

300609

21

24



UNIVERSIDAD LA SALLE

ESCUELA DE DERECHO
INCORPORADA A LA U. N. A. M.

"EL DERECHO AL SUFRAGIO Y SU INCORPORACION EN
EL MARCO CONSTITUCIONAL COMO UNA GARANTIA
DEL GOBERNADO"

Tesis Profesional

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:

ENRIQUE GASTELUM TAPIA

Director de Tesis: LIC. GONZALO VILCHIS PRIETO

México, D. F., a 9 de Octubre de 1990.

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

PAGINA

	INTRODUCCION.....	1
1	EL SUFRAGIO	
1.1	GENERALIDADES.....	3
1.1.1	LA DEMOCRACIA.....	3
1.1.1.1	Evolución Histórica.....	3
1.1.1.2	Concepto.....	5
1.1.1.3	Presupuestos de la Democracia.....	7
1.1.2	LA REPRESENTACION.....	10
1.1.2.1	Concepto.....	10
1.1.2.2	Tendencias.....	12
1.1.3	LA SOBERANIA POPULAR.....	14
1.2	CONCEPTUALIZACION.....	17
1.2.1	FORMAS DE ACCESO AL PODER.....	17
1.2.2	OBSERVACION PRELIMINAR.....	18
1.2.3	DEFINICION.....	20
1.3	CARACTERISTICAS.....	23
1.3.1	CARACTERES ESPECIFICOS.....	23
1.3.1.1	Igualdad (Universalidad).....	23
1.3.1.2	Personal.....	30
1.3.1.3	Libertad y Secreto.....	31
1.3.1.4	Obligatoriedad.....	33
1.3.1.5	Directo.....	35
1.3.2	EFFECTOS DEL SUFRAGIO.....	37
1.3.2.1	Expresión de la Soberanía Popular.....	38
1.3.2.2	Piedra Angular de la Democracia.....	39
1.3.2.3	Fuente de Legitimación.....	40
1.3.2.4	Renovación Pacífica y Periódica del Poder.....	41
1.3.2.5	Organo de Expresión de la Opinión Pública.....	42
1.3.2.6	Efectos Plebiscitarios.....	43

1.4	MODALIDADES.....	45
1.4.1	DEMOCRACIA DIRECTA.....	45
1.4.1.1	La Iniciativa Popular.....	46
1.4.1.2	El Referéndum.....	47
1.4.1.3	El Plebiscito.....	49
1.4.1.4	La Revocación Popular.....	50
1.4.2	RECTIFICACIONES A LA UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO.....	51
1.4.2.1	El Voto Plural.....	51
1.4.2.2	El Voto Múltiple.....	52
1.4.2.3	El Voto por Clases.....	53
1.4.2.4	El Voto Familiar.....	53
1.4.2.5	El Voto Funcional o Gremial.....	54
2	NATURALEZA JURIDICA DEL SUFRAGIO	
2.1	OBSERVACION PRELIMINAR.....	56
2.2	EL SUFRAGIO COMO UN DERECHO INTRINSECO AL INDIVIDUO.....	56
2.3	EL SUFRAGIO COMO UNA FUNCION PUBLICA.....	61
2.4	DOCTRINAS ECLECTICAS.....	66
2.4.1	DOCTRINA DE JELLINEK.....	66
2.4.2	DOCTRINA DE LEON DUGUIT.....	66
2.4.3	DOCTRINA DE RAYMOND CARRE DE MALBERG.....	67
2.4.4	OTRAS POSICIONES DOCTRINALES.....	68
2.4.5	DOCTRINA DE HAURIUO.....	69
2.5	OPINION PERSONAL.....	70
3	EVOLUCION HISTORICA DEL SUFRAGIO	
3.1	EL SUFRAGIO LIMITADO.....	75
3.1.1	MANIFESTACIONES HISTORICAS DESDE LA ANTIGÜEDAD A LA ILUSTRACION.....	75
3.1.2	FUNDAMENTO Y DESARROLLO DEL SUFRAGIO RESTRINGIDO.....	79
3.1.2.1	El Sufragio Censitario.....	80
3.1.2.2	Limitaciones por Instrucción, Raza, Sexo.....	81

3.2	APARICION DEL SUFRAGIO UNIVERSAL.....	84
3.2.1	UNIVERSALIZACION DEL SUFRAGIO.....	84
3.2.2	FRANCIA.....	86
3.2.2.1	La Epoca Revolucionaria.....	86
3.2.2.2	El Periodo Censitario.....	89
3.2.2.3	El Periodo del Sufragio Universal.....	90
3.2.3	INGLATERRA.....	92
3.2.3.1	El Sufragio antes de la Reforma de 1832.....	92
3.2.3.2	Las Reformas de 1832, 1867 y 1884.....	93
3.2.3.3	Las Reformas de 1918, 1928 y 1948.....	94
3.2.4	ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.....	96
3.2.4.1	Evolución del Sufragio en la Vida Independiente.....	96
3.2.4.2	Restricciones a la Raza Negra, a las Mujeres y a los Indios.....	97
3.2.4.3	El Sufragio en la Actualidad.....	98
3.2.5	ESPAÑA.....	100
3.2.6	EL SUFRAGIO EN LA ACTUALIDAD.....	102
3.2.6.1	Democracias Populares.....	102
3.2.6.2	América Latina.....	104
3.3	EL SUFRAGIO EN MEXICO.....	106
3.3.1	EVOLUCION DEL SUFRAGIO A LA LUZ DE LOS DOCUMENTOS HISTORICOS.....	106
3.3.1.1	El Periodo Colonial y la Constitución de Cadiz.....	106
3.3.1.2	De la Independencia a la Revolución de Ayutla.....	109
3.3.1.3	La Constitución de 1857.....	118
3.3.1.4	El Porfiriato.....	122
3.3.1.5	La Revolución y la Epoca Posterior.....	123
3.3.1.6	Legislación Actual.....	127

3.3.2	LAS ELECCIONES EN MEXICO.....	135
3.3.2.1	1823-1911.....	135
3.3.2.2	1913-1988.....	144
4	EL SUFRAGIO EN EL SISTEMA POLITICO MEXICANO	
4.1	SISTEMA POLITICO MEXICANO.....	155
4.2	LIBERTAD.....	159
4.2.1	PANORAMA GENERAL.....	159
4.2.2	MEXICO.....	160
4.3	COMPETITIVIDAD.....	167
4.4	EL ABSTENCIONISMO.....	172
4.4.1	PANORAMA GENERAL.....	172
4.4.2	INTERPRETACION.....	173
4.4.3	CULTURA POLITICA SUBDITO.....	175
4.5	LAS ELECCIONES FEDERALES DE 1988.....	178
5	MEDIOS DE PROTECCION LEGAL DEL SUFRAGIO	
5.1	PROBLEMATICA GENERAL.....	182
5.2	PROBLEMATICA MEXICANA.....	184
5.3	LOS GRANDES SISTEMAS DE PROTECCION LEGAL.....	185
5.4	LA COMISION FEDERAL ELECTORAL.....	188
5.4.1	VISION GENERAL.....	188
5.4.2	REFORMA CONSTITUCIONAL DEL ARTICULO 41.....	191
5.5	EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL.....	193
5.5.1	VISION GENERAL.....	193
5.5.2	LA REFORMA CONSTITUCIONAL.....	197
5.6	EL COLEGIO ELECTORAL.....	199
5.6.1	NATURALEZA JURIDICA.....	199

5.6.2	DEBATE EN TORNO AL COLEGIO ELECTORAL.....	202
5.6.3	LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL ARTICULO 60.....	205
5.7	EL SUFRAGIO Y EL JUICIO DE AMPARO.....	207
5.7.1	IMPROCEDENCIA LEGAL.....	207
5.7.2	CRITICA.....	210
5.7.3	OTRAS CONSIDERACIONES	216
6	LA REFORMA CONSTITUCIONAL	
6.1	EL DERECHO AL SUFRAGIO COMO UNA GARANTIA DEL GOBERNADO.....	220
6.1.1	LAS GARANTIAS INDIVIDUALES.....	220
6.1.2	INTRODUCCION A LA REFORMA.....	222
6.1.3	CONSIDERACIONES PARA PROMOVER LA REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELEVE EL DERECHO AL SUFRAGIO A LA CATEGORIA DE GARANTIA DEL GOBERNADO.....	223
6.1.4	ELEMENTOS QUE CONTIENE LA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL.....	229
6.1.5	UBICACION DE LA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL	229
6.1.6	PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL.....	230
6.2	ADECUACION DEL SISTEMA JURIDICO ELECTORAL MEXICANO A LA REFORMA CONSTITUCIONAL.....	231
	CONCLUSIONES GENERALES.....	233
	ANEXO	
	BIBLIOGRAFIA	

INTRODUCCION

El sufragio es en la actualidad símbolo de la evolución de los pueblos, que superando etapas violentas, de cruentas luchas fratricidas y regímenes basados en la sucesión hereditaria, alcanzaron la democracia.

