habia 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 elector 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 die-

ra 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 -- constituían un Colegio Municipal Sufragáneo. Los electores -- presentaban su credencial ante el Presidente Municipal; este -- instalaba la Junta y la presidía hasta que entre los electores se 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 la 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 de Vice-Presidente, Presidente 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 Vice-Presidente. En caso de empate, los diputados elegían entre los dos que hubieran alcanzado mayor número de votos.

Los Partidos Políticos.- Esta fué 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 se hubiera aprobado un programa político y de gobierno; 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 mayo 22 de 1912.— Este Decreto tenía una importante innovación: la elección de Diputados y Senadores se hacía directa; 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 senadores y una más para electores. Las cédulas se depositaban en el ánfora correspondiente. Una vez hecho el cómputo de la votación para electores, se hacía 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 Constituyentes (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 y 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 resolución 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 "votó". 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 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 Computadores.- 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 declararía 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 limita a señalar sus derechos, entre los -- que se encuentran los siguientes: participar en el proceso -- electoral, nombrar representantes entre las Juntas Computado-- ras, 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 Mexi- canos 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 sentó bases más avanzadas para el régimen electoral" (345). Por lo que se refiere al sistema electoral, reseñaremos solamente algunos de los aspectos más sobresalientes.

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

345. Moya Palecia Mario, op. cit., p. 97.

Estados y en la fracción quinta, también como un deber, los -- cargos consejiles 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 encargo 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 de 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 entregará a los ciudadanos, además de las boletas para elegir diputados, la de senadores y Presidente de la República. Seguían 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. 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 Ejecutivo y Legislativo de la Unión; de la división territorial; censo para las elecciones y listas electorales; de la preparación de 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 la 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 las elecciones; de los partidos políticos y finalmente de las disposiciones penales. Se hablaba 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 de 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 del distrito electoral, el nombre de la municipalidad y de la entidad federativa de los electores, luego el nombre completo, información por menorizada 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, el día de los comicios. En la elección de Presidente de la República, se observaba 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 entregaba la credencial correspondiente al candidato triunfador. Los paquetes electorales se enviaban a la secretaría de la Cámara de Diputados o - al Congreso de la Entidad Federativa, según el caso de la -- elección.

Esta ley incorpora a su texto los principios funda-- mentales que motivaron la Revolución Mexicana: No Reelección, Sufragio Efectivo, elección directa y libertad de participa-- ción 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 con-- venga 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 re-- presentación política de éste; que la asamblea hubiera aprobado un programa político y que la 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; registrar a 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 de 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 formara 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 por distrito, que hubieran firmado o se hubieran adherido voluntariamente en acto oficial.

Los candidatos independientes a senadores o Presidente 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 este 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, patrones o hacendados, así como la abstención de votar sin causa justifi

cada se sancionaba con la pérdida de los derechos políticos - por un año o penas mayores en 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 es- tablecía 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 fué promulgada. Efectivamente la ley se adelantaba a las condiciones reales y se enfrentaba a la lucha de facciones en lo interior y en lo exterior a una gran incomprensión. La le- gislación contenía preceptos propios para una sociedad de par- tidos políticos "cuando apenas dos de ellos, el Partido labo- ral Constitucionalista y el Partido Nacional Cooperatista, em- pezaban a organizarse" (346).

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 ci- vilista 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 colum- na vertebral de una no menos inexistente democracia política" (347).

Durante la vigencia de la Ley Electoral de 1918 se - produjeron cambios fundamentales en la vida nacional. Arnal- do Córdova dice a este respecto que "de 1917 a 1940 México ex- perimenta la organización del régimen populista, inventado y desarrollado como ideología y como estilo político durante la

346. cfr. Fuentes Díaz Vicente. Los Partidos Políticos en México. -- Edit. Altiplano 2a. Edic. México-1969; p.p. 200 a 221.

347. Ibidem. p. 198.

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 la diversas clases sociales y del sometimiento de las mismas al Estado de Ejecutivo fuerte. El triunfo de las clases medias había echado los cimientos -- del nuevo sistema, como lo hemos visto, reivindicando el principio fundador de la propiedad privada, libre de privilegios, las reformas sociales 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 el 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". (348).

Ley Electoral Federal de 17 de Enero de 1946. -- Esta ley genera un cambio estructural en el sistema electoral mexicano. Los procesos electorales quedaron por primera vez a cargo de la Federación.

La facultad de coordinar el Padrón Electoral en las localidades corresponde a los municipios y a los Estados, para lo cual se crearon los siguientes organismos electorales: Comisión Federal de Vigilancia Electoral, Comisiones Locales -- Electorales, Comités Electorales Distritales, Mesas Directivas de Casillas y el Consejo del Padrón Electoral.

La Comisión Federal de Vigilancia Electoral se integraba por dos comisionados del Ejecutivo, uno de los cuales --

era el Secretario de Gobernación, dos del Legislativo, un senador y un diputado y dos de los partidos políticos de mayor relevancia. El Secretario sería el notario más antiguo de los autorizados para ejercer en la ciudad de México. Tenía a su cargo la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral. Sus atribuciones eran: expedir el reglamento para su funcionamiento, colaborar con el Consejo del Padrón Electoral, para la organización y funcionamiento del mismo; cuidar de la oportuna instalación de los organismos jerárquicamente inferiores; registrar la constancia expedida al ciudadano que hubiera obtenido la mayoría de votos en la elección de diputados; investigar por los medios legales pertinentes cualquier hecho relacionado con el proceso electoral y de manera especial los que denuncien los partidos políticos; designar a los ciudadanos que integren los organismos locales electorales; entregar con puntualidad las listas de electores; hacer la división del territorio de la República en distritos electorales y darla a conocer con oportunidad, tomando en cuenta las disposiciones constitucionales.

Para su funcionamiento era necesario que estuviera un comisionado de los poderes representados para la existencia del quórum. Si no estuviera, se citaba a nueva sesión y esta se efectuaba con los que se presentaran.

Las Comisiones Locales Electorales tenían a su cargo la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en sus respectiva circunscripción. Se integraba con tres ciudadanos residentes en su lugar, designados o por la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y con dos comisionados de los partidos políticos.

La Comisión Federal de Vigilancia Electoral convocaba a los partidos para que, de común acuerdo, designaran a los

dos ciudadanos que formaran parte de las comisiones locales. - Si no había acuerdo la propia Comisión designaba a los dos partidos que tendrían derecho a acreditar comisionados.

Los Comités Electorales Distritales eran los orga-- nismos encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia - del proceso electoral dentro de sus distritos.

Las Juntas Computadoras de Distrito se integraban -- con los presidentes de las casillas de las secciones que compo-- nían el distrito y, reunidos en la cabecera del mismo, hacían el cómputo distrital.

Los Comités Electorales Distritales se integraban -- con tres miembros designados por la Comisión y dos por los partidos. Funciía como presidente la persona que designara la Comi-- sión Local Electoral.

La Comisión Local Electoral también convocaba a los partidos para que de común acuerdo designaran a los dos comi-- sionados de partido. En caso de no haber acuerdo, la Comisión Local Electoral hacía la designación entre los dos partidos -- más importantes, para que sus representantes formaran parte -- del Comité Electoral Distrital.

Las Mesas Directivas de Casilla se integraban con -- los representantes de los partidos propuestos de común acuerdo, previa convocatoria de los Comités Electorales Distritales. En caso de no haber acuerdo el Comité hacía las designaciones. - Las Mesas de Casilla se integraban con un presidente, un secre-- tario y dos escrutadores.

El Consejo de Padrón Electoral es una de las institu-- ciones más antiguas y se ha venido consolidando en cada nuevo ordenamiento o reforma electoral, alcanzando un mayor desarro--

llo en esta Ley. En 1918 se instituye como permanente y se -- crea todo un complejo (Consejo de Listas Electorales, Conse-- jos Distritales y Consejos Municipales) a fin de perfeccionar lo. En esta ley -como ya se dijo- se desprende de los poderes locales la responsabilidad del Padrón Local o Municipal y se crea un organismo de carácter técnico, con justificación fe-- deral dependientes de la Comisión Federal de Vigilancia Elec-- toral.

El Consejo del Padrón Electoral se integraba con el Director General de Estadística, el Director General de correos y el Director General de Población y se consideraba como -- cuerpo técnico y con cierta autonomía administrativa.

Para la inscripción en el Padrón, el Consejo del Pa-- drón Electoral realizaba campañas de registro y les entregaba a los electores su credencial con la que se identificaban el - día de la elección.

El Consejo del Padrón Electoral entregaba las listas electorales a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y es ta la distribuía entre los organismos competentes. Hacía las publicaciones de las listas electorales y el Comité Distrital recibía las quejas acerca de inclusión o exclusión de votantes. El Consejo también hacía la división distrital.

Los candidatos a diputados se registraban en el comi-- té distrital respectivo. Los candidatos a senadores en las -- Comisiones Locales Electorales y los candidatos a Presidente - de la República ante la Comisión Federal de Vigilancia Electro-- ral. Los candidatos tenían derecho a acreditar representantes generales y especiales.

El Comité Distrital mandaba publicar el número y lu-- gar de las Casillas, junto con sus respectivos funcionarios;

cada comité distrital entregaba a los presidentes de casilla, - las boletas electorales, listas electorales de la sección y los demás útiles necesarios para la elección.

Para la instalación de las casillas bastaba con que estuviera el presidente para que pudiera instalarse. En su ausencia, la casilla se instalaba con el auxilio del Comité Distrital.

La Junta Computadora -cuyo funcionamiento e integración quedaron explicados- levantaba el acta final.

El capítulo relativo a los partidos políticos es objeto de una reestructuración, exigiéndose para su constitución un número no menor de 30,000 afiliados distribuidos en las dos terceras partes de las entidades federativas, sin que en ningún caso fuera menor de 1,000 el número de afiliados en cada una. - Tenían que celebrar una asamblea en cada entidad en que tuvieran afiliados ante un notario público, que comprobaría la identidad y el número mínimo exigido por la ley.

Ley Electoral Federal de 4 de diciembre de 1951.-En términos generales esta ley incorporó modificaciones formales e introdujo algunas nuevas disposiciones, particularmente en lo que respecta a la efectividad del sufragio, base del régimen representativo, democrático y federal y la responsabilidad compartida para la vigilancia del proceso electoral del Estado, de los partidos políticos y de los ciudadanos. La Ley estaba integrada por doce capítulos a saber: de la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión; de los organismos electorales; de los partidos políticos; del Registro Nacional de Electores; del derecho al voto; de la preparación de las elecciones; de la elección, que comprendía: la instalación de las casillas, la votación y el escrutinio; de los cómputos, con dos partes: los procedimientos ante el Comité Distrital Electoral y ante la Comisión Local Electoral y el procedimiento

ante la Comisión Federal; de las garantías y recursos; de la calificación de las elecciones; y finalmente de las sanciones. Esta ley aporta pocas novedades al sistema electoral.

De la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión: Las elecciones ordinarias para diputados se celebrarán cada tres años y las de senadores y Presidente de la República cada seis, el primer domingo de julio del año respectivo. En el caso de elecciones extraordinarias, se observaría lo dispuesto en la ley y en la convocatoria respectiva, en caso de que mediara declaración de nulidad de elecciones por parte del Colegio Electoral. Los plazos para las elecciones extraordinarias y los términos prescritos para las diferentes etapas del proceso electoral, podían ser modificados por la Comisión cuando existiera imposibilidad material. En este caso la Comisión debería avisar con toda oportunidad su acuerdo.

De los organismos Electorales: Atendiendo al criterio de responsabilizar al Estado, a los partidos políticos y a los ciudadanos, de la vigilancia del desarrollo de los procesos electorales, la ley señalaba expresamente la intervención de los poderes de la Federación. Los responsables primarios -- eran los siguientes organismos: Comisión Federal Electoral, Comisiones Locales Electorales, Comités Distritales Electorales, Mesas Directivas de Casilla y Registro Nacional de Electores.