El sublime principio de la soberanía popular, en tanto que fundamento de la democracia, sentó las bases del nuevo Estado: el pueblo es el soberano y el derecho al sufragio se convirtió en la manifestación por excelencia de su voluntad soberana.

Acontecieron muchas vicisitudes antes de que se afanzara el sufragio; el cambio fue paulatino y requirió, además de las transformaciones políticas, económicas, jurídicas y sociales, un cambio de mentalidad en los individuos.

Hoy nadie duda de las bondades del sufragio; contados son los pueblos que no practican la democracia, aunque muchos gobiernos tergiversan sus principios con el objeto de preservar algunos regímenes de corte autoritario.

El pueblo mexicano es poseedor de una gran vocación democrática; así lo ha demostrado a lo largo de su historia, aunque los acontecimientos y circunstancias han determinado que el sufragio no haya alcanzado un nivel óptimo de eficacia.

Las generaciones actuales de mexicanos, forjadas en las postrimerías del segundo milenio, hemos adquirido una nueva mentalidad que se proyecta en un reclamo de más democracia.

México no es inmune a los cambios profundos que se están dando en la humanidad, pero estos sólo pueden lograrse en un marco de plena democracia y de respeto y garantías al sufragio.

Tales motivos nos han impulsado a realizar un estudio del sufragio, teniendo como objetivo central la propuesta de una reforma constitucional por medio de la cual el sufragio sea elevado al rango de garantía del gobernado.

Los cinco primeros capítulos que desarrollamos buscan la comprensión exacta del sufragio (definición, características, efectos, modalidades y naturaleza), así como de los aspectos fundamentales de su historia, práctica y medios de protección legal, sobre todo referidos a nuestro país.

El último capítulo contiene la reforma constitucional; en él se recogen consideraciones y motivos que hacen inaplazable la necesidad de que el derecho al sufragio alcance la categoría de garantía del gobernado, e inclusive proponemos un texto de la reforma constitucional, así como la ubicación de la propuesta y los elementos de la misma.

La presente metodología obedece al requerimiento de lograr un estudio lo más completo posible del sufragio; las conclusiones resultantes de los cinco primeros capítulos son por sí mismas muy valiosas, y algunas de ellas constituyen interesantes temas de disertación.

Así, en el último capítulo (en el punto 6.1.3.), buscamos extraer al máximo las conclusiones más trascendentales, y que según nuestro criterio son a un mismo tiempo motivos relevantes para proponer la reforma.

El tema que desarrollamos es muy polémico y objeto de profundos debates, por lo que buscamos fervientemente la objetividad en todos sentidos, al margen de cualquier posición partidista.

Sólo esperamos que este sencillo intento sea un granito de arena, en la búsqueda de una mentalidad democrática que forje mexicanos libres y concientes, empapados del espíritu del sufragio.

CAPITULO 1

EL SUFRAGIO

1.1 GENERALIDADES

1.1.1 LA DEMOCRACIA.

1.1.1.1 Evolución Histórica.

El sufragio y la democracia están estrechamente vinculados. Es imposible hablar del sufragio sino se comprende lo que es la democracia y sus rasgos más característicos.

La democracia nació fundamentalmente en la antigüedad griega; en la "Polis" se practicaba en las asambleas populares la democracia directa, en la que el pueblo participaba activamente en las decisiones más trascendentales para la comunidad, aunque hemos de señalar que en la "Polis" imperaba un régimen esclavista, por lo que solamente los ciudadanos libres eran consultados en la asambleas.

Pasaron siglos sin que se nutriera el pensamiento ideológico o la praxis de la democracia; en la Edad Media tienen amplia repercusión las ideas sociales del Cristianismo, principalmente la filosofía de Santo Tomás de Aquino que exaltó la dignidad del ser humano, aunque la época no fue propicia para el desarrollo democrático.

Los fundamentos teóricos de la moderna democracia sientan sus raíces con los pensadores de la "Ilustración" que estructuran y dan forma a toda una nueva época, mediante la doctrina del liberalismo que exalta los principios de libertad e igualdad entre los seres humanos, en contra de los cimientos de la monarquía y del absolutismo. Se hace énfasis en la necesidad de un Estado de derecho que primordialmente garantice al individuo el disfrute de una serie de derechos intrínsecos al ser humano; se piensa que para la fundamentación de este Estado, así como para su correcto funcionamiento, todo poder público debe de fluir del pueblo, de esta forma la idea central sobre la que gira todo este entorno de ideas es que la soberanía radica en el pueblo.

Se presentó entonces a los filósofos de la Ilustración un escollo insalvable: la toma de decisiones directamente por el pueblo no era posible dado el gran crecimiento de los Estados; para resolver este problema nace la democracia representativa o indirecta.

En el siglo XVIII después de las revoluciones Inglesa, norteamericana y francesa, la democracia moderna surge apoyada en las ideas de Rousseau, Locke y Montesquieu adoptando principios políticos como: la soberanía, la división de poderes, los derechos y las garantías del individuo, la forma de república o monarquía constitucional, el voto de las mayorías y el sistema representativo.¹

1. Andrés Serra Rojas. *Ciencia Política*. Octava Edición, Editorial Porrúa S.A., México D.F., 1985., p. 516.

La propiedad privada es exaltada y las instituciones políticas creadas defienden la libertad económica y del individuo dentro de la sociedad. Es en los países occidentales donde se adopta este sistema; al lado de todos estos principios políticos y filosóficos toman fuerza los fundamentos del modo de producción capitalista y es aquí donde empieza a fraguarse una desigualdad notable: se da una concentración enorme de la riqueza en unos pocos individuos, mientras que la mayoría del pueblo sufre grandes privaciones.

Tan injusto era el sistema que el derecho al sufragio fue en un principio exclusivo de los propietarios, por lo que era lógico que estos pidiesen al Estado la protección de la propiedad.²

La igualdad que preconizaba la democracia moderna en sus principios, resultó ser un mero formalismo ya que la desigualdad entre la población era latente. Empezaron a presionar las masas hasta que el sufragio abarcó a más individuos, llegando en determinado momento a hacerse universal. Esta lenta evolución política trajo consigo el anquilosamiento del Estado "policía" no intervencionista y ocupado solamente en proteger las libertades fundamentales del hombre, sobre todo la propiedad privada, para dar paso al Estado benefactor.

Cuando el voto fue ampliado a los analfabetos, era una consecuencia inevitable que se pidieran por ejemplo escuelas gratuitas, hasta entonces un gasto desconocido para el Estado; cuando el voto fue ampliado a los "desposeídos" o a los grupos marginados hubo un acrecentamiento en las demandas de las clases populares oprimidas y empezaron a solicitar protección contra la desocupación, seguridad social, vejez, maternidad y vivienda barata.³

Es en este momento cuando nace la tercera fase histórica de la democracia, que es la social; al concederse el derecho político de sufragio a las clases marginadas, fue inevitable y espontáneo el deseo de un mejor nivel de vida, de tal forma que la democracia moderna tuvo que sufrir una serie de transformaciones para evitar su derrumbe.

Las transformaciones consistieron principalmente en la complementación de los derechos civiles y políticos con los derechos sociales; el Estado empezó a intervenir crecientemente en la vida económica de la nación (inclusive en los Estados Unidos de América a raíz de la gran depresión económica de 1929).

² Norberto Bobbio. *El Futuro de la Democracia*. Trad. del italiano por José F. Fernández, FCE, México, D.F., 1984, p. 27.