De la Comisión Federal Electoral: Este organismo se renovaría cada tres años y su residencia sería la ciudad de México. Se integraba a través de comisionados: uno del Ejecutivo que sería el Secretario de Gobernación; dos del Legislativo; un senador y un diputado designados por sus respectivas Cámaras o por la Comisión Permanente, en su caso y tres de los partidos políticos nacionales. La Comisión era presidida por el Secretario de Gobernación y tenía como secretario a un nota

rio público con más de diez años de ejercicio en la Ciudad de México, que era designado por la Comisión en pleno. La Comisión debía instalarse antes del 31 de octubre del año anterior; los comisionados camarales deberían acreditarse antes del 30 de septiembre; los comisionados de los partidos, a invitación de los comisionados de los Poderes reunidos en junta previa, se pondrían de acuerdo para designar a los tres que de entre ellos formarían parte de la Comisión. Las atribuciones de la Comisión correspondían en general a las que desempeñaba la Comisión de Vigilancia Electoral en los términos de la ley del 46, excepto en cuanto a las labores de organización y funcionamiento del registro Nacional de Electores, la solución y atención en primera instancia de las controversias y consultas que formularan los partidos políticos o los ciudadanos así como las inconformidades de éstos últimos.

Las autoridades federales, locales y municipales, para efectos electorales aparecen como auxiliares de la Comisión Federal Electoral. Para el funcionamiento de la Comisión se establece un quórum legal de cuatro de sus miembros con la presencia esencial de los representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo. En caso de ausencia se citaba nuevamente y la sesión podría celebrarse con la asistencia de cuatro miembros cualquiera que fuesen. Las resoluciones se deberían tomar por mayoría de votos y en caso de empate el presidente tenía voto de calidad.

De las Comisiones Locales Electorales: En cada una de las capitales de las entidades federativas funcionaba una que se debería renovar cada tres años e iniciaba sus labores el primero de diciembre del año anterior a las elecciones. A este organismo correspondía dirigir el proceso electoral dentro de su respectiva entidad como inmediato auxiliar de la Comisión Federal Electoral. Se integraba por tres miembros propietarios y tres suplentes, ciudadanos nativos de la entidad o

con residencia mayor de un año, que no desempeñaran ningún cargo o empleo público. Funcía como presidente el que señalaba la Comisión Federal y como secretario el que designaran los miembros de la Comisión Local de entre ellos. Todos los miembros eran designados por la Comisión Federal Electoral. Los partidos políticos tenían derecho a designar un representante propietario y uno suplente, registrando su nombramiento en la Comisión Federal Electoral; estos representantes de partido tenían derecho a concurrir a todas las sesiones y participar con derecho a voz.

Eran obligaciones y facultades de las Comisiones Locales: Intervenir en la preparación y desarrollo del proceso electoral en la entidad respectiva; proponer ante la Comisión Federal los integrantes de los Comités Electorales Distritales; acatar los ordenamientos que dicte la Comisión Federal Electoral; resolver las controversias sobre el funcionamiento de los Comités Distritales, desahogar consultas e informar a la Comisión Federal en los términos reglamentarios y pedir informes de los Comités Distritales; entregar las listas electorales antes del primero de julio a los Comités Distritales, reunir los paquetes electorales de la elección de senadores; hacer el cómputo general y turnarlo al Congreso del Estado. Las Comisiones Locales funcionaban con la totalidad de sus miembros y sus decisiones eran válidas por mayoría de votos.

De los Comités Distritales Electorales, estos funcionaban en la cabecera del Distrito Electoral, se integraban con tres miembros propietarios y tres suplentes que deberían reunir los mismos requisitos que los miembros de la Comisión Local. Igualmente los partidos políticos nacionales podrían acreditar, cada uno de ellos un representante propietario y uno suplente con las mismas prerrogativas de los representantes ante la Comisión Local. Los Comités se renovaban cada tres años e

iniciaban sus actividades antes del 10 de enero del año de --- elecciones; eran presididos por la persona señalada por la Comisión Federal y el secretario era electo entre los demás miembros. Su funcionamiento interno era semejante al de la Comisión Local, le correspondía hacer la división del Distrito en secciones electorales, procurando que cada sección comprendiera un máximo de 1,200 y un mínimo de 100 electores, salvo en los distritos rurales, en los que se formarían de manera que las casillas correspondientes no quedaran instaladas a más de 8 kilómetros del domicilio de un elector. Deberían designar ciudadanos que integraran las mesas directivas de las casillas electorales; atenderían las reclamaciones de los partidos políticos respecto de las listas nominales; hacían el cómputo en su respectiva circunscripción en la sesión que se iniciaba el domingo siguiente al de la elección; expedían constancia a los candidatos a diputados que obtuvieran la mayoría de votos; remitían a la Comisión Federal Electoral las actas y un informe pormenorizado del proceso electoral; los expedientes de la elección de senadores los enviaba a la Comisión Local y los de la elección correspondiente a diputados y Presidente de la República se enviaban a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Los Comités Distritales podían designar, previa autorización de la Comisión Local, los auxiliares necesarios en cada municipio de su circunscripción.

Convocaba a los representantes de los partidos políticos que participaban en la lucha electoral dentro del distrito, para que de común acuerdo propusieran la directiva de las casillas, si no hubiere acuerdo, el Comité Distrital asumía la responsabilidad de la designación que recaería en ciudadanos vecinos de la sección correspondiente y de reconocida probidad. Los partidos políticos nacionales podían designar un representante para cada casilla.

El Registro Nacional de Electores substituye al Consejo del Padrón Electoral y se define como una institución de servicio público con funciones permanentes, encargada de mantener al corriente el registro en los Estados, de expedir las credenciales de electores y de proporcionar a los organismos electorales el Padrón Electoral. El Registro depende de la Comisión Federal Electoral y ésta dicta las medidas conducentes para su organización y funcionamiento. El personal (funcionarios y empleados) será nombrado por el presidente de la Comisión Federal, directamente al director e indirectamente al resto. Se estableció con autonomía administrativa, con franquicias postales y telegráficas. Tiene las siguientes atribuciones: Revisar, conservar y proporcionar permanentemente el registro nacional de electores, clasificado por entidades federativas, distritos electorales, municipios, delegaciones y secciones electorales; hacer las listas nominales de electores y distribuirlas entre los organismos electorales; establecer los procedimientos técnicos adecuados para facilitar la inscripción y los cambios o anotaciones que deban hacerse en el registro o en las credenciales de elector. Todos los funcionarios, empleados federales, estatales y municipales se consideran auxiliares del Registro y están obligados a prestar su cooperación.

Ley Federal Electoral de 1973.- En el Diario Oficial del 5 de enero de 1973, se promulgó la Ley Federal Electoral de fecha 30 de diciembre de 1972. Este ordenamiento constaba de doscientos cuatro Artículos, divididos en siete títulos, cada uno de los cuales se dividía en capítulos y algunos de estos en secciones.

El título primero se refería a los objetivos de la Ley y del Derecho al Voto Activo y Pasivo. Este título contenía tres capítulos: El primero hablaba de la naturaleza de la Ley y sus objetivos; el segundo describía los dos tipos de --

elecciones existentes, es decir, las ordinarias cada tres años para Diputados Federales y cada seis años para Senadores y Presidente de la República y las extraordinarias, o sean los casos de excepción, que la misma Ley establecía y, por último, - el tercero, reglamentaba el derecho al voto, tanto activo como pasivo, señalando las obligaciones de los ciudadanos para ha--cer uso de estos derechos, así como los casos en que los mis--mos se suspendían.

En el título primero, hablaba del derecho al voto activo y pasivo, de la naturaleza y objetivos de la legislación y al señalar su fuente constitucional decía: "Esta Ley regla--menta los preceptos constitucionales relativos a la celebra---ción de elecciones ordinarias y extraordinarias para la renova--ción de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Federación, - así como el derecho de asociación política de los ciudadanos a través de los partidos políticos nacionales.

Establecía como responsabilidad de todos los ciudadanos, de los Partidos integrados por aquellos y del Estado, co--mo forma de organización política de la nación, el velar co---rresponsablemente por el ejercicio del sufragio y su efectivi--dad en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso ---electoral.

Finalmente, el capítulo cuarto comprendía la afilia-ción al sistema mayoritario cuando afirmaba y hacia la descrip--ción de la composición de la Cámara de Diputados, mediante re--presentantes de la nación, electos por votación directa, mayo--ritaria relativa y uninominal por Distritos Electorales y complementada por Diputados de Partido (representación proporcional), en los términos de su fuente constitucional.

La Cámara de Senadores -decía también- "se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos por votación directa y mayoritaria relativa en -- sus respectivas entidades". Finalmente afirmaba: "el ejercicio del poder se deposita en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, electo por votación directa y mayoritaria relativamente en toda la República".

De las Elecciones Ordinarias y Extraordinarias.- Las elecciones ordinarias se celebrarán en los términos tradicionales; las extraordinarias se llevarán a cabo en los términos prescritos en la convocatoria que expidiera el Congreso de la Unión o la Cámara respectiva, que siempre observara los procedimientos y formalidades establecidos por la Ley. La Comisión Federal Electoral estaría pendiente de los plazos y los ajustaría a las diferentes etapas del proceso electoral.

Del Derecho al Voto Activo y Pasivo.- El voto, establecía categóricamente la Ley, es universal, directo y secreto para todos los cargos de elección popular y constituye un derecho y una obligación del ciudadano.

Luego prescribía en términos dinámicos, quiénes eran los sujetos del voto activo y pasivo, sus obligaciones y sus impedimentos para ser electos. El elector era para los efectos de la Ley, el ciudadano inscrito en el Padrón Electoral y que no incurriera en impedimento legal. En el caso del ejercicio pasivo del voto, la Ley refrendaba los requisitos contenidos en la Constitución, singularmente los de la edad: 21 años para Diputado, 30 años para Senador de la República y 35 para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Conservaba este capítulo limitaciones cualitativas para ser elegibles respecto de los diputados a las Legislaturas Locales durante el período de su encargo, los Presidentes de Ayuntamientos, salvo que se separaran definitivamente de sus encargos seis meses antes de

la elección. Igualmente los miembros de la Comisión Federal Electoral, de las Comisiones Locales y los Comités Distritales Electorales, salvo que se separaran del cargo con noventa días de antelación a la fecha de las elecciones.

De los Partidos Políticos Nacionales.- El título - segundo dividido en seis capítulos contenían, en términos generales, el concepto de lo que es un Partido Político, su - fundamento, constitución, el procedimiento para su registro, - los derechos y obligaciones inherentes a los mismos, sus prerrogativas y por último reglamentaba la propaganda electoral.

Es de notar que el contenido del capítulo quinto de este título, es decir, las prerrogativas de que gozaban los - Partidos Políticos, es una de las innovaciones que presentaba esta Ley, destacándose como tales las siguientes: Exención - de Impuestos del timbre en los contratos de arrendamientos, - compraventa y donación; los relacionados con las rifas y sorteos que mediante autorización previa celebraban y con festivales que tuvieran por objeto allegarse recursos para sus - fines; sobre la renta en las utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles adquiridos por compraventa o donación para el ejercicio de sus funciones específicas, y el que se causara por la venta de los impresos que editaran relacionados con la difusión de sus principios, programas, estatutos, propaganda y por el uso de equipos y medios - audiovisuales en la misma.

Las franquicias postales y telegráficas que fueran necesarias para el cumplimiento de sus fines específicos, de conformidad con las disposiciones que al respecto dicta la - Comisión Federal Electoral.

El acceso a la radio-televisión, durante los periodos de campaña electoral, de acuerdo con las siguientes reglas: Los Partidos Políticos Nacionales que hubieran registrado candidatos ante los organismos electorales, a partir de la fecha de cierre del propio registro, y hasta tres días antes de la fecha de la elección, podrían disponer del tiempo que les asignara el Estado, del que éste disponía en la radio y la televisión, para dar a conocer al electorado, sus tesis ideológicas y sus programas de acción.