³ *Ibid.* p. 28

Se crearon una serie de servicios para la satisfacción de las necesidades populares, por lo que se configuró una estructura política tan amplia que desembocó de un Estado de derecho a un Estado social de derecho.⁴

Atendiendo a la situación de desvalimiento del obrero y del campesino, que por lo general sólo disponen de su fuerza de trabajo como fuente de subsistencia en sus relaciones con los poseedores de los medios de producción, siempre tienen el riesgo de ser explotados, por lo mismo el orden jurídico debe impedir esta posibilidad de explotación mediante un régimen de preservación a favor de la clase laborante.⁵

Por tal motivo la Constitución Mexicana de 1917, a la zaga de la mayoría de los ordenamientos jurídicos fundamentales del mundo, consagró plenamente los derechos sociales en los artículos 27 y 123, donde quedaron plasmadas las garantías sociales en materia agraria y laboral (fruto de la lucha en la Revolución Mexicana).

En el desarrollo histórico de las naciones, tradicionalmente se ha medido el grado de democratización de las mismas por el acceso a los comicios de los distintos grupos sociales que conforman el Estado. Así, cada conquista del voto (para los analfabetos, desposeídos, mujeres y jóvenes) ha significado una ampliación de los cauces democráticos; pero esa incorporación lleva implícita la participación política de los nuevos grupos que exigen mayores demandas, tanto como espacios políticos para llevarlas a cabo.

1.1.1.2. Concepto

Berlín Valenzuela señala 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, surgida como resultado del consentimiento y participación del pueblo que a través de procedimientos idóneos, expresa la identidad de fines entre gobernantes y gobernados."⁶

No sólo se debe de considerar a la democracia como un régimen o forma de gobierno, ya que además engloba todo un modus vivendi. George Burdeau afirma: "la democracia es hoy, una filosofía, un modo de vivir, una religión y casi accesoriamente una forma de gobierno".⁷

⁴ Francisco Berlín Valenzuela. *El Derecho Electoral. Instrumento Normativo de la Democracia*. Editorial Porrúa S.A., México D.F., 1980, p.80

⁵ Ignacio Burgoa. *Las Garantías Individuales*. Vigésima Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1986, p. 54.

⁶ Francisco Berlín Valenzuela. *Opus cit.* p.89.

⁷ George Burdeau. *La Democracia, Ensayo Sintético*. Editores Ariel, Barcelona, España, 1960, p.19.

Así, nuestro máximo ordenamiento en su artículo 3, fracción I, inciso a (acorde a la idea de Burdeau) señala que la educación que imparta el Estado será democrática , considerando a la democracia 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.

La democracia constituye para los pueblos lo que la libertad para los hombres, ya que sin ella difícilmente alguna nación o el hombre pueden elevarse hacia planos superiores de existencia. 8

El hombre no puede vivir fuera de una sociedad y tal como dijo Aristóteles es un animal político, por tal motivo busca la convivencia con otros seres humanos, sin que por ese hecho pierda sus libertades; es aquí donde nace el Estado de derecho que se concretiza en un orden jurídico que protege las libertades esenciales del ser humano.

La democracia en contraposición a las formas de gobierno autocráticas, se caracteriza por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo que procedimientos. 9

La democracia supone siempre una alta participación popular; el gobernante busca el visto bueno del gobernado y se legitima en tanto que manda acorde con el sentir de la ciudadanía.

La identidad de fines entre gobernantes y gobernados constituye un motor de la democracia ya que alienta las acciones o decisiones verificadas en el gobierno, legitimándolo; en una democracia representativa pura, en la cual no hay posibilidad de acción constitucional para la reprobación de un acto de gobierno y su consiguiente revocación por parte del pueblo, el procedimiento electoral adquiere una dimensión insospechada: por virtud del sufragio el pueblo aprueba o desaprueba un determinado programa y al partido que lo lleva a cabo o bien, encumbra un nuevo instituto político.

Al respecto Joseph Schumpeter señala que la función principal del electorado es la creación de un gobierno y también la función de despedirlo, significando lo primero la aceptación de un dirigente o grupo de dirigentes, lo segundo entraña el retiro de esa aceptación. 10

8 Francisco Berlín Valenzuela. *Opus cit.* p.92

9 Norberto Bobbio. *Opus cit.* p.14

10 Anthony Quinton (ant.). *Filosofía Política*. FCE, México, D.F., 1974, p.270.

1.1.1.3 Presupuestos de la Democracia

La democracia tiene un contenido muy amplio y por lo mismo su conceptualización no es tarea fácil. De acuerdo con un análisis histórico, a los factores reales de poder que inciden en una determinada nación y al desarrollo social, cultural y económico de la misma, Mario Moya Palencia señala 9 características de una nación que practique la democracia integral nacional, en las cuales concuerdan la mayoría de los autores:

- Existencia y vigencia de libertades civiles y políticas y de derechos sociales.
- Universalidad de participación organizada en un sistema electoral y de partidos determinado (básicamente la existencia del sufragio universal).
- Pluralismo ideológico y pluralismo en la composición de los órganos representativos del poder.
- Soberanía popular confiada a la decisión de las mayorías, con corresponsabilidad de las minorías.
- Sistema de poder estable, desconcentrado y renovable a plazo determinado, que se transmita pacíficamente.
- Mecanismos abiertos para la expresión de las ideas y la formación de la opinión pública.
- Un proyecto histórico nacional que conjugue : a).- sistema educativo no dogmático que propicie convicciones nacionales y la solidaridad internacional, b).- sistema económico mixto teniendo al Estado como rector de la economía con los alcances y limitaciones que sean señalados por el pueblo, c).- sistema social que favorezca la distribución equitativa del ingreso y mejores niveles de vida para la colectividad.
- Política exterior independiente, soberana y participativa en el concierto de las naciones, orientada a conseguir un nuevo orden político y económico.
- Un orden jurídico integrador de los objetivos anteriores, establecido con la participación popular en que se indiquen claramente los roles de los gobernantes y de los gobernados. 11

11 Mario Moya Palencia. *Fundamentos Ideológicos del Derecho Electoral, Derecho Electoral Mexicano*. Serie Perfiles jurídicos I, Facultad de Derecho UNAM, SUA, México, D.F., 1982, pp. 9-11.

La existencia de libertades civiles , políticas y de derechos sociales es un requisito sine qua non del Estado democrático, fundado en el respeto y la dignidad del ser humano. A partir de este supuesto se establece la participación popular soberana que tiene su marco ideal operativo en las elecciones libres ,mediante el sufragio universal, con la función de componer los órganos representativos.

La regla de la mayoría (tan debatida por numerosos tratadistas) que constituye uno de los cimientos en la vida de la democracia, encuentra un punto de equilibrio en el acceso de las minorías a los órganos representativos del poder; la representación proporcional trata de adecuar el plural mosaico ideológico y cultural de una nación a los órganos estatales.

Una vez cumplidos los supuestos anteriores de una manera pacífica, y esto lo decimos en concordancia con Karl Popper (citado por Bobbio) en el sentido de que la distinción esencial de un gobierno democrático, de otro no democrático, radica que en el primero los ciudadanos se pueden deshacer de sus gobernantes sin derramamiento de sangre 12; el paso siguiente es la realización y consolidación del proyecto histórico nacional que abarque el mayor número de beneficios sociales y educación para el pueblo y una distribución equitativa del ingreso nacional.

La vida de un Estado democrático se debe de caracterizar por el dinamismo de sus instituciones y sus programas, que se deben de adaptar a la realidad cambiante, una realidad en la que inciden multitud de factores políticos, sociales, históricos, culturales y económicos; claro está sin que esta adaptación mengüe los valores esenciales de la democracia.