Las transmisiones de los Partidos Políticos Nacionales, que aprovecharan el tiempo que les asignara el Estado, se sujetarían a las prevenciones que sobre propaganda establece esta Ley; a las correspondientes de la Ley de la materia, y versarían en torno a las tesis ideológicas y programas de acción que sostengan frente a los problemas nacionales y no podrán constituirse en ningún caso, en plataformas para dirimir cuestiones personales. La propaganda de las asociaciones políticas se mantendrá dentro de los límites del respeto a la vida privada, a la dignidad personal y a la moral; no atacará los derechos de tercero, ni incitará a la comisión de algún delito o a la perturbación del orden y la paz pública.

De acuerdo con la reglamentación correspondiente, cada Partido Político Nacional, podría disponer hasta de diez minutos quincenales en radio y televisión con cobertura nacional para la difusión de sus tesis ideológicas, dentro de un mismo programa en que participaran sucesivamente, los Partidos que lo hubieran solicitado, en el orden de la fecha de su registro en la Secretaría de Gobernación y en igualdad de condiciones.

Si los Partidos así lo hubieren aprobado, podrían solicitar a la Comisión Federal Electoral que el tiempo de transmisión de que disponen se utilizara para la exposición conjunta de sus tesis ideológicas en torno a temas específicos bajo la dirección de un conductor de programas designado por los Partidos de común acuerdo, o en su defecto por la propia Comisión Federal.

Los Partidos Políticos Nacionales que desearan hacer uso del tiempo de emisión que les otorgaba esta Ley, deberían solicitarlo a la Comisión Federal Electoral, la que acordaría con la Comisión de Radiodifusión los canales, estaciones y horarios de las transmisiones en los términos de las disposiciones que normaban el aprovechamiento del tiempo de que disponía el Estado en la radio y televisión. Las solicitudes que se dirigieran a la Comisión Federal Electoral, deberían hacerse por lo menos con 15 días de anticipación al día de la transmisión.

La producción de los programas de los Partidos la realizaría la Comisión de Radiodifusión, con cargo a la Comisión Federal Electoral, para lo cual este último organismo incluiría en su presupuesto de egresos la partida correspondiente a transmisiones por radio y televisión.

La Comisión Federal Electoral, a solicitud de los Partidos y atendiendo al interés general que representaran, podría autorizar la repetición de programas en una o varias entidades del país, y correspondía a la Comisión Federal Electoral vigilar que las transmisiones de los Partidos se mantengan dentro de los dispuesto por esta Ley y los demás ordenamientos legales, decidir en caso de cualquier inconformidad e imponer las sanciones correspondientes.

De los Organismos Electorales.- El título tercero - se refería a la Comisión Electoral, las Comisiones Locales -- Electorales, los Comités Distritales Electorales y las Mesas Directivas de Casilla; el concepto de cada uno de ellos, su residencia o integración, así como sus facultades y obligaciones se trataban en cada uno de los capítulos del propio título, siendo en total seis -enunciándose en el último ciertas normas de aplicación general-.

Dividido en tres capítulos se encontraba el título cuarto de la Ley; el primero de ellos daba el concepto y describía la integración del Registro Nacional de Electores, definiéndolo como institución de función permanente, dependiente de la Comisión Federal Electoral, encargada de efectuar, - clasificar y mantener actualizada la inscripción de los ciudadanos en el Padrón Electoral, a efecto de que pudieran sufragar en las elecciones populares, conforme a las disposiciones constitucionales; las facultades y obligaciones de esta institución se enunciaban en el capítulo segundo, siendo algunas de ellas las siguientes:

-Expedir las credenciales permanentes de elector; - mantener al corriente y perfeccionar el registro de electores en todo el país, para cuyo fin podría demandar la colaboración de los ciudadanos con fundamento en el Artículo 5o. Constitucional, en lo conducente y acudir a todos los medios legales que permitieran preservar la fidelidad del Padrón; elaborar las listas nominales de electores y distribuir las a los - organismos electorales en los términos de la ley.

-Establecer los procedimientos técnicos adecuados - para facilitar la inscripción y los cambios o anotaciones que debían hacerse.

-Rendir informes y extender las constancias que por conducto de la Comisión Federal Electoral le soliciten los organismos electorales; proporcionar a los Partidos Políticos Nacionales, las listas nominales de electores, cuando lo soliciten en los términos que establezca la Comisión Federal Electoral.

-Recabar en cada elección, las constancias del número de votos emitidos en cada distrito electoral y elaborar -- las estadísticas correspondientes.

En el capítulo tercero se establecía la obligación de las autoridades, tanto federales como estatales y municipales de cooperar y auxiliar al Registro Nacional de Electores.

El procedimiento en materia electoral se reglamentaba en el título quinto de la Ley, el cual se divide en cuatro capítulos.

En el primer capítulo, dividido en tres secciones, se reglamentaban los derechos y obligaciones inherentes a la inscripción en el Registro Nacional de Electores; se fijaban el contenido de la Credencial Permanente de Elector, sus alcances, uso y procedimiento, así como el procedimiento a seguir en caso de pérdida de la misma o cambio de domicilio del ciudadano; por último se hablaba de la división territorial y de las listas nominales de electores.

El capítulo segundo reglamentaba en dos secciones el registro de candidatos para diputados, senadores y Presidente de la República; así como el nombramiento de representantes de los mismos, para las Comisiones locales electorales, Comités distritales electorales y mesas directivas de casilla de sus respectivas circunscripciones.

Estos representantes tenían como funciones, vigilar el cumplimiento de la Ley en el proceso electoral e interponer los recursos que procedan.

El capítulo tercero del título quinto de la Ley enumeraba los actos previos a la elección, como la ubicación de casillas electorales, el nombramiento de los miembros de las Mesas Directivas, los requisitos que debían contener las boletas electorales y la distribución final del material electoral.

La instalación de casillas electorales, la votación, el escrutinio y la computación de las elecciones se reglamentaban en el capítulo cuarto del título quinto, mismo en el que se fijaba paso a paso, el procedimiento a que se debían sujetar dichos actos.

En el capítulo quinto, del título quinto, se refería en sus dos primeras secciones al procedimiento para realizar el cómputo de las votaciones en los Comités Distritales y en las Comisiones Locales Electorales, y en la tercera reglamentaba el registro de constancia de mayoría de votos en la Comisión Federal Electoral.

En el capítulo sexto, de este mismo título, se reglamentaba el procedimiento a que debía sujetarse la Cámara de Diputados y la de Senadores para la calificación de las elecciones y la declaratoria correspondiente, tanto en el caso de diputados y senadores como para Presidente de la República, caso en el cual, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, erigida en Colegio Electoral, calificaría y haría el cómputo total de votos emitidos en todo el país.

Los casos de nulidad de los votos y el procedimiento para reclamar la misma, se reglamentaban en el título sexto de la Ley; cabe resaltar que la reclamación de nulidad de votos, en el caso de elecciones para diputados y Presidente de la República, se debía hacer ante la Cámara de Diputados y en el caso de elecciones para senadores, ante la Cámara de Senadores.

El título séptimo de la Ley señalaba en su primer capítulo las garantías de que debían gozar la Comisión Federal Electoral, los organismos y funcionarios electorales y los electores, para asegurar el orden y garantizar el proceso electoral; se establecía asimismo el recurso de renovación contra actos de la Comisión Federal Electoral, salvo en el caso del Registro de Constancias de Mayoría de Votos.

El capítulo segundo del título séptimo tipificaba las infracciones a la Ley y establecía las sanciones correlativas a las mismas, las cuales eran pecuniarias, privativas de la libertad y suspensión de derechos políticos, y en caso de los Partidos políticos, la suspensión y cancelación del registro.

Finalmente la Ley contiene tres Artículos transitorios en los que se señalaba: la vigencia de la Ley, la abrogación de la Ley Electoral Federal del 3 de diciembre de 1951 y la validez de las actuaciones de los organismos electorales, realizadas con anterioridad a esta Ley.

SECCION "B"

LA REFORMA ELECTORAL DE 1977.

"México sabrá introducir reformas - políticas que faciliten la unidad democrática del pueblo, abarcando la pluralidad de ideas e intereses que lo configuran".

Jesús Reyes Heróles.

6) PROPOSITOS DE ESTE ESTUDIO.

Satisfechos ya los fines primordiales que nos propusimos en este trabajo, al iniciar esta parte especial relacionada con el Derecho Electoral Mexicano vigente, hacemos del conocimiento del lector que la misma no se propone hacer un tratado exhaustivo sobre todos los pormenores de nuestro sistema, ya -- que al abordarlo se pretende ejemplificar solamente en que forma encuadra con la teoría general del Derecho Electoral que ha sido desarrollada en los capítulos correspondientes.

Sabido es que el análisis del sistema electoral de -- cualquier país, está relacionado con su sistema político, por -- lo que merece ser abordado con tal amplitud y profundidad que -- requiere un tratado especial; si a esto agregamos las complejidades de nuestro sistema, motivadas entre otras causas por la -- disociación entre lo real y lo formal, la relación de dependencia que el país padece en mayor o menor grado desde su independencia hasta la época actual y las peculiaridades sociológicas que han sobrepuesto tres culturas sin haberlas integrado del to do en una sola, se comprenderá porque creemos que tal estudio -- desborda los límites de esta tesis, que esperamos --si las circunstancias futuras lo permiten-- intentar posteriormente y a los que servirá de apuntamiento las reflexiones que aquí hacemos.

La proverbial indiferencia por los temas del Derecho Electoral en México, la ausencia de cátedras específicas en -- las Facultades de Derecho, la eventualidad de los estudios

sociológico-políticos con las valiosas excepciones de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la U.N.A.M., del Colegio de México y algunas otras Instituciones de Enseñanza Superior a últimas fechas, cuyos resultados se ven afectados por la falta de relación interdisciplinaria, ha dificultado la formación de verdaderos expertos en la materia, motivando paradójicamente una mayor preocupación por parte de autores extranjeros que van desde las obras del Barón de Humbolt hasta la escuela norteamericana en la que los más conspicuos representantes son Vincent Padgett, James Wilkie y Charles Cumberland --- quienes publicaron "The Mexican Political System", "The Mexican Revolution" y "México; The Struggle for the Modernity", respectivamente, los cuales aparecieron en los últimos años de la década de los sesentas.

Por otro lado, las constantes fluctuaciones históricas de nuestro pasado electoral y el alejamiento de las fuentes reales, han dificultado el establecimiento de una sólida tradición y conducido a "imitaciones extralógicas" que no siempre han resultado saludables para nuestro país. El asombro de algunos autores extranjeros al pretender estudiar el sistema político mexicano, no es pues extraño, si atendemos a las razones mencionadas. Las incógnitas que su tratamiento pueda presentar serán despejadas convenientemente, sólo cuando los estudiosos de estos temas, obtengan la madurez que les permita la conexión de todas las disciplinas interesadas, con la rapidez y metodología adecuadas a la velocidad de los cambios políticos que estamos viviendo.

En este orden de ideas, creemos que mucho falta por hacer para integrar académicamente los estudios electorales en México. Por nuestra parte, deseando contribuir en algo, procederemos a realizar este somero análisis del sistema electoral mexicano vigente.

7) VOCACION DEMOCRATICA DEL PUEBLO MEXICANO.

Las raíces de esta vocación se localizan en los albores del siglo XIX, como se puede apreciar por las ideas sostenidas por los padres de la independencia. Es indudable que antes de este movimiento, pueden encontrarse algunos elementos - aislados que denotan la existencia de aspectos democráticos en la vida de los antiguos mexicanos y de la colonia, entre los - que destaca la institución del Municipio que merece estudio -- aparte por su singular importancia política. Sin embargo, si hemos de ser congruentes con la definición de democracia que - propusimos en el Cap. III, este estilo de vida sólo puede existir en un ambiente de libertad y tanto en las épocas pre-cortesianas, como durante la colonia, el pueblo no fue libre, pues en el primer caso, la marcada autocracia del gobierno, en el - segundo, la dominación a que fue sometido, le impidieron manifestarse políticamente como corresponde a esta forma democrática.