Un pensador tan preclaro como Rousseau, señaló que nunca ha existido, ni existirá jamás una verdadera democracia, ya que se atenta contra el orden natural cuando el mayor número gobierna y los menos son gobernados, siendo ilógico que el pueblo permanezca reunido por mucho tiempo para ocuparse de los negocios públicos. 13

Rousseau estableció cuatro condiciones en una comunidad, necesarias para el florecimiento de la democracia: primeramente un Estado muy pequeño donde todos se conozcan y se puedan reunir, en segundo lugar una gran sencillez de costumbres que resuelva con anticipación la multitud de negocios, después mucha igualdad en las posiciones y las fortunas y por último poco o ningún lujo, pues este corrompe

12 Norberto Bobbio. *Opus cit.* p.32

13 Juan Jacobo Rousseau. *El Contrato Social*. Séptima Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1982, ("Sepan Cuantos..."), p.36.

tanto al pobre como al rico y entrega a la patria a la vanidad.¹⁴

Al final del capítulo Rousseau sentencia: "Si hubiera un pueblo de dioses se gobernaría democráticamente . Un gobierno tan perfecto no conviene a los hombres"¹⁵

A pesar de lo anterior creemos profundamente que hoy por hoy la democracia sigue siendo el sistema (aunque tenga muchas imperfecciones) que mayores libertades permite al ser humano; lo impulsa hacia formas elevadas y racionales de convivencia y procura su bienestar.

En tanto el Estado democrático busque su razón de ser en la voluntad popular y la acate, principalmente por medio de un respeto irrestricto al sufragio, se prolongará indefinidamente; si no acata el mandato popular, mucho menos se puede esperar que respete los derechos del hombre y promueva la equidad y la justicia: Está condenado a reprimir o a caer violentamente en un estallido social.

¹⁴ Ibid., p.36.

¹⁵ Ibid.

1.1.2 LA REPRESENTACION

1.1.2.1 Concepto

Como ya apuntamos anteriormente, la representación nace como una solución a la imposibilidad de llevar a la práctica la democracia directa; en un Estado complejo donde el crecimiento demográfico es grande, las decisiones no pueden ser adoptadas directamente por el pueblo, por lo que la actividad política de éste se desarrolla a través de sus representantes.

Según Max Weber, se entiende por representación la situación objetiva en la que la acción de determinados miembros de la asociación (representantes), se imputa a los demás, o bien estos consideran que deben de admitirla como legítima y vinculatoria para ellos, sucediendo así de hecho.¹⁶

Weber distingue entre distintos tipos de representación; una de ellas es la representación libre en la cual el representante elegido por regla general, no está ligado a instrucción alguna y observa su propia conducta; se atiene a un deber moral de sus propias convicciones objetivas.¹⁷

Esta fue la doctrina que triunfó en la Asamblea Constituyente Francesa: el representante lo es de toda la nación, siendo inaceptable que sea portavoz o represente los intereses de un determinado grupo político, ya que la voluntad del Estado es única.

En nuestro derecho positivo, éste es el criterio que prevalece en lo que respecta a la elección de diputados. El artículo 51 de la Constitución Política señala que la Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años; de esta manera los diputados representan a toda la nación, al pueblo. Si bien es cierto que nuestra Constitución no ahonda un poco más en el tipo de representación que ostentan los diputados, es innegable por la redacción del texto del artículo mencionado, además de la tradición constitucionalista e histórica mexicana, que cada diputado es representante de todo el pueblo en tanto que es electo por él; es notorio que la representación de cada diputado es libre: no hay ningún precepto constitucional que la limite o la subordine, ni tampoco ningún mecanismo legal por medio del cual el pueblo revoque o enjuicie la actuación de sus representantes.

Los senadores ostentan en cambio la representación de los Estados y del distrito federal en tanto que integrantes del pacto federal.

¹⁶ Max Weber. *Economía y Sociedad*. FCE, México, D.F., 1984 [1a. reimpr. de la 2a. ed.], p.235.

¹⁷ *Ibid.* p.236.

La democracia representativa en este orden de ideas, supone que los gobernantes sean electos por el pueblo, por lo que se convierten en sus representantes. Así, el supuesto primordial de la representación son las elecciones; por medio del sufragio la nación elige a sus representantes.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948, señala en su artículo 21, fracción I, el derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes libremente escogidos.¹⁸

La Comisión Internacional de Juristas señala, en el capítulo concerniente a las condiciones mínimas que han de cumplirse en un sistema jurídico que acuerde el respeto debido a las libertades fundamentales y a la dignidad del hombre, que toda persona tiene derecho a tomar parte directamente o a través de los representantes que libremente designe, en la vida pública del país al que pertenece; así mismo proclama que el imperio del derecho sólo puede tener su expresión más eminente y su aplicación más cabal en el régimen de gobierno representativo.¹⁹

Dicha Comisión establece también que el gobierno representativo es aquél que deriva su autoridad y su poder del pueblo, cuando uno y otro son ejercidos a través de representantes libremente escogidos por el pueblo y responsables ante él.²⁰

Vemos que la mayoría de los organismos internacionales, así como las declaraciones respectivas corroboran y fundamentan la eficacia y nobleza de la representación.

La democracia representativa es la única forma de democracia existente y practicable, por más que la democracia directa apenas si se practique en algunos cantones suizos de población muy pequeña.

El único gobierno que puede satisfacer por completo todas las exigencias del Estado social es aquél en el que todo el pueblo participa; cualquier participación, aún en la más mínima función pública, es de utilidad; la participación debe ser tan grande como lo permita el grado de progreso que tenga la comunidad y por último lo más deseable es la participación de todos en el ejercicio del poder soberano. Como no sea en una comunidad pequeña, no todos pueden colaborar personalmente sino en proporciones muy

¹⁸ Ignacio Burgoa, *Opus cit.* p.737

¹⁹ Comisión Internacional de Juristas, *Imperio del Derecho y Derechos Humanos (elaborados en Congresos y Conferencias, 1955-1967)*, Ginebra, Suiza, 1967, pp. 9 y 10.

²⁰ *Ibid.* p.10.

pequeñas en los asuntos públicos, se deduce que el tipo ideal del gobierno perfecto debe ser representativo.²¹

1.1.2.2. Tendencias

En el desarrollo histórico de la Representación, frecuentemente se ha discutido su naturaleza jurídica con el objeto de desentrañar los alcances y límites de su actuación. Así el debate sobre esta figura abarca dos temas principalmente: en principio los poderes del representante y en segundo el contenido de la representación.²²

En una democracia representativa tal como la conocemos, el representante actúa sin mandato imperativo, tiene libertad para actuar en nombre y por cuenta de los representados debido a que los electores le han otorgado su confianza por medio del sufragio, y es presumible la sensibilidad política del representante para captar discretionalmente las demandas de los representados.

Carl Schmitt señala que el representante es independiente, y en ello se distingue del funcionario, del agente, del comisionario.²³ Se esclarece de esta manera la gran diferencia entre la representación en el derecho público y en el mandato perteneciente al derecho privado.

En cuanto al contenido de la representación ya hemos visto que el representante tiene el encargo de representar los intereses generales del pueblo; de ninguna manera representa los intereses particulares de una parte del pueblo o de alguna determinada profesión o clase, por lo que no es responsable directamente frente a sus electores.

Aunque el representante, según la teoría aceptada, lo es de todo el pueblo, no se desliga nunca de su circunscripción electoral y toma parte activa en los problemas de los electores de dicha circunscripción, por lo que es frecuente en la práctica que cada diputado en su actividad refleje sentimientos de sus electores.

²¹ John Stuart Mill. *Consideraciones sobre el Gobierno Representativo*, trad. del inglés por Antonio Guzmán Balboa, Herrero Hermanos Sucesores, S.A., México, D.F., 1966, p.66.

²² Norberto Bobbio. *Opus cit.* p. 36.

²³ Carl Schmitt. *Teoría de la Constitución*. Editorial Revista del Derecho Privado, Madrid, España, 1934, p.246.

Así, la acción de partidos políticos con una sólida maquinaria, los procedimientos destinados a mantener la disciplina en las fracciones parlamentarias y la acción a veces arrolladora de los grupos de presión amenaza seriamente con barrer a la representación política.²⁴

Aunque no existe aún algún mecanismo político para garantizar plenamente que el órgano representativo interprete a cabalidad la voluntad popular y actúe políticamente con acierto, los bloques sociales y las instituciones democráticas vigilan su actuación. El sufragio se convierte en un voto de ratificación o rechazo a los representantes y a sus partidos; así mismo la opinión pública, la prensa, las corporaciones sociales obligan a la actuación sincera y genuina del representante popular.

²⁴ Faustino J. Legón. *Tratado de Derecho Político*, Tomo II. Editorial Sociedad Anónima Editores, Buenos Aires, Argentina, 1961, p.514.