A partir de la Independencia, a medida que la libertad va floreciendo se afianza cada vez más esta vocación, en - un azaroso camino sembrado de múltiples obstáculos que se han ido superando a través de las cruentas luchas sostenidas por - el pueblo mexicano para estructurar su concepto de democracia, no sólo en lo político y social, sino también en lo económico y cultural, llegando a consagrarla como el principio básico de su vida política, al considerarla "no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo". (349).

349. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, -- Art. 3o., fracción 1, inciso A.

Al contemplar objetivamente los logros de los mexicanos en su ruta democrática, tenemos que conceder que en 170 años, que significan corto tiempo en las largas jornadas de la historia para tan difícil tránsito, se han obtenido resultados nada despreciables, pero aun muy alejados del ideal que se persigue.

En estas condiciones, México arribó a la modernidad - merced al advenimiento de las instituciones democráticas, que han hecho posible sacudirse la pesada inercia de los tiempos de dominación, para emprender la construcción en todos los órdenes de un nuevo país, después de intentar recorrer en el -- lapso mencionado, los procesos de desarrollo que a otros países les ha significado un mayor tiempo para su logro. Este - aceleramiento ha conducido a violentar las etapas de progreso, impidiendo una cabal asimilación y adecuación de las nuevas - instituciones en la realidad, lo que ha dado como resultado - los numerosos aspectos patológicos que presenta nuestra reali-
dad política.

Más a pesar de todo, nadie puede negar que la voca--- ción democrática del pueblo mexicano, cuenta ya con una firme tradición capaz de crear, con ingeniosidad sin par, sus pró-- pios instrumentos institucionales para avanzar por el camino de su superación, en un mundo parcelado que le presiona a --- aprovechar en ocasiones la coyuntura que las circunstancias - le presentan o bien las ventajas que le permiten la elabora--- ción de planes y programas formulados sobre la marcha. Para el avance en este difícil recorrido mucho ha contribuido -- dos factores determinantes: los intelectuales progresistas - y de entre ellos los juristas y la constante presión del pue- bo por gozar de mayor libertad en los más diversos aspectos - de su vida.

En efecto, cuando un país gana su derecho a crear su propio orden jurídico como sucedió con el nuestro, merced a la independencia política, se convierte aunque sea formalmente, en hacedor de su propio destino. Sabemos que tal cosa no es suficiente, si entre las leyes que lo rigen y su realidad existe una disociación tal que da al pueblo la sensación de vivir en un mundo ideal, sólo existente en el papel en que las normas se encuentran y el cual no corresponde a su vida cotidiana.

Sin embargo, no puede negarse que hasta los más exigentes dialécticos reconocen el poder creador del derecho como resultado de la interacción entre la normalidad y la norma, -- lo que hace aparecer a las leyes con un carácter preceptivo capaz de crear inquietudes políticas y reafirmar la vocación democrática.

Los esfuerzos de nuestros juristas que han oscilado de la utopía normativa al enfrentamiento de las más crudas realidades sociológicas, han tenido el mérito innegable de hacer ver a los grupos oligárquicos el deber ser de sus obligaciones ineludibles para con el pueblo, señalando las rutas éticas de una sociedad en transformación constante e impidiendo la involución a estadios egoístas e injustos de etapas superadas ya en nuestra historia.

Es explicable entonces, que el derecho en México --- no siempre coincida con la realidad que el pueblo vive y que las normas se adelanten a ésta, convirtiéndose en meta y programa que se aspira a alcanzar con la rapidez que las circunstancias permitan.

A esta noble tarea de los juristas, no siempre bien comprendida y en ocasiones vilipendiada, debe mucho el México actual que con todo y sus defectuosas instituciones democráticas, siempre perfectibles, todavía es capaz de garantizar la -

transmisión pacífica y periódica de poderes y el mantenimiento de la paz y estabilidad que se viene disfrutando.

En los últimos años, se ha dejado sentir un movimiento de nuevas generaciones de sociólogos, politólogos y economistas, que con instrumentos especializados de análisis, se suman a esta secular tarea y confirman con sus diversas actitudes la vocación democrática de la intelectualidad mexicana.

Sin embargo, donde más se puede evidenciar esta vocación del pueblo mexicano es en las luchas sostenidas a lo largo de los movimientos de Independencia, Reforma y Revolución - que le han dado seguridad para aspirar a la realización de una democracia social, manteniendo la exigencia de mayores libertades y una permanente actitud crítica, para evitar que sean conculcadas, participando en organizaciones legales o ilegales -- que hacen sentir la necesidad de correctivos cuando es necesario.

8) MEXICO: SISTEMA DE PARTIDO DOMINANTE.

La situación política de nuestro país, como consecuencia de las fuerzas triunfantes en el movimiento revolucionario de 1910, dejó sentir en todo el territorio la presencia de diversas facciones o grupos que pretendían obtener el poder político, para hacer efectivos los postulados y principios por los que habían luchado, más la carencia de un organismo adecuado que encazara esas inquietudes daba lugar a frecuentes choques, atropellos y crímenes que atemorizaban a la ciudadanía e impedían el ejercicio democrático de sus derechos.

Estas circunstancias que dificultaban al pueblo la - práctica efectiva del sufragio, motivaron la creación del Partido Nacional Revolucionario que "nació como instrumento de - unidad entre facciones de una revolución triunfante, facciones que frecuentemente contendían entre sí, no tanto por razones - personalistas, como vulgarmente se cree, sino por diferencias en el enfoque de los problemas en un momento en que la ideología de la revolución aun no lograba su integración cabal... El partido nació para impedir contiendas en el fondo ideológicas, fijando el común denominador de las distintas corrientes". --- (350).

El naciente partido logró su propósito de agluti-- nar las diversas corrientes revolucionarias y se fué consoli-- dando con rapidez, proclamándose asimismo como el custodio del programa y la doctrina de la Revolución Mexicana, que se identificó como la doctrina dominante de la época. Como respuesta a la integración de este bloque, otras ideologías minoritarias se constituyeron en partidos políticos también a fin de defender organizadamente sus intereses (351), conformándose así el cuadro típico que la doctrina conoce actualmente como sistema de partido dominante. (supra p. 173).

Las fuerzas reales surgidas de la revolución se fueron cohesionando gradualmente en el seno del nuevo partido y - sus dirigentes, sensibles a las bondades que este instrumento les representaba, evolucionaron a una etapa superior, convirtiéndose en fuerzas políticas integradoras de una gran organización ideológica electoral, que fue sufriendo sucesivas ade--

350 Reyes Heróles Jesús. Estado, Programa y Partido. Edic. Cámara de - Diputados. México-1963; p. 14.

351 El Partido Acción Nacional (P.A.N.) nació como partido de oposi-- ción en el año de 1939; el Partido Popular Socialista (P.P.S.) --- en 1948 y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (P.A.R.M.) en 1957.

cuaciones (P.N.R.-1929; P.R.M.-1938; P.R.I.-1946) hasta institucionalizarse paulatinamente, haciendo posible el surgi--- miento del poder político y su ejercicio estatal.

La paz y estabilidad que como consecuencia derivó - de esta transformación, permitió el desarrollo y la formación de programas de gobierno e instituciones (educación popular, banca centralizada, ejército profesional, nacionalizaciones - económicas, etc.) que sentaron las bases indispensables para que pudiera proyectarse la vocación democrática del pueblo. - Surgieron así, numerosos participantes en el escenario políti co, que habiendo abrazado apasionadamente los principios revolucionarios y su expresión jurídica en la Constitución de --- 1917, movilizaron a las grandes mayorías en torno de programa populares que motivaron su apoyo y simpatía por la espe-- ranza que en ellas generaba.

Afianzado en las bases populares, con un programa - que ofrecía las reivindicaciones revolucionarias y una fuerte organización producida por la movilización política intensa - que había logrado, el P.R.I. se convirtió en el indiscutible triunfador de la época en la integración de los órganos del - Estado, (352) dentro de un proceso electoral, que ---

352. cfr. González Casanova Pablo. La Democracia en México, Serie Popu lar Era. 11a. Edic. México-1979; p. 24. Expresa el autor que des- de 1929 en que se funda el partido "no ha perdido nunca una elec- ción presidencial, una elección de gobernador, una elección de -- senador. Hasta antes de la elección presidencial de 1964 el parti- do había llevado al poder a 6 presidentes (actualmente 8), a casi 200 gobernadores, a 282 senadores..." Al lector acucioso, interesado en datos estadísticos sobre esta - materia, se recomienda esta obra y sus fuentes.

con todo y sus imperfecciones y no siempre adecuado a las normas de la materia, producía sin embargo una clara expresión de la voluntad popular. En medio de estas circunstancias, -- las minorías opositoras que se constituyeron como partidos, -- se vieron condenadas a no representar sino el papel de grupos de presión (353), hasta el momento en que lograron una real participación política.

A pesar de la hegemonía lograda, la desviación al populismo y a otras formas espurias fueron neutralizadas precisamente por la arraigada vocación democrática del pueblo mexicano, por algunos efectos de la dependencia y por la habilidad de la clase dominante, que supo encontrar en el partido el -- instrumento político para asegurar el ejercicio del poder "en un futuro previsible" (supra 167) sin necesidad de llegar a otros extremos.

Por otro lado, la valiosa experiencia histórica y -- la sabiduría del constituyente de 1917 al establecer el principio de no-reelección y las bases sustentadoras de una política de renovación constante en el ejercicio de los cargos para dinamizar la vida política, dió al P.R.I. la posibilidad de -- mantener una gran movilización de sus dirigentes, haciéndole innecesaria su transformación en partido de masas, conservándose así o como partido de cuadros, los cuales por ser tan móviles, tradicionalmente han permitido el acceso a los militantes y electores a las tareas de dirección. Pensamos que ésta es la clave que sostiene todo el edificio del sistema político --

353. cfr. Casillas H. Roberto. Fuerzas de Presión en la estructura Política del Estado, cit. p. 13. En el mismo sentido véase González Casanova Pablo, op. cit. p. 24.

mexicano, que a través del partido se proyecta hacia el go--
bierno, reflejando en él la misma acción de cambio al propi--
ciar el flujo permanente de hombres e ideas. Puede mencionarse
como prueba de esta hipótesis, el hecho de que cuando el -
P.R.I. ha detenido el ritmo de esta movilidad, cerrando las -
puertas a nuevas generaciones y grupos interesados, ha experi--
mentado algunas derrotas electorales que se reflejan en el --
fortalecimiento de los partidos de oposición.

En consecuencia, muy bien puede aventurarse la opi---
nión de que todo sistema de partido dominante, se beneficia -
con una mística de no reelección y de constante renovación en
sus cuadros.

Atendiendo a los puntos de vista de la doctrina en cuan--
to al sistema de partidos, podría decirse que en México al --
subsistir otros partidos como legítimos competidores del ----
P.R.I. con un grado de eficacia diversa, se tipifica el siste--
ma llamado de partido predominante (supra p. 177), caracteri--
zado por la no alternación del poder en la práctica o de parti--
do hegemónico, en virtud de que los partidos de oposición gi--
ran en torno al principal partido, sin poder antagonizar so--
bre la base de paridad en la competencia por obtener el triun--
fo en las luchas electorales, llegando al extremo algunos de
ellos a apoyar a los mismos candidatos.

La comprensión de las características del sistema de
partido dominante en México, nos permite explicarnos algunas
cuestiones que de otra manera resultarían difíciles de enten--
der. De ahí, que el P.R.I. debe ser visto como un partido de
electores más que de militantes, que alcanzan su mayor efer--
vescencia política en los procesos electorales, merced ---
a la movilización constante que hace de sus cuadros para -
apoyar al régimen y mantenerlos politizados. Mucho contribu

ye a ésto la ideología e integración de planes y programas -- que la minoría dirigente del partido va elaborando con la --- flexibilidad que las nuevas circunstancias van requiriendo.

El P.R.I. como partido dominante que es, funciona - como una gran maquinaria política que tiene la misión de lo-- grar la mayor legitimación para los gobiernos a los que sirve, a través de procesos electorales en los que participan numero-- s sectores de la población, generando de esta manera accio-- nes politizadoras para obtener una amplia votación y seguir - manteniéndose en el poder. Su acción política debe estar en-- caminada a facilitar al gobierno la instrumentación de sus -- programas, por lo que no puede permanecer estático ni ajeno a las necesidades populares, que deben ser constantemente actua-- lizadas en su plataforma ideológica. Existe pues una mani--- fiesta identidad entre partido y régimen, que implica un reci-- proco fortalecimiento para el mejor cumplimiento de las fun-- ciones que ambos desempeñan.

Se explica de esta manera el porqué a lo largo de - 50 años el P.R.I. y su régimen político tienden a confundir-- se, moldeándose recíprocamente y produciendo una organización capaz, por una parte, de satisfacer los intereses de numero-- sos electores y por la otra, llevar a cabo los programas de - gobierno, en una simbiosis que mientras responde a los impera-- tivos ideológicos de la vocación democrática del pueblo y lo-- gra el equilibrio de las fuerzas interiores de la clase guber-- nante funciona eficazmente.

Sin embargo, como todo sistema de partido domi-- nante, su existencia es siempre perentoria y su duración de--- pende en última instancia de su propia capacidad para adaptar-- se al proceso político que su misma existencia va generando, - lo que cada vez se hace más difícil, en virtud de la polariza-- ción de los particulares intereses que van adquiriendo los --

grupos privilegiados por el sistema, lo que impide la armonía interior de los grupos gobernantes, perdiendo su estructura - unitaria y tomando posiciones hegemónicas dentro del propio partido, presionando su transformación de una organización -- doctrinaria a una organización pragmática.

Es así como el partido se ve obligado a "racionali--zar" excesivamente la doctrina dominante, convirtiéndose en un instrumento de los grupos minoritarios, que relativizan de esta manera la fuerza de sus principios rectores iniciales, - entorpeciendo su natural movilidad política.

En estas circunstancias, conforme se van reduciendo - de un lado, las vías de acceso de numerosos sectores a la integración del poder político, en tanto que las tensiones se - van endureciendo en el interior del partido y las relaciones existentes entre el P.R.I. y el gobierno se vuelven de dependen- cia, se producen soluciones más en la línea de la adminis- tración tecnocrática que de las necesidades políticas; por -- otro lado, la misma estabilidad y paz que el sistema ha gene- rado, trae como consecuencia el surgimiento de grupos emergen- tes, resultado de la acción modernizadora de los programas re- volucionarios del régimen político, haciendo patente la exis- tencia de la sociedad plural. La necesidad de participación de éstos grupos para satisfacer los imperativos de justicia, - desplaza a segundo término el disfrute de la estabilidad y la paz social se ve amenazada, surgiendo las guerrillas, los gru- pos clandestinos y la inconformidad generadora de violencia.

El sistema político y sus teóricos se enfrentan en es- te momento a un doble problema: de una parte seguir garanti- zando los intereses de la clase dominante en el mejor de los climas posibles, y de la otra, atender al reclamo de justicia y de participación de la sociedad plural. El reconoci- miento del primer problema da lugar a una reacción de con

servadurismo en los grupos privilegiados, en tanto que la --- existencia del segundo produce una reacción de cambio y de -- progreso.

El mantenimiento de esta situación con las condiciones descritas, no puede permanecer latente por mucho tiempo, - debido a las reacciones negativas que produce en la vida política de los mexicanos, al invadir a la ciudadanía una ola de escepticismo que conduce a la despolitización y a la pérdida del poder legitimante de las elecciones. Los instrumentos jurídicos electorales hasta entonces útiles, pierden su eficacia y la actividad política de algunos grupos se intenta en--cauzar al margen del Derecho.

Una alarma de peligro y de crisis, agudiza la sensibilidad de los grupos dirigentes del partido y del sistema - político mexicano, haciendo sentir la urgente necesidad de establecer correctivos a tiempo que eviten un fatal desenlace, produciéndose así una pugna entre las fuerzas políticas que - pueden conducir a una de estas tres alternativas: autocracia con tendencia al sistema de partido único, una mayor apertura democrática y a la revolución.

Sin embargo, por la propia vocación democrática de nuestro pueblo, se intenta hoy día efectuar algunas transformaciones al sistema político que giran en torno a la expre---sión "Reforma Política", cuyos principios característicos -- analizaremos en el siguiente epígrafe.

9) LA REFORMA ELECTORAL: PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES.

Dentro de la Reforma Política emprendida por el gobierno de México en el año de 1977, el eje fundamental que -- por si mismo destaca es el de la Reforma Electoral, que constituye un intento de incorporar la praxis política de la nación al orden normativo electoral, adecuándola en forma tal -- que produzca un impulso para una evolución del sistema político, que como hemos visto en el epígrafe anterior, manifestaba claros síntomas de deterioro.

En consecuencia, puede decirse que dos son los objetivos necesarios que la coyuntura histórica exige: por una -- parte actualizar las formas jurídicas electorales y, por la -- otra, introducir los mecanismos y las instituciones indispensables para proyectar el sistema de partido dominante, hacia un cambio acorde con la modernidad política, que pueda dar -- respuesta y satisfacción a los imperativos de participación y justicia planteados por la clarificación de la sociedad plural y los grupos emergentes. Para la implementación de tales objetivos, los grupos beneficiados por el sistema se han visto precisados a tomar conciencia de la necesidad de ampliar -- las vías democráticas y no dar lugar a las acciones violentas que alterarían la vida institucional del país.

La respuesta a estas exigencias se produjo con la -- reforma a diversos artículos de la Constitución y la expedición de una nueva Ley Federal Electoral, instrumentos jurídicos ambos de la Reforma Electoral.

Los cambios introducidos al orden jurídico fundamental son: consagración del régimen de partidos (Art. 41 párra-

fos 2o. al 6o.); establecimiento de las bases para el funcionamiento de un nuevo sistema electoral de predominante mayoritario y representación proporcional, en el ámbito federal y con proyecciones a lo estatal y municipal (Artículos 52, 53, 54 y 55 frac. III, párrafo 3o.); así como de las formas de democracia semidirecta para el Distrito Federal (Art. 73, frac. VI, párrafo 2o.); ampliación de facultades a la Suprema Corte para intervenir en la materia electoral (Art. 60, párrafo 3o. a 5o. y 97 párrafo 3o. y 4o.); y adopción de algunas reglas concernientes al Poder Legislativo (Artículos 60, párrafo 2o., 61, párrafo 2o., 65, 70, párrafo 2o., 3o. y 4o.).

Estas bases constitucionales fueron el fundamento para la expedición de una ley reglamentaria denominada Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (L.O.P.P.E.), la cual ha desarrollado las distintas materias reguladas por los artículos mencionados en el párrafo anterior.

En el mismo orden en que expusimos la normación constitucional examinaremos la L.O.P.P.E.:

Régimen de Partidos.- Se establecen importantes reglas para la creación, funcionamiento, régimen estatutario y otros aspectos de los partidos políticos nacionales, en los capítulos siguientes:

- III Del Sistema de Partidos Políticos.
- IV De los Partidos Políticos Nacionales.
- V Derechos y Obligaciones de los Partidos Políticos.
- VI Prerrogativas de los Partidos Políticos.
- VII De las Asociaciones Políticas Nacionales
- VIII De los Frentes y las Coaliciones
- IX De la Pérdida del Registro de los Partidos Políticos y de las Asociaciones Políticas Nacionales.

¿Cuáles han sido las opiniones de los sectores interesados respecto del régimen de partidos establecidos en la nueva Ley?

Sin desconocer la gran importancia que entraña el establecimiento de reglas precisas para el régimen de partidos, debemos expresar que hasta ahora la Reforma Electoral ha levantado opiniones encontradas, explicables en un proceso -- que como el electoral requiere de un tiempo considerable para su total implantación.

Es así, como la investigadora Paulina Fernández C., expresa un enjuiciamiento severo en el que asienta que " desde el punto de vista del Estado los resultados políticos de las elecciones del último 10. de julio representan el fracaso no confesado de un nuevo intento de atracción masiva y conducida a la participación electoral. Desde la óptica de los gobernados, es la ratificación de la respuesta silenciosa, quizá hasta inconsciente pero innegable, de rechazo a la credibilidad del sistema político. Este doble aspecto del resultado de los comicios no es exclusivo de la situación actual, responde en gran medida a una tendencia iniciada hace ya muchos años". Para concluir de la siguiente manera "La falla de la reforma política es consecuencia de viejos ensayos semejantes, donde sólo ha cambiado la escenografía pero nunca el guión.- Son versiones distintas de una misma obra ya gastada, que no borra la memoria de viejas demandas todavía pendientes". (354)

Por su parte, el Lic. Julio Labastida, subraya los peligros de una reforma política limitada, pero también -- hace notar que "la legalización de los partidos les facilita la lucha en el campo ideológico, y les da la posibilidad de -- construir un consenso amplio en torno a la solución de los --

354 Fernández C. Paulina. "Viejos Ensayos, Nuevos Fracasos". Revista NEXOS, No. 20. Agosto de 1979; p.p. 27-30.

problemas fundamentales del país, incluyendo entre éstos el control corporativo de la sociedad civil. La posición de rechazo a la reforma, puede caer en el peligroso dilema de todo o nada, que lleva al inmovilismo o al enfrentamiento suicida". (355)

Estimamos como indiscutible, por nuestra parte, el acierto que significa haber establecido un régimen constitucional y legal preciso para los partidos políticos en el país. Ciertamente los resultados electorales no son del todo alentadores, pero los juicios condenatorios sólo serían válidos si la reforma política únicamente estuviera planeada para la elección de diputados federales de 1979. Consideramos que esta reforma tiene implicaciones más profundas y constituye el punto de partida para una más saludable práctica democrática en México y que toca a los mexicanos darle su verdadero valor, pues de ellos depende que sea una reforma más o que se convierta en el inicio de una etapa de modernización en nuestra vida política. La democracia no puede ser empresa de un grupo o de una élite, pues ella, según lo analizamos, tiene que ser el resultado de una magna obra colectiva.

A los partidos políticos corresponden elevadas responsabilidades para aprovechar debidamente las posibilidades de actuación que la L.O.P.P.E. les brinda, a fin de constituirse como verdaderas organizaciones políticas respaldadas por una afiliación efectiva. En la medida en que sean capaces de estructurarse sólidamente podrán erigirse en puente real entre el pueblo y el gobierno.

355. Labastida Julio. "Evolución y Perspectivas del Sistema Político Mexicano". Gaceta U.N.A.M. 4a. época, Vol. III, Suplemento 29. Noviembre 22 de 1979.

El nuevo sistema electoral: mayoritario y proporcional.- El sistema adoptado en la nueva Ley es un sistema -estructurado en base al escrutinio de tipo proporcional mixto (supra p.p. 264 y 302), con predominante mayoritario, en virtud del cual por el sistema de mayoría relativa se eligen 300 diputados atendiendo a distritos electorales uninominales y -hasta 100 más que son electos por representación proporcional con listas regionales, correspondientes a circunscripciones -plurinominales, cuyo ámbito territorial, número de circuns---cripciones y magnitud de éstas, (356) es fijado oportunamente por el organismo rector del proceso electoral denominado -Comisión Federal Electoral. Para la adjudicación de las curu les de mayoría se sigue el procedimiento tradicional y para -las de representación proporcional se utilizan fórmulas electorales (357) variables, basadas en los principios de repre sentatividad mínima y de primera proporcionalidad, los que a su vez funcionan por los procedimientos de porcentaje mínimo, cociente natural y resto mayor la primera y la segunda de co ciente rectificado, cociente de unidad y resto mayor.