1.1.3. LA SOBERANÍA POPULAR

La soberanía del pueblo constituye el soporte filosófico, dogmático y esencial en donde descansa el Estado; no podemos concebir la creación de un Estado que no fundamente su razón de ser, su existencia y sus fines en la voluntad popular.

La soberanía es un concepto que se ha ido fraguando merced a los procesos históricos, e implica la noción de suprema potestad; quien detenta esta potestad soberana no puede subordinarse a ningún poder ajeno ni tampoco ser limitado .

Así, en un primer momento el rey (al triunfar sobre la Iglesia y los señores feudales) detentó la soberanía. El rey encarnaba al Estado mismo, por lo que con el correr del tiempo las monarquías desembocaron en el absolutismo. La filosofía de la Ilustración, principalmente Rousseau, transformó esta idea trasladando la soberanía del monarca hacia el pueblo.

Rousseau al explicar la formación del Estado, sostuvo que en un momento determinado los hombres se reúnen dando origen al "Contrato Social", por lo que cada uno de ellos conciente en la enajenación de sus derechos a la colectividad; así el conjunto de las libertades de las cuales el individuo se desprendió, constituyen la soberanía detentada por cada uno de los miembros de la comunidad ²⁵. En este orden de ideas, para Rousseau la soberanía del pueblo es la suma de las diferentes fracciones de soberanía que detentan todos y cada uno de los individuos en particular.

Una vez consolidada la soberanía del pueblo, principalmente por la revolución francesa y la independencia norteamericana, la doctrina se dividió en dos corrientes opuestas: la doctrina europea y la norteamericana.

La doctrina europea de la soberanía señala que el sujeto de la soberanía es la nación, es decir la colectividad de los ciudadanos considerada como un ser real, distinto de los individuos que la componen; así, el artículo 3 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano señalaba que el principio de toda soberanía residía esencialmente en la nación. Los tratadistas europeos evolucionaron la idea y sostuvieron que el Estado es la personificación jurídica de la nación, y por tal motivo la soberanía recae en el Estado; al ser éste una persona moral, una ficción jurídica, es preciso que alguien ejerza a su

²⁵ Alfonso Banda Vergara. *El Sufragio, su extensión y tendencias*. [Tesis], Universidad de Chile, Escuela de Derecho, Santiago, Chile, 1968, pp. 33 y 34.

nombre la soberanía llegando a la conclusión de que la soberanía recae en el Estado, pero tiene que ser ejercida por los gobernantes y por los órganos del mismo.

Estamos en total desacuerdo con esta teoría, que por cierto ha fracasado, dado que deposita el poder soberano ficticiamente en el Estado y realmente en los órganos o en los gobernantes.

La doctrina norteamericana establece como único titular de la soberanía al pueblo desterrando la soberanía de los gobernantes: esta soberanía es externada por medio del documento escrito llamado Constitución.²⁶

La doctrina europea es inoperante ya que en el sistema norteamericano ningún poder, persona o entidad que desempeñe funciones gubernamentales puede entenderse como jurídicamente ilimitado. Los tres poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) funcionan en ejercicio de facultades expresamente recibidas por la Constitución; hay limitaciones a su actuación por lo que se establece un sistema de pesos y contrapesos que igualan a dichos poderes resultando el pueblo el único soberano.

El pueblo soberano al constituirse en Estado jurídicamente organizado, expidió su ley fundamental llamada Constitución en la que básicamente consignó su forma de gobierno, estableció la división de poderes otorgándole a cada uno de ellos sus respectivas facultades y limitaciones, y reconoció las garantías del individuo, en tanto que derechos fundamentales del hombre que deben de ser respetados, protegidos y consolidados por el poder público y que por ende limitan su actuación.

En la misma Constitución, el pueblo estableció el principio de su poder soberano originario.

Esta teoría es a nuestro juicio la correcta; la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en concordancia con la doctrina norteamericana, consignó en su artículo 39 que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, y que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de él.

En este contexto, nuestra Constitución establece que el pueblo es el único titular de la soberanía; hizo uso de su poder al constituirse como Estado y expedir para tal fin su "Constitución" donde consignó la forma de gobierno, creó los poderes públicos con sus respectivas facultades y limitaciones y reconoció las garantías del individuo. Así el acto de emisión de la Constitución es por antonomasia el acto fundamental de autodeterminación del pueblo(plena soberanía).

²⁶ Felipe Tena Ramírez. *Derecho Constitucional Mexicano*. 21a Ed., Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1985, p.9.

Existe una tesis sobresaliente referente al artículo 39 constitucional que complementa perfectamente nuestras ideas:

"SI POR SOBERANIA HA DE ENTENDERSE, COMO DEBE SER LA SUPREMA POTESTAD, O SEA , LA FACULTAD ABSOLUTA DE DETERMINAR, POR SI MISMO SU PROPIA COMPETENCIA. Según la define un reputado tratadista (Haenle), es manifiesto que la Comisión Permanente carece de ella. En efecto según el artículo treinta y nueve de la Constitución, la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo; y de este texto se infiere que , en la nación mexicana, el pueblo y sólo el pueblo es el soberano, sin que pueda existir ningún otro, puesto que en una nación no puede haber dos soberanos, porque si los hubiera el uno limitaría la acción del otro, resultando que ninguno lo sería. Siendo el régimen constitucional de México un sistema de gobierno de facultades limitadas (artículo ciento treinta y tres constitucional), no puede sostenerse que ningún poder público sea soberano, puesto que todos ellos tienen facultades limitadas, y el concepto de limitación de facultades excluye el de suprema potestas, que es característico de toda soberanía. Los poderes públicos en México, son mandatarios del soberano, con facultades restringidas; pero no son soberanos.

Queja - Tomo III. p. 624.

En nuestro sistema constitucional ningún poder público puede ser soberano, ya que sus facultades se hallan limitadas; así la teoría europea de la soberanía es totalmente incompatible con estos conceptos.

El ejercicio de la soberanía popular se manifiesta a través del sufragio; esta idea se aclara aún más con el manifiesto que debía de preceder a la Constitución, y que leyó Francisco Zarco el 5 de febrero de 1857: "El Congreso proclamó altamente el dogma de la soberanía del pueblo y quiso que todo el sistema constitucional fuese consecuencia lógica de esta verdad luminosa e incontrovertible. Todos los poderes se derivan del pueblo. El pueblo se gobierna por el pueblo. El pueblo legisla. Al pueblo corresponde reformar, variar sus instituciones. Pero siendo preciso por la organización, por la extensión de las sociedades modernas recurrir al sistema representativo, en México no habrá quien ejerza autoridad sino por el voto, por la confianza, por el consentimiento explícito del pueblo..."²⁷

²⁷ Cit. por Jorge Carpizo. *Estudios Constitucionales*. 2a Ed., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D.F., 1983, (Serie G, Estudios Doctrinales 48), p. 60

1.2 CONCEPTUALIZACION

1.2.1 FORMAS DE ACCESO AL PODER

Antes de comenzar a definir propiamente al sufragio, es de indudable necesidad hablar de las vías de acceso al poder. Se pueden clasificar en tres grandes categorías: la violencia, la herencia y la lucha electoral.²⁸

La violencia se ha manifestado en todas las épocas y lugares de la humanidad; entraña una lucha fratricida por llegar al poder y es despreciable desde cualquier punto de vista, aunque en determinadas ocasiones es tan vil la explotación del ser humano por alguna determinada clase, elite o gobierno que se justifica el derrocamiento de un determinado régimen para dar paso a un gobierno democrático que tenga como estructura un orden jurídico, y como fines la justicia social y el bienestar de la población.

La herencia fundamentaba su praxis en la aristocracia de sangre y en el derecho divino del soberano, de esta manera asumía el poder algún descendiente del soberano, a la muerte de éste; la Ilustración y las revoluciones inglesa, francesa y norteamericana propiciaron un vuelco ideológico en la historia de la humanidad destruyendo irremisiblemente esta institución (aunque todavía se practique en algunos países del orbe) y sustituyéndola por el principio de la soberanía popular del cual debe dimanar todo poder público.