El tipo de listas a que se refiere esta ley, perte nece al de bloqueadas (supra 283) que como ya sabemos, una vez registradas no pueden ser modificadas (Art. 168); se ha ce notar que la Ley les llama listas completas y su carácter de bloqueadas se deduce de la prohibición de modificarlas una

- (356) La Ley entiende por magnitud de las circunscripciones "el nú--mero de diputados que se elegirán en la circunscripción plurino minal, o sea el número de las curules que serán objeto de la dis tribución proporcional entre dos partidos políticos" (Art. 154, frac. 3a.)
- (357) Estas son -segun la Ley- el conjunto de normas, elementos mate máticos y mecanismos que hacen posible atribuir a los partidos - políticos el número de diputados -de entre los integrantes de - sus listas regionales- que proporcionalmente corresponda a la - cantidad de votos obtenidos en la elección". Art. 155.

vez registradas, excepto los casos de fallecimiento, inhabilitación, incapacidad o solicitud del propio candidato. Sin embargo, por lo que se refiere a la adjudicación de escaños en el interior de las listas, no se fijan las reglas del orden en que deberá hacerse, por lo que en este sentido se debe entender que se trata de listas libres (supra 283), esto es que cada partido puede seleccionar de entre los miembros de las listas a los candidatos que deseen beneficiar.

Dadas las circunstancias políticas por las que el país atraviesa, no podemos dejar de considerar como un acierto el establecimiento de un sistema de este tipo, ya que atiende a los requerimientos de una sociedad plural, que por una parte exige la satisfacción de los imperativos de eficacia y, por la otra, de los imperativos de participación y justicia. No obstante, la forma adoptada en este sistema electoral mixto, nos parece limitada, en virtud de la desproporción existente entre el predominio de la mayoritaria y la proporcional (75% y 25%, respectivamente), lo que se explica, sin embargo, por la larga tradición del sistema mayoritario y lo novedoso que resulta para nuestro sistema político la introducción de la representación proporcional. Esto sin ignorar que por su propio desarrollo el Estado mexicano requiere de eficacia en su toma de decisiones, que como sabemos es característica del sistema mayoritario (supra 268).

Formas de democracia semidirecta en México. - De las formas de democracia semidirecta que hemos reseñado en el capítulo III, México recientemente le ha otorgado vida jurídica al referéndum y a la iniciativa popular al haberse constitucionalizado su existencia en el año de 1977. En la iniciativa del Presidente de la República enviada a la Cáma-

ra de Diputados el 4 de octubre del mismo año, se asienta -- que esas formas de participación popular que ya han sido pro badas en otros Estados "constituyen medios complementarios que buscan el consenso y la expresión popular en los actos - de gobierno; por ello, consideramos la importancia de esta-- blecerlos como instrumento de expresión e interpretación de la soberanía del pueblo, que permitirán a los ciudadanos del Distrito Federal intervenir en la formación de los ordena--- mientos relativos al gobierno local y a la administración de los principales servicios públicos que se presentan".

Quedó así establecida la adición al Art. 73 consti tucional, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre del año citado, que dice:

Art. 73 El Congreso tiene facultad:

Fracción VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

1a. ...

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

La reglamentación de la forma, en que tanto el referéndum como la iniciativa popular habrán de ser aplicadas en el Distrito Federal, se encuentra aun pendiente de discusión en la Cámara de Diputados. Actualmente se están realizando algunas audiencias públicas para que especialistas en la materia y sectores interesados en la vida política de la Ciudad, emitan sus opiniones, que servirán finalmente a los integrantes de este órgano legislativo para formular la ley respectiva.

Hay que tener presente en este asunto, que el poder concentrado del Distrito Federal se encuentra depositado en el Presidente de la República, quien lo encarga para su ejercicio, según dice la fracción VI del Art. 73 constitucional en el órgano que determine la ley respectiva. Así, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, es directamente responsable de sus actos como autoridad ante el Presidente, al igual que los Delegados del mismo Departamento. En estas condiciones, la ciudadanía no tiene oportunidad de manifestar sus inquietudes políticas, al no poder participar en la elección de sus gobernantes.

Ahora bien, si tomamos en cuenta que tanto desde un punto de vista teórico y práctico, la democracia actual de tipo occidental, dentro de la cual nos encontramos, ha venido desarrollando la participación popular directa como una alternativa que se ofrece a los pueblos que poseen los sistemas representativos, en el caso que nos ocupa de la Ciudad de México, el referéndum y la iniciativa popular no significarán esta alternativa, por estar impedidos los ciudadanos de elegir a sus autoridades y a sus diputados locales, ya que sólo pueden elegir a representantes federales. Tal situación hace pensar que ambas medidas, deben tener un contenido amplio para ser atractivas.

Sin embargo, con todo y la bondad del establecimiento de los anteriores medios de democracia semidirecta, - creemos que medidas a medias son medias medidas, pues el verdadero problema de la falta de representación seguirá subsistiendo para una ciudad que concentra más de la quinta parte de los habitantes de la República. Es necesario que con un criterio moderno se brinde a la ciudadanía de este porción - del territorio nacional la facultad de elegir a sus autoridades locales y a sus legisladores, para que en estas condiciones, tanto el referéndum como la iniciativa popular signifiquen una expresión complementaria de nuestra democracia.

Finalmente pensamos, que no obstante, que tanto el referéndum como el plebiscito y la iniciativa popular, han sido cuestionados, sufriendo una pérdida de prestigio considerable en los países donde se han venido aplicando desde hace mucho tiempo, por las razones históricas y prácticas que se mencionaron anteriormente, será saludable para la ciudadanía del Distrito Federal, contar con esta opción democrática para mejorar su vida política, pues debe tenerse presente -- que "la acción popular directa facilita así un ajuste genuino para el constitucionalismo moderno". (358)

Intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El prestigio de la Suprema Corte como un tribunal de brillante tradición jurídica, indujo al legislador a darle participación en el aspecto contencioso del proceso -- electoral, ampliando las facultades que tradicionalmente había disfrutado, en dos aspectos fundamentales: a) para ---

hacerla conocer del recurso de reclamación previsto en el -- Art. 60 constitucional, el cual procede contra las resoluciones que emita el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados; tal facultad es de carácter meramente declaratorio y para -- efectos de que la propia Cámara pronuncie nueva resolución;-- b) para dotarla con mayor precisión de una atribución investigatoria en el Art. 97, párrafo 4o. del ordenamiento citado, que hace posible el que de oficio averigüe situaciones que - puedan constituir la violación del voto público.

La Reforma Electoral incide en este aspecto en un tema polémico, que surgió incluso desde los primeros años de nuestra vida independiente.

En efecto, tradicionalmente la Suprema Corte de -- Justicia de la Nación ha sido ajena a los procesos electorales. Sin embargo podemos encontrar algún antecedente en la Constitución Federal de 1824. En esta Constitución se decía que "corresponde a la Suprema Corte conocer de las infracciones a la Constitución y leyes generales, según se prevenga por ley"; ahora bien dice el maestro Ignacio Burgoa que en los 12 años de vigencia de aquella Constitución, jamás se expidió ley reglamentaria de este precepto, luego entonces - no intervino jamás la Suprema Corte en materia electoral. -- Otro antecedente lo podemos encontrar entre las atribuciones que las "Siete Leyes" le conferían al llamado "Supremo Poder Conservador" que propiamente estaba investido de facultades omnímodas. Decían las Siete Leyes que era atribución del Supremo Poder Conservador "calificar las elecciones de los senadores". (359)

Entre los Constitucionalistas que se opusieron --- siempre a la participación de la Suprema Corte de Justicia,

359. Burgoa Ignacio. "El Amparo Político y la intervención de la Suprema Corte de Justicia". Conferencia en la Facultad de Derecho de la U.N.A.M.; 1978, p.p. 21-24.

podemos encontrar a don Ignacio L. Vallarta y a don Emilio O. Rabasa. Actualmente numerosos juristas han manifestado puntos de vista adversos a la intervención de nuestro Máximo Tribunal. En este sentido el Dr. Ignacio Burgoa considera que --- esas facultades son meramente investigatorias "quedando la - Corte subordinada a lo que determinen los cuerpos electora--- les" lo que desde luego la coloca en una situación de infe--- rioridad.

Ante las críticas fundadas que se han formulado a esta relativa intervención de la Suprema Corte de Justicia, - sería recomendable pensar en la creación de otros órganos pa- ra que sean los encargados de garantizar jurisdiccionalmente el proceso electoral, recordándose lo que al respecto se dijo a propósito de las garantías del sufragio (supra 257).

Llegamos así, al final de este trabajo después de haber visto someramente algunas de las innovaciones que la - L.O.P.P.E. contiene, que como expresamos al principio de esta segunda sección tiene el propósito de aportar nuestros mo- destos puntos de vista sobre la nascente disciplina del Dere- cho Electoral Mexicano, expresando nuestros más fervientes - votos para que los juristas y los estudiosos de las demás -- ciencias sociales logren integrarla cabalmente, a fin de que sea un eficaz instrumento de nuestra democracia.

CONCLUSIONES .
CAPITULARES

PRIMERA.-

Siendo la política una actividad necesaria y permanente que el hombre ejerce en su relación con sus semejantes para resolver los conflictos sociales a los que se enfrenta cotidianamente, es indudable que debe ser ejercida con el alto sentido social que lleva implícita, -- pues sólo así se pueden obtener soluciones que más convengan al interés de la comunidad y evite la generación de actitudes violentas destructoras. La comprensión de la política como una de las más nobles tareas a las que puede dedicarse el ser humano contribuye a su desarrollo integral y a darle sentido cabal a su existencia, aprendiendo a convivir con mayor naturalidad en las sociedades pluralistas del mundo contemporáneo.

SEGUNDA.-

La importancia del fenómeno político ha generado la existencia de numerosas disciplinas que lo estudian atendiendo a intereses específicos de observación y análisis para obtener sus conclusiones particulares. Pensamos que para la obtención de conceptos y juicios de validez -- universal deben ser integrados los diversos enfoques en una ciencia política interdisciplinaria, de tal modo que ésta se beneficie de todas las conclusiones de las diversas ramas del conocimiento que hacen del análisis político -- su interés primordial.

Corresponde a la Teoría del Estado - hacer un replanteamiento de su temática para - superar el estancamiento que en los últimos - años ha tenido, debido a la indiferencia tradi- cional con que ha visto las cuestiones empíri- cas y a su incapacidad académica de deducir -- con rapidez la problemática que la organiza- ción siempre cambiante de las estructuras polí- ticas modernas va generando. Esta disciplina deberá integrar con visión sintética y totali- zadora todos los estudios políticos fundamenta- les, utilizando las aportaciones confluentes, - los datos y las elaboraciones de todas las dis- ciplinas interesadas en el estudio del fenóme- no político.

TERCERA.-

Si contemplamos el Derecho Electoral como par- te del Derecho Positivo en general y a éste co- mo condición de la unidad estatal, en relación dialéctica con toda la estructura, se despren- den algunas consecuencias en las que aparecen enlazados el ser y el deber ser político de -- una sociedad, no obstante ser categorías oponi- bles en lógica formal. El no tener presente - que Derecho y Sociedad no son cosas distintas, que puedan analizarse separadamente, pues co- rresponden a dos expresiones de la vida humana que se implican necesariamente, constituye una de las razones por las cuales la Ciencia y So- ciología Política al haberse alejado del Dere- cho estrecharon sus posibilidades teóricas pa- ra encontrar las respuestas que necesitaban. Cualquiera que sea la disciplina que se emplee para estudiar la sociedad, no puede ignorar la dimensión normativa de ésta, en la misma forma en que cualquier estudio normativo social debe tener presente los diversos intereses y la ca-

pacidad de querer que caracterizan a los seres humanos.

CUARTA.-

La democracia no sólo debe ser vista como forma de gobierno, sino fundamentalmente como una forma de vida afianzada por la comprensión, cooperación y solidaridad de todos los hombres. Su idea implica el autogobierno del pueblo como sujeto existencial en todos los órdenes de la vida del Estado, concibiendo al hombre y a la sociedad dentro de un supuesto racional que lo hace convivir en un orden voluntariamente establecido y cuya esencia radica en las amplias dimensiones de la libertad e igualdad, reduciendo toda forma de dominación, de injusticia y de gobierno arbitrario.