Por último la lucha electoral aparece como el más caro anhelo de los hombres: la lucha política pacífica, en una forma periódica, con una determinada regularidad, sobre la base del sufragio. Ante todo las elecciones presuponen un principio de igualdad (aunque no siempre fue así en la historia) entre los hombres, ya que todos pueden participar en la votación, con sus limitaciones lógicas y naturales, y aspirar a ser representantes en los órganos del gobierno.

El sufragio en este orden de ideas, constituye la columna vertebral del proceso electoral y por lo mismo es el más sólido cimiento en el que descansa el Estado democrático; con su correspondiente consagración en los pueblos como el órgano más inmediato de la soberanía.

Así, no se concibe hoy una doctrina del Estado, sin una teoría particular del sufragio; no es posible imaginar una organización política dentro del régimen representativo sin una solución del problema del sufragio.²⁹

²⁸ Samuel Berkstein Kanarek, "Voto y Legitimidad en México", en *Pensamiento Político* México, D.F., Julio de 1973, Vol. XIII, Num. 51, p.321

²⁹ Adolfo Posada. *El Sufragio*. Sucesores de Manuel Soler Editores, Manuales Soler XII, p.6

1.2.2 OBSERVACION PRELIMINAR

Antes de comenzar a tratar en forma particular al sufragio, en el análisis de sus rasgos principales, ubicaremos en forma precisa lo que se entiende por el mismo. Existe una confusión frecuente entre el sufragio y el voto, siendo que los términos se refieren a cosas distintas: el primero es el derecho que tiene el ciudadano, ya sea para elegir a sus representantes o para resolver asuntos de interés general, mientras que el voto es la forma práctica de sufragar.

El sufragio es el derecho de una persona que se exterioriza o se concreta mediante el voto.

Rafael Bielsa señala que el ciudadano puede sufragar en el sistema de voto secreto, y cumple con la ley aunque el voto se anule, o vote en blanco; en este caso podemos decir que ha sufragado, pero en realidad no ha votado. El voto político o jurídico es manifestación concreta de la voluntad (deseo, petición). Por otra parte puede asegurarse la libertad del sufragio, más no la verdad o sinceridad del voto.³⁰

El voto tiene un campo mucho más amplio: cuando es debatida una ley o un determinado asunto en el Congreso, cada legislador emite su voto no importando si la decisión es electiva o no. Los magistrados en los tribunales colegiados de circuito también votan cuando se les presenta una ponencia.³¹

El derecho al sufragio es el género y el voto es la especie; cuando un gobierno no respeta el voto popular está violando directamente el derecho al sufragio.

Por otra parte algunos autores señalan una doble connotación del derecho al sufragio: por un lado está el derecho a designar expresamente a sus representantes (forma activa del sufragio) y por otro, el derecho a la obtención de cargos públicos (forma pasiva del sufragio).

Sin entrar a muchas controversias pensamos que el derecho al sufragio embona con la primera connotación, es un derecho eminentemente electoral, aunque esté estrechamente vinculado con la obtención de cargos populares.

Quien luche porque se respete el derecho de sufragio como elector, debido a que las autoridades electorales están cometiendo un fraude electoral, indirectamente pelea por el derecho de un determinado candidato para llegar al puesto de elección popular.

³⁰ Rafael Bielsa. *Derecho Constitucional*. 3a. Ed. aum. Roque de Palma Editor, Buenos Aires, Argentina, 1959, p. 214.

³¹ *Ibid.*

Por último el derecho al sufragio tiene un doble contenido en aquellos países que practican la democracia semidirecta (combinación que se hace de la directa y de la representativa para hacer posible la intervención del pueblo en el procedimiento por el cual son formuladas las decisiones del poder estatal).

El sufragio es aquí un derecho a designar representantes, como también lo es a intervenir en la actividad legislativa, gubernativa o constitucional ya que el ciudadano puede participar en alguna o algunas etapas del proceso de creación de la ley.

1.2.3 DEFINICION.

Nada más difícil para la inteligencia del ser humano (dificultad que se agranda en el campo de las ciencias sociales) que el definir; supone captar la esencia misma de un concepto y reducirla a unas cuantas palabras que nos den una idea real.

Para el insigne poeta, escritor, abogado y apóstol de la independencia cubana José Martí, el concepto de sufragio era extenso y de muy difícil comprensión; analizando el asunto señalaba:

"¿Cómo se produce el fuego? Creo en el fuego y en el movimiento. Su generación y sus trances explican tal vez la vida universal.

Y mis dos problemas , mis tres problemas: ¿Qué se ha de hacer con el cadáver?, ¿Quemarlo?, ¿Enterrarlo?, ¿Debe el hombre alimentarse de otras criaturas que, como él sientan y piensan, aunque en menos grado que él?

Y, ¿Cómo un padre inicia a su hijo decorosamente en el conocimiento de la vida sexual o debe dejar al azar ese asunto, de que depende tal vez la vida entera, o hay tal ley en el hombre que ella sola le guía, o debe ser la guía del padre indirecta, y no más?

Sobre todo el problema de las ciudades.

Eso y el sufragio, son tal vez las únicas cosas que me han hecho dudar..."³²

Rafael Bielsa señala que desde la remota antigüedad romana " el sufragio es el derecho del ciudadano de expresar, pública o secretamente, su voluntad en un asunto o negocio público, para decidir en una elección o en una resolución de interés general."³³

De primera instancia Bielsa califica al sufragio como un derecho, aunque después señala en su obra que es una atribución legal, que a diferencia de la facultad que es renunciable, es a la vez no solamente derecho , sino deber.³⁴

El profesor Mario Bernaschina establece que "el sufragio es el medio de expresión de la voluntad del pueblo en la creación de normas o en la integración de los órganos encargados de dictarlas"³⁵.

³² Antonio Lancls y Sánchez. *Los principios Básicos del Derecho Electoral Contemporáneo*. Academia Internacional de Derecho Comparado e Internacional(comp.), Editorial Lex, La Habana , Cuba, 1957, Vol. VI, p. 289.

³³ Rafael Bielsa. *Opus cit.* p. 213.

³⁴ Ibid.

³⁵ Mario Bernaschina González. *Manual de Derecho Constitucional*. Editorial Jurídica de Chile, Tomo I, p. 365.

Bernaschina señala al sufragio como un medio de expresión de la voluntad popular y lo restringe a la creación de las normas, además claro está de la integración de los órganos encargados de dictarlas. Es una definición incompleta ya que no contempla en su caso la elección presidencial: el poder ejecutivo no tiene por completo la facultad de dictar la norma, aunque sí interviene en varias etapas del proceso legislativo; además la tendencia a hacer electivos la mayoría de los cargos en un gobierno (por ejemplo los municipios) hace muy estrecha la definición.

Julián Laferrière define al sufragio político como "el poder conferido por la ley a ciertos miembros de la nación, los ciudadanos, que forman el cuerpo electoral, para participar en la vida pública, directamente o por representación, manifestando su voluntad en cuanto a la conducta del gobierno"³⁶

Laferrière conceptúa al sufragio político como un poder, además señala que este poder es conferido especialmente por el orden jurídico; de esta manera el autor da a entender que es un derecho positivo que emana o se origina a raíz de la creación del Estado.

Nicolás Pérez Serrano lo define como "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 respecto a la política nacional"³⁷

Este autor ve al sufragio como una operación administrativa y en la explicación de su definición le da una gran importancia señalando que en un sistema de base representativa, el sufragio ocupa un lugar preeminente y aspira a identificarse casi con el Estado mismo, en cuyo nombre habla.³⁸

Esta es una definición más amplia que contempla las distintas funciones del sufragio; aunque no estamos de acuerdo en que se le repunte como una operación administrativa, dado que constituye un derecho.

³⁶ Cit. por Luis Izaga. *Elementos de Derecho Político*. 2a Ed. corr., Casa Editorial Vergel, Barcelona, España, 1952, p.328.

³⁷ Nicolás Pérez Serrano. *Tratado de Derecho Político*. Editorial Civitas, Madrid, España, 1976, p.337.

³⁸ Ibid.

Carlos Sánchez Viamonte señala que: "toda manifestación de la voluntad individual que tiene por objeto concurrir a la formación de la voluntad colectiva, con el fin de constituir el gobierno o decidir algún problema trascendental para los intereses de la nación, toma el nombre de sufragio"³⁹

Para este tratadista el sufragio constituye una función pública.

Carlos S. 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".⁴⁰

Fayt habla de la forma activa y pasiva del sufragio, al que define como derecho; la tradición sin embargo (como ya apuntamos) lo asimila como un derecho electoral y lo separa del derecho a la obtención de cargos populares, en los que incluso se requiere de más edad y de otras condiciones estrictas.

Nosotros entendemos al sufragio como "el derecho de los ciudadanos de un Estado a participar en el ejercicio de la soberanía, solucionando por sí mismos los asuntos de interés colectivo o designando expresamente a sus representantes".

³⁹ Carlos Sánchez Viamonte, *Manual de Derecho Político*. Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, Argentina, 1959, p.195.

⁴⁰ Cit. por Francisco Berlín Valenzuela, *Opus cit.* p. 122

1.3 CARACTERÍSTICAS

1.3.1 CARACTERES ESPECÍFICOS

En la historia de la humanidad, el sufragio ha experimentado grandes variaciones, dependiendo principalmente de las tendencias imperantes, así como de las fuerzas políticas que en determinada coyuntura influyen en una comunidad; actualmente se han reconocido ciertos caracteres que conforman con plenitud al sufragio, aunque hacemos la aclaración que los diversos sistemas electorales contienen algunas diferencias en la apreciación de este derecho, lo que no obsta para señalar una idea generalizada y mayoritaria de las particularidades del derecho al sufragio.

1.3.1.1. Igualdad (Universalidad)

La igualdad en el sufragio supone que cualquier persona (sin distinción de raza, cultura, sexo, condición económica, capacidad intelectual) pueda participar por medio del voto en el proceso electoral; sin embargo no siempre fue así, ya que en principio había un criterio económico para seleccionar a aquellos que iban a ser electores.

Este criterio, en la terminología electoral es llamado "censo" y consiste en poseer alguna propiedad o algún bien de naturaleza económica para tener acceso al derecho de sufragio.⁴¹

Las razones aducidas para la imposición del anterior criterio consistían en el supuesto mayor interés de una persona en los asuntos públicos, derivado de la obligación de contribuir a las cargas del Estado; así, un individuo que tuviera cierta riqueza, era considerado como un hombre independiente y por ende con un mayor interés político.

Otro razonamiento esgrimido por los defensores del sufragio restringido consistía en relacionar el grado de instrucción de un individuo con su riqueza: a mayor abundancia económica, mayor educación o bien, mas riqueza permite la obtención o el perfeccionamiento de la cultura.

41 Luis Izaga. *Opus cit.* p.338

Uno de los prohombres de la revolución francesa, Boissy d' Anglas expuso:

"Debemos de estar gobernados por los mejores. Los mejores son los más instruidos y los más interesados en el mantenimiento de las leyes. Ahora bien, fuera de casos excepcionales, no encontrareis hombres tales sino entre los que, poseyendo alguna propiedad, se sienten adictos al país que la contiene, a las leyes que la protegen y a la tranquilidad que la conserva y que deben a esa propiedad el bienestar que proporciona ella y la educación que les habilita para discutir, con sagacidad y precisión, las ventajas e inconvenientes de las leyes que fijan la suerte feliz de la patria. En el país gobernado por propietarios, reinará el orden social; aquel que gobiernen los no propietarios, vive en estado de naturaleza..."⁴²

Como podemos apreciar el criterio del censo es sumamente endeble; es imposible aceptar que aquellas personas que no poseen ninguna propiedad, no tengan ningún interés o no estén preparadas políticamente para ejercer el sufragio. La riqueza no significa propiamente que un individuo tenga una mayor instrucción o que esté más politizado.

En repetidas ocasiones podemos observar que las clases pudientes manifiestan un desprecio por el ejercicio del sufragio, ya que están más preocupadas por sus problemas privados (ya que todo lo tienen) que por el proceso electoral.

Posada señala que el hombre más rico puede ser un ignorante, y el más rico y adornado con los más altos títulos académicos, puede ser un escéptico, un malvado, un ser carente de conciencia política, dispuesto a servirse del voto para cualquier fin utilitario y egoísta, así se puede apreciar que no hay soluciones legislativas por hábiles y rebuscadas que sean, que sirvan para fijar la capacidad moral necesaria para ejercer el sufragio.⁴³

El criterio del censo tuvo su razón de ser en la exaltación desmedida de la propiedad privada, pero en cuanto el pueblo en general empezó a participar más activamente en política, demandando una equitativa distribución de la riqueza, los Estados tuvieron que adoptar criterios sociales y concederles el voto a los no propietarios. Afortunadamente el censo ha desaparecido en la actualidad debido a la injusticia, clasismo y oprobio que lleva implícitos.

Otra batalla democrática que se tuvo que librar, para la ampliación del sufragio restringido fue la de la instrucción, ya que en un principio se pensaba que la persona ignorante no tiene criterio para distinguir, ni mucho menos para resolver.

⁴² Ibid. p.338.

⁴³ Adolfo Posada. *Opus Cit.* pp.94 y 95.

John Stuart Mill opinaba que hay ciertas exclusiones necesarias por razones positivas, entre ellas los analfabetos (personas que no saben leer, escribir y efectuar las operaciones comunes de la aritmética) que no deben de participar en el sufragio, cuando la sociedad no cumple con el deber de proporcionar a todos la instrucción; existe cierta injusticia pero debe de soportarse, así la enseñanza universal debe de preceder a la ciudadanía universal.⁴⁴

Santamaría de Paredes opina que todo derecho debe tener como medida necesaria la aptitud para ejercerlo ya que se corre el riesgo de que se ejercita erróneamente, si no se sabe en que consiste dicho derecho; en este orden de ideas es necesario exigir cierto grado de instrucción en los electores para que por lo menos tengan conciencia del acto que verifican.⁴⁵

Los anteriores argumentos son en extremo falaces: una cosa es que el ciudadano reciba una educación cívica integral (en la que se enseñe al educando los principios democráticos esenciales de un Estado inculcándole el valor y el alcance del sufragio) y otra es que por un criterio absolutamente subjetivo y antidemocrático se le prive de tan inigualable derecho.

No se puede medir objetivamente cual es el grado de cultura deseado para el ejercicio del sufragio y sería completamente ridículo exigir un título o estudios profesionales: el electorado quedaría circunscrito a un campo estrechísimo. Todos los ciudadanos, alfabetos o no, deben de concurrir al ejercicio del sufragio; sólo así, no se desquebraja la esencia de la democracia y de la justicia; inclusive en instituciones tan relevantes para la sociedad y el Estado, como el matrimonio o el servicio militar no se necesita ningún grado de instrucción.

La falta de educación obedece a múltiples circunstancias; se origina por la miseria y en cierto modo muestra la incapacidad de un gobierno para atender tan elemental demanda. Imaginémos el futuro de la democracia en los regímenes latinoamericanos, asiáticos y africanos que contienen terribles índices de analfabetización (en muchos países abarca a la mayoría de la población) si aún prevaleciera el criterio de instrucción: el gobierno estaría al servicio de las personas ilustradas que votarían por un candidato o un partido que encarnara sus intereses y el grueso de la población viviría en el desamparo por la sencilla razón de carecer de educación.

⁴⁴ John Stuart Mill. *Opus cit.* p.153.

⁴⁵ Vicente Santamaría de Paredes. *Curso de Derecho Político*. 9a Edición, Imprenta Española, Madrid, España, 1913, pp. 186 y 187.