En virtud de las múltiples interpretaciones que la democracia suscita pensamos que para acercarnos a su cabal concepción, deben integrarse dialécticamente todos sus elementos en un concepto político, abstracto y totalizador. Tratando de encontrar una definición que nos permita entender a la democracia, independientemente del significado que tiene para Oriente y Occidente ensayamos una definición que pretende aproximarse a su verdadera significación, al entenderla como una forma de vida basada en un supuesto racional de convivencia, dentro de un orden jurídico caracterizado por la igualdad, libertad y solidaridad, surgido como resultado del consentimiento y participación del pueblo, que a través de procedimientos idóneos, expresa la identidad de fines entre gobernantes y gobernados.

La existencia de los elementos esenciales propuestos para definir a la democracia nos permiten entender si se está o no en presencia de un Estado más o menos democrático, pues afirmamos que la realización plena de la democracia constituirá siem

pre un ideal permanente de difícil consecución y -- que el grado de desarrollo político en que cada pueblo se encuentra, determina sus posibilidades para alcanzarlo.

QUINTA.- Las formas de democracia semidirecta resultan en el mundo actual de una gran importancia para una más directa participación del pueblo en los asuntos del gobierno. En tal virtud, deben ser implantadas en todos los países que realmente quieren conducir su vida política por los caminos de la democracia, procurando instrumentarlas de tal manera que la expresión de la voluntad popular directa no resulte una ficción o un engaño, evitando los aspectos negativos que tradicionalmente se le han señalado a estas formas.

SEXTA.- Siendo la democracia un principio de legitimación del poder, los sistemas electorales de un país consagrados en sus constituciones y leyes específicas, deben regular el juego político en condiciones de igualdad de oportunidades para los hombres y organizaciones que participen para acceder legalmente al poder.

SEPTIMA.- El Derecho Electoral es un instrumento normativo de considerable valor para hacer posible la realización de la democracia. Si bien es cierto, que la existencia de un ordenamiento jurídico electoral, no es sino una variable más dentro de las muchas que intervienen en la vida democrática de un pueblo, su cumplimiento posibilita la transmisión pacífica del poder político y la convivencia en un Estado de Derecho.

OCTAVA.- Es importante para que la variable electoral contribuya eficazmente a democratizar a un país, que además del perfeccionamiento constante de su contenido tanto el pueblo como sus gobernantes, estén convencidos de que sólo adecuando sus actos políticos al contenido de este Derecho, podrá darse un paso firme en el proceso de su realización, propiciándose una mayor participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, elevando su grado de politización y manteniendo la confianza entre gobernantes y gobernados.

NOVENA.- El Estado contemporáneo posee nuevos matices para la integración de sus órganos, que ha hecho necesaria una reconsideración sociojurídica de la representación política por parte de la doctrina, pues no puede ignorarse que los partidos políticos han desplazado la lucha individual de los ciudadanos para acceder al poder, encuadrándolos dentro de sus estructuras. Resulta así que los esquemas tradicionales de la representación ya no responden a la moderna estructura política y que los avances interdisciplinarios para su tratamiento deben ser recogidos por los juristas para su procesamiento normativo, pues la tendencia de la práctica política se dirige cada vez más a formas de participación directas que confluyen en el campo propio del Derecho Electoral.

DECIMA.- Los partidos políticos y su teoría son una realidad sociológica y un tema académico insoslayable para los interesados en la doctrina del poder, del Estado y en general de la vida política de un pueblo. El Derecho Electoral se encuentra estrechamente vinculado a estas organizaciones políticas, por ser --

precisamente en el proceso comicial donde éstas tuvieron su origen, se estructuraron y realizan sus funciones hasta caracterizar a un régimen político por su sistema partidista.

DECIMA PRIMERA.-El Derecho Electoral contemporáneo debe ser analizado atendiendo al doble contenido que lo caracteriza: electivo, en cuanto recoge las reglas concernientes al régimen de elección de los gobernantes y, de participación y de control, en cuanto hace intervenir al pueblo en las decisiones de los gobernantes y eventualmente en la supervisión de sus actos. En esta virtud, el Derecho Electoral puede ser definido como el conjunto de normas que regulan el procedimiento por medio del voto de la designación de los gobernantes, que conforme a la ley deben ser electos por el pueblo y que determinan las condiciones de su participación a través del cuerpo electoral en las decisiones gubernativas.

DECIMA SEGUNDA.-El Derecho Electoral debe ser considerado en la actualidad como una disciplina que posee autonomía científica con respecto al Derecho en general, el cual forma parte del Derecho Público y particularmente del Derecho Constitucional. Su principal quehacer es el encuadramiento jurídico de los fenómenos políticos relativos a la integración de los órganos del Estado y al control por parte del pueblo en los actos de sus gobernantes. Posee como rama autónoma la unidad necesaria para tratar con amplitud metodológica los temas propios de su campo, auxiliándose de los conocimientos que le puedan aportar otras ramas afines.

DECIMA TERCERA.-El conocimiento de las fuentes reales y de las fuentes históricas del Derecho Electoral, es una necesidad indispensable para poder entender la conexión - inmediata e imprescindible que existe entre el Derecho y la praxis política, así como los contenidos históricos que ocasiona el tránsito de la fuente -- real a la formal, haciendo posible la comprensión - de las normas electorales y su avance democrático.

DECIMA CUARTA.- La doctrina ha considerado sólo como funciones del sufragio a las electorales y participativas que no nosotros hemos llamado inmanentes, para distinguir las de otras dos que consideramos no deben ser ignoradas y que denominamos trascendentes, por referirse a funciones legitimadoras de los gobiernos e integradoras de los órganos del Estado que son de una gran importancia.

DECIMA QUINTA.- Atendiendo al contenido del Derecho Electoral moderno en su aspecto de elección-dimisión y elección-participación, a los elementos y a la dinámica del proceso electoral, podemos distinguir con claridad --- tres etapas del mismo que son: la emisión del sufragio, el escrutinio y la participación en el gobierno del electorado.

DECIMA SEXTA.- Los sistemas electorales mixtos que surgen fundamentalmente de la necesidad de complementación de los sistemas de representación mayoritaria y proporcional, para dar respuesta a la problemática electoral de las sociedades modernas son los que mejor se adaptan a las exigencias propias del pluralismo democrático, en virtud de conciliar tanto el imperativo de eficacia que requiere el Estado actual como el imperativo de justicia que demandan los pueblos.

DECIMA SEPTIMA.-La relación que se pretenda establecer entre los -- sistemas electorales y los sistemas políticos no de be prescindir de la dimensión jurídica que les es - consustancial, si se quieren evitar planteamientos que conducen a un estudio generalizado, afectados - de origen de imprecisión en el manejo de la varia-- ble electoral, que resulta incompleta sin su debida ponderación normativa. Un sistema electoral cuyo - éxito o fracaso quiera encontrarse en su construc-- ción lógica, o en sus resultados empíricos conduc-- tistas de aplicación es muy posible que oculte ver-- dades o defectos normativos que fueron decisivos pa-- ra su existencia.

DECIMA OCTAVA.- Consideramos que la relación que se establece entre el Derecho Electoral y los sistemas políticos por - cuanto hace a la participación o sus formas de ex-- presión cuantitativa y sus bondades se reflejan di-- rectamente en el perfeccionamiento de la vida demo-- crática, en la que a mayor y mejor grado de partici-- pación del pueblo en los asuntos públicos, mayor y mejor grado de realización de la misma.

DECIMA NOVENA.- El Derecho Electoral con la relatividad que se comprende, por ser sólo una variable dentro de las mu-- chas que intervienen en la sociedad, sí puede ser - un instrumento capaz de producir un proceso ordena-- dor y legítimamente valorado, que contribuya eficaz-- mente a la integración y control de los titulares - de los órganos del Estado, a la estabilidad política de la sociedad, a la renovación pacífica y periódica de las autoridades y al perfeccionamiento gradual de la vida democrática de un pueblo.

VIGECIMA

Tomando en consideración la dinámica de las - organizaciones políticas contemporáneas y la proliferación y ensayo de complejos y novedosos sistemas electorales, se hace necesario - en nuestro país la formación de verdaderos estudiosos de esta disciplina, para lo cual se sugiere la implantación de la cátedra de Derecho Electoral en las Facultades de Derecho, a fin de preparar el camino para la especialización que conduzca a una doctrina mexicana en esta materia.

CONCLUSION GENERAL

El problema que ha dado origen a este trabajo parte del reconocimiento de que la democracia es siempre perfectible y que deben ser utilizados todos los instrumentos al - alcance del hombre para contribuir a su mejoramiento.

La finalidad al elaborar esta tesis, es la de probar que el Derecho Electoral es uno de esos instrumentos -- que posibilitan la realización de una mejor vida democrática.

Para demostrar que lo anterior es posible, hubo - necesidad de investigar dentro del marco de referencia de - la especificidad política, las nociones básicas del Derecho Electoral, a fin de establecer la relación de éste con la - democracia y su perfeccionamiento, encontrando que un orden jurídico fundamental que garantice la igualdad, la libertad y solidaridad que es un requisito esencial de ella, debe -- ser producto de un parlamento o congreso que tenga sus orígenes en un proceso electoral como el medio más idóneo para

conseguir que se den también los postulados de participación, consentimiento e identidad de fines entre gobernantes y gobernados, los cuales encuentran en las técnicas propias del mencionado Derecho el camino más idóneo de realizarse en la forma de vida democrática de un pueblo.

En consecuencia, atendiendo a las conclusiones capitulares y considerando probada las relaciones que existen entre el Derecho Electoral y la democracia, afirmamos que la -- hipótesis toral de esta tesis está demostrada y que puede ser expresada en el postulado de que el perfeccionamiento del Derecho Electoral conduce siempre a una mejor vida democrática.

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

ARISTOTELES.

"Ética Nicomaquea" y "Política". Trad. de Antonio Gómez Ro-
bledo. Edit. Porrúa, S.A., México -1976.

BARRENA GARCIA ALBERTO.

"La Democracia como Problema". Edic. I.C.A.I., Madrid, 1978

BIDART CAMPOS GERMAN JOSE.

"Derecho Político". Edic. Aguilar. Buenos Aires, 1962.

BIDART CAMPOS GERMAN JOSE.

"Lecciones Elementales de Política". Edit. Buenos Aires, -
1973.

BIELSA RAFAEL.

"Derecho Constitucional". Edit. Depalma. Buenos Aires, ---
1959.

BISCARETTI DI RUFFIA PAOLO.

"Derecho Constitucional". Edit. Tecnos. Madrid, 1973.

BOUTHOU L GASTON Y ORTUÑO MANUEL.

"Antología de las Ideas Políticas". Tomo I. Edit. Renaci-
miento. México, 1965.

BURDEAU GEORGES.

"Traité de Sience Politique". Edit. Libraire Generale de -
Droit et de Jurisprudence. Tomo V. Paris, 1971.

BURDEAU GEORGES.

"La Democracia". Edic. Ariel. Caracas-Barcelona, 1965.

BURGOA IGNACIO.

"Derecho Constitucional Mexicano". Edit. Porrúa, S.A., Mé-
xico, 1976.

CARE DE MALBERG R.

"Teoría General del Estado". Fondo de Cultura Económica. -
México, 1948.

CARRERAS DE FRANCESC Y VALLES M. JOSEP.

"Las Elecciones". Edit. Blume. Barcelona, 1977.

CASILLAS H. ROBERTO.

"El Poder Político". Colegio de Profesores de Derecho Cons-
titucional de "Acatlán". U.N.A.M., México, 1978.

CASILLAS H. ROBERTO.

"Fuerzas de Presión en la Estructura Política del Estado".
Edit. Impresiones Modernas. México, 1975.