La Comisión Internacional de Juristas señala entre los requisitos fundamentales del gobierno representativo (en armonía con el imperio del derecho), la erradicación del analfabetismo, por lo que el Estado tiene la obligación de garantizar la instrucción obligatoria y gratuita de todos los menores de edad, así como de los adultos analfabetos; de este modo para que el gobierno representativo obtenga los mejores resultados posibles, es indispensable no sólo que el pueblo tenga un mínimo grado de instrucción, sino también que pueda comprender y apreciar en la medida suficiente los principios de la democracia y el funcionamiento de los órganos de la administración pública, así como los derechos y obligaciones del ciudadano en relación con el Estado; la instrucción cívica, tanto la que se da en la escuela como la transmitida por los diversos medios de comunicación, es un factor esencial para la constitución de un electorado bien informado y conciente de sus responsabilidades.⁴⁶

En la actualidad pocos son los países que establecen un criterio de instrucción para el ejercicio del derecho al sufragio, y cuando se establece se exige que el individuo sepa leer y escribir, como en Ecuador y Perú, naciones que en sus constituciones marcan tal requisito como necesario para ser ciudadano. En Guatemala se exige el requisito de instrucción a las mujeres guatemaltecas mayores de 18 años, de modo que para ser ciudadanas y poder votar necesitan saber leer y escribir, no así los varones. En Nicaragua la regla general para obtener la ciudadanía es la edad de 21 años para los varones y mujeres nicaragüenses, pero eventualmente (con un claro criterio de instrucción) se otorga a los mayores de 18 años que sepan leer y escribir o bien a los menores de 18 que ostenten un título académico.⁴⁷

En cuanto a la igualdad de derechos del hombre y la mujer, criterio universalmente aceptado (salvo algunas civilizaciones), la evolución histórica del sufragio se orientó hacia la negación de este derecho a la mujer por muy diversas razones.

Se alegaba la falta de instrucción de la mujer, además de carencia de estímulo para interesarse por los asuntos políticos; hubo preocupaciones de orden tradicional, fundadas en consideraciones familiares, ya que se alegaba la natural vocación de la mujer hacia los labores domésticos y el desdén por todo lo que pudiera ocurrir afuera del estrecho círculo de la familia.

⁴⁶ Comisión Internacional de Juristas, *Opus cit.* p 11.

⁴⁷ Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de México, LII Legislatura, *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones*. 3a. Ed., Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1985, Tomo 5, pp. 34-74 y 75, 35-30 y 31.

Santamaría de Paredes opina que en el caso de que se otorgase a la mujer el derecho de votar, se otorgaría un doble voto al marido, al padre o al hermano, ya que la mujer necesariamente habría de seguir la voluntad de éstos, ya que de oponerse a ella se rompería la armonía del hogar; así, la mujer carece de la suficiente independencia para ejercitar racionalmente el derecho de sufragio, por lo que sólo sería factible concederle a la mujer tal derecho en el supuesto de que fuera independiente del varón por su estado civil.⁴⁸

En oposición a estos argumentos, que consideramos carentes de lógica, así como de principios democráticos, Barthélemy sintetiza cuatro motivos que justifican el sufragio de la mujer: la lógica democrática; la existencia de intereses propios que defender; los servicios que la mujer puede prestar en la materia; y la utilidad que para las propias beneficiarias representa.⁴⁹

En apoyo de lo anterior no dejamos de señalar el más rápido proceso de maduración tanto psicológico, como biológico de la mujer con respecto al hombre. Desde un punto de vista histórico, la humanidad es prolija en ejemplos de mujeres destacadas que por su capacidad han hecho grandes aportaciones, y que en el campo de la política han participado fervientemente; inclusive en muchos de los países en los que se les negó el voto, la mujer ha ocupado el cargo más alto (por lo general en los sistemas monárquicos); en cuanto a la argumentación referente a la poca independencia de la mujer respecto al hombre, pensamos que es totalmente obsoleta: a raíz del movimiento feminista la mujer poco a poco ha conquistado mayores espacios de participación; actualmente la mujer trabaja y tiene los mismos derechos y deberes del varón, por lo que en simple lógica y atendiendo al principio de igualdad política del ser humano en la democracia, es justo que la mujer ejerza el derecho al sufragio.

Afortunadamente así lo han comprendido la mayoría de los países, aunque algunos regímenes como el de Lichtenstein, Yemen y Arabia Saudita constituyan las penosas excepciones; en los dos últimos países la mujer es vista como un objeto.

Otro criterio excluyente del ejercicio del sufragio es el racial; lo consideramos como ignominioso en extremo. Se funda en la consideración de que una raza es inferior con respecto a otra; la supuesta raza inferior se ve privada de sus derechos políticos.

48 Vicente Santamaría de Paredes. *Opus cit.* p. 183

49 Cit. por: Nicolás Pérez Serrano. *Opus cit.* p. 345.

Después de la matanza , entre 1942 y 1945 , de 6 millones de judíos por los nazis, en nombre del antisemitismo, se ha acrecentado la hostilidad hacia las teorías racistas. También ha contribuido a ello el logro de la independencia de numerosos países de Asia y África, situación que ha conferido a los pueblos de raza amarilla y de color una influencia internacional; pocos son en la actualidad los que se atreven de una manera abierta a confesar su racismo, a excepción de algunos fascistas y de los habitantes de raza blanca de países con estructura colonial (África del Sur y Estados del sur, en los Estados Unidos de América).⁵⁰

En Sudáfrica, régimen oprobioso que basa su existencia en el Apartheid, la gente de color no tiene derechos políticos (a pesar de que constituye la mayor parte de la población); inclusive en el país considerado por algunos tratadistas como el más democrático, los Estados Unidos de América, en un tiempo se les negó el voto a los indios y se les segregó, además de que en algunos Estados del sur y con el claro objeto de excluir del electorado a la gente de color se llegó al extremo de exigir que hubiera sido alfabeto el abuelo del sufragante; esta restricción tuvo el nombre de "cláusula del abuelo" y fue creada por algunos legisladores sudistas, como consecuencia a la enmienda 15 a la Constitución Federal, de fecha 1870, que señalaba que todo individuo que no fuera ciudadano en 1867 o que no pudiera aportar la prueba de que su abuelo lo fuera, únicamente podía ser elector si sabía leer y escribir, con lo que lógicamente se excluía a una gran cantidad de analfabetos negros. En la actualidad, el criterio racial de exclusión en el sufragio, ha sido borrado de la faz de la tierra, con excepción de Sudáfrica.

En el desarrollo del sufragio hay otras razones que restringieron el voto: las primeras constituciones soviéticas excluían del electorado a los hacendados, a las personas que vivían del trabajo ajeno, sacerdotes, monjas, policías y funcionarios del régimen zarista; más reciente, las leyes búlgaras y yugoslavas negaban el derecho de voto a toda persona de tendencias fascistas o enemiga de la democracia; en Francia durante mucho tiempo los militares estuvieron privados del derecho de voto con el pretexto de que estaban al servicio del Estado, aunque en verdad se temía que la milicia interviniera en los asuntos públicos.

En Irlanda del Norte existe una legislación que disminuye artificialmente el poder electoral de la comunidad católica, en provecho de los protestantes.

⁵⁰ Maurice Duvergiér. *Introducción a la Política*. 7a. Edición (3a reimpr.), Editorial Ariel, México, D.F., 1987, pp.31 y 32.

En la República Popular de China, el artículo 19 constitucional indica que los terratenientes feudales y los representantes del capital burocrático están privados de derechos políticos, hasta que lleguen a ser ciudadanos que vivan de su propio trabajo.⁵¹

La igualdad en el sufragio sea quizá la característica más importante del mismo; se busca el principio de que todos los hombres sean iguales ante la ley y tengan los mismos derechos y obligaciones. Cada vez que se ha logrado eliminar un criterio excluyente del sufragio general, ha significado un ensanchamiento de la democracia; así un indicador político fundamental para medir el grado de democratización de un Estado, como ya hemos señalado, consiste en la posibilidad legal y práctica de acceso a los comicios del mayor número de gente posible.

Entre más gente participe en los comicios se fortalece en mayor medida el principio de la soberanía popular. El triunfo de la igualdad en el sufragio, supone la universalidad del mismo; el sufragio universal significa la posibilidad de participación de todo el pueblo en el proceso electoral, todos pueden votar.

El sufragio universal tiene algunas limitaciones lógicas y naturales que sus detractores se empeñan en usar para denostar la tesis de la soberanía popular: la nacionalidad, la edad, la indignidad y la incapacidad.

En cuanto a la nacionalidad es de un elemental raciocinio señalar que el Estado es nacional, y por ende sólo los nacionales habrán de participar para la organización de los poderes; es ilógico y peligroso para la independencia e intereses de un país que los extranjeros puedan participar en política.

En cuanto a la edad, es imposible que un niño pueda sufragar, ya que no tiene la capacidad cognoscitiva necesaria para dilucidar el significado de tal derecho, ni tampoco la independencia de criterio para ejercer su derecho con rectitud y eficacia; esto ha