CERRONI UMBERTO.

"La Libertad de los Modernos". Edit. Martínez Roca, S.A.,
Barcelona 13.

CONDE JAVIER FRANCISCO.

"Escritos y Fragmentos Políticos". Tomo II. Instituto de -
Estudios Políticos. Madrid, 1974.

CORDOVA ARNALDO.

"La Ideología de la Revolución Mexicana". Ediciones Era, -
México, 1973.

CLUB JEAN MOULIN.

"El Estado y el Ciudadano". Edic. Aguilar. México, 1967.

COTTERET JEAN MARIE Y EMERI CLAUDE.

"Los Sistemas Electorales". Edic. Oikos-tan., Barcelona,-
España, 1973.

CUE CANOVAS AGUSTIN.

"Historia Social y Económica de México". Edit. Trillas, -
México, 1976.

DE LA CUEVA MARIO.

"Apuntes de Teoría General del Estado". Edit. por F.B.V.
México, 1960.

DEMICHÉL ANDRÉ ET FRANCINE.

"Droit Electoral". Librairie Dalloz, París, 1973.

DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA.

Publicaciones Herrerías 16a. Edic. México, 1941.

DICCIONARIO DE POLÍTICA Y ADMINISTRACION PÚBLICA.

Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administra-
ción Pública, A.C. Primera Edic. México, 1978.

DUVERGER MAURICE.

"Sociología Política". Edic. Ariel. Barcelona, 1977.

DUVERGER MAURICE.

"Sociología de la Política". Edit. Ariel. Barcelona, 1975.

DUVERGER MAURICE.

"Los Partidos Políticos". Fondo de Cultura Económica. Méxi-
co, 1961.

DUVERGER MAURICE.

"Métodos de las Ciencias Sociales". Edit. Ariel. Madrid, 1975.

DUVERGER MAURICE.

"Instituciones Políticas y Derecho Constitucional". Ediciones Ariel. Barcelona, 1970.

DUTSCH KARL W.

"Los Nervios del Gobierno". Edit. Paidós. Buenos Aires, 1969.

EASTON DAVID.

"Esquema para el Análisis Político". Amorrotu. Edit. Buenos Aires. s/f.

FAYT S. CARLOS.

"Sufragio y Representación Política". Bibliográfica Omeba. Buenos Aires, 1963.

FAYT S. CARLOS.

"Teoría de la Política". Edit. Abeledo Perrot. Buenos Aires, 1966.

FAYT S. CARLOS.

"Derecho Político". Edit. Abeledo Perrot. Buenos Aires, 4a. Edic. 1973.

FERNANDEZ DE LA MORA GONZALO.

"La Partitocracia". Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1977.

FERRANDO BADIA JUAN.

"La Democracia en Transformación". Edit. Tecnos. Madrid, 1973.

FLORES GARCIA FERNANDO.

Revista "Jurídica". Edit. Depto. de Derecho de la Universidad Latinoamericana. No. 5. México, 1973.

FRIEDRICH C. J.

"El Hombre y el Gobierno". Edit. Tecnos. Madrid, s/f.

FRIEDRICH C. J.

"La Democracia como Forma Política y como Forma de Vida". --- Edit. Tecnos, S.A. Madrid, 1966.

FRIEDRICH C. J.

"Gobierno Constitucional y Democracia". Tomo II. Edit. Gráficas Espejo. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1976.

GARCIA ANTONIO.

"Dialéctica de la Democracia". Edit. "El Ateneo". Buenos Aires, 1975.

GARCIA MAYNEZ EDUARDO.

"Introducción al Estudio del Derecho". 8a. Edic. Edit. Porrúa, S.A. México, 1958.

GARCIA OROZCO ANTONIO.

"Legislación Electoral Mexicana". 1812, 1977". Edit. Comisión Federal de Electoral. México, 1978.

GONZALEZ URIBE HECTOR.

"Teoría Política". Editorial Porrúa, S.A. México, 1972.

GONZALEZ URIBE HECTOR.

"La Teoría del Estado como Disciplina Académica". Ponencia presentada al Primer Congreso de Teoría del Estado organizado por la Facultad de Derecho de la UNAM: Septiembre 9 de 1979.

GRAN ENCICLOPEDIA DEL MUNDO.

Edic. Durvan, S.A. 7a. Edic. Tomo 15. Bilbao, España.

GUMFLOWICZ LUIS.

"Derecho Político Filosófico". Edit. "La España Moderna". Madrid.

HAURIOU ANDRE.

"Derecho Constitucional e Instituciones Políticas". Edic.- Ariel. Barcelona, 1971.

HAURIOU MAURICE.

"Principios de Derecho Público y Constitucional". Inst. -- Editorial Reus, 2a. Edic., Madrid, s/f.

HELMUT SHOECK.

"Sociología Política". Edic., Ariel. Barcelona, 1973.

HERMAN HELLER.

"Teoría del Estado". Fondo de Cultura Económica, México. - Buenos Aires, 1963.

JELLINEK GEORGE.

"Teoría General del Estado". Compañía Editorial Continental, S.A. México, 1958.

JIMENEZ DE PARGA M.

"Los Regímenes Políticos Contemporáneos". Edit. Tecnos. 5a. Edición. Madrid, 1974.

JIMENEZ FERNANDEZ MANUEL.

"Estudios de Derecho Electoral Contemporáneo". Edic. Universidad de Sevilla, 1977.

JUSTO LOPEZ MARIO.

"La Representación Política". Abeledo-Perrot. Buenos Aires, - Argentina, 1959.

KELSEN HANS.

"Teoría General del Estado. Edit. Nacional, S.A. México, 1965.

LANCIS SANCHEZ ANTONIO.

"Los Principios Básicos del Derecho Electoral Contemporáneo". Academia Interamericana de Derecho Comparado e Internacional Cursos Monográficos. La Habana, Cuba, 1957.

LENIN V.

"El Estado y la Revolución". Edic. en Lenguas Extranjeras. -- Moscú, 1946.

LINARES QUINTANA SEGUNDO V.

"La Nueva Ciencia Política y Constitucional". Abeledo-Perrot. Buenos Aires, Argentina, 1969.

LOEWENSTEIN KARL.

"Teoría de la Constitución". Col. Demos. Edit. Ariel. Barcelona, 1976.

LOPEZ PORTILLO JOSE.

"Génesis y Teoría General del Estado Moderno". Ediciones Bontas. México, 1958.

LUCAS VERDU PABLO.

"Principios de Ciencia Política". Tomo 1. 3a. Edic. Edit. Tecnos. Madrid, 1973.

MACKENZIE W. J. M.

"Elecciones Libres". Edit. Tecnos, S.A. Madrid, 1962.

MARGADANT F. GUILLERMO.

"Derecho Romano". Esfinge, S.A. México, 1970.

MARKL B. PETER.

"Teorías Políticas Comparadas". Edit. Roble. México, 1973.

MEYNAUD JEAN.

"La Tecnocracia ¿Mito o realidad?". Edit. Tecnos, S.A. Trad. José Blanco. España, 1968.

MEYNAUD JEAN.

"Introducción a la Ciencia Política". Edit. Tecnos. Madrid, - 1971.

MICHELS ROBERT.

"Political Parties" A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy, 1915.

MOLINA JUAN CARLOS.

"Ficción y Realidad de la Democracia". Edic. Depalma. Buenos Aires, 1967.

MORENO DIAZ DANIEL.

"Los Partidos Políticos del México Contemporáneo". Edit. Costa Amic. Cuarta Edición. México, 1975.

MORENO M. MANUEL.

"El Derecho Electoral y la Evolución Política de México". -- Conferencias en la Fac. de Ciencias Políticas y Sociales de la U.N.A.M. Cursos de Invierno, 1961.

MORINEAU OSCAR.

"El Estudio del Derecho". Edit. Porrúa, S.A. México, 1953.

MOYA PALENCIA MARIO.

"La Reforma Electoral". Edit. Plataforma. México, 1904.

NEUMAN SIGMUND.

"Partidos Políticos Modernos". Edit. Técnos. Madrid, 1965.

OROZCO JOSE LUIS.

"La Pequeña Ciencia". Fondo de Cultura Económica. México, 1968.

PARDO MARIA DEL CARMEN.

"Sistemas Electorales, Partidos Políticos y Legislaturas". -- Rev. No. 3 del Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 1975.

PATRIDGE P.H. y OTROS AUTORES EN

"Filosofía Política de Anthony Quinton" Fondo de Cultura Económica. México, 1974.

PLATON.

"Diálogos", Edit. Porrúa, S.A. 5a. Edic. México, 1967.

POSADA ADOLFO

"El Sufragio". Edit. Sucesores de Manuel Soler. Barcelona, -- España. s/f.

POVINA ALFREDO.

"Sociología". 3a. Edic., Tomo II. Córdoba.

PRIDE A. RICHARD.

"Orígenes de la Democracia". Rev. de Política y Administración. Edit. por Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. No. 3. México, 1975.

QUINTANILLA LUIS.

"Democracia y Panamericanismo". Cuadernos Americanos. No. 28. México, 1952.

RAYMOND G. GETTELL.

"Historia de las Ideas Políticas". 2a. Edic. Editorial Nacional. México, 1959.

RECASENS SICHES LUIS.

"Estudios Sociológicos" (Sociología de la Política) Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. México, 1960.

REGIMENES POLITICOS CONTEMPORANEOS.

Libro del Servicio Español del Profesorado de Enseñanza Superior. Edit. Bosch. Barcelona, 1958.

REYES HEROLES JESUS.

"Estado, Programa y Partido". Edic. Cámara de Diputados. México, 1963

ROUSSEAU JUAN JACOBO.

"El Contrato Social". Editora Nacional, S., de R.L. México, -s/f.

SABINE GEORGE.

"Historia de la Teoría Política". F.C.E., 3a. Edic. México, -1965.

SANCHEZ AGESTA LUIS.

"Principios de Teoría Política". 6a. Edición. Editora Nacional. Madrid. 1976.

SANCHEZ VIAMONTE CARLOS.

"Manual de Derecho Constitucional". Edit. Kapeluz, 2a. Edic. Buenos Aires, 1956.

SCHATTSCHNEIDER E.

"Régimen de Partidos Políticos". Edit. Técnos. Madrid, 1965.

SCHMILL ORDOÑEZ ULISES Y OTROS.

"Las Fuentes del Derecho". Conceptos Dogmáticos y Teoría del Derecho. Edit. U.N.A.M. México, 1979.

SERRA ROJAS ANDRES.

"Ciencia Política". Edit. Porrúa, S. A. México, 1978.

SERRANO PEREZ NICOLAS.

"Tratado de Derecho Político". Editorial Civitas, S. A. Madrid, 1976.

TENA RAMIREZ FELIPE.

"Leyes Fundamentales de México". Edit. Porrúa. México, 1971.

VALENCIA CARMONA SALVADOR.

"Manual de Derecho Constitucional General y Comparado." Publicaciones de la Universidad de Veracruz, Jalapa, 1976.

VERDU LUCAS PABLO.

"Derecho Político". Tomo II. Edit. Técnos. Madrid, 1974.

V.O. KEY JR.

"Política, Partidos y Grupos de Presión". Instituto de Estudios Políticos de Madrid, 1962.

W.J.H. SPROTT.

"Introducción a la Sociología". Fondo de Cultura Económica. - 1a. Edic. México, 1964.

WEBER MAX.

"Economía y Sociedad". Tomo 2o. Fondo de Cultura Económica. - 2a. Edic. 1964.

WEBER MAX.

"Wirtschaft und Gesellschaft". 6a. Edic. Alemana, refundida en México, 1964.

XIFRAS HERAS JORGE.

"Introducción a la Política". Credsá. Barcelona, 1965.

XIFRAS HERAS JORGE.

"Formas y Fuerzas Políticas". Edit. Bosch. Barcelona, 1958.

XIFRAS HERAS JORGE.

"Curso de Derecho Constitucional". Tomo 2do. Edit. Bosch. -- Barcelona, 1962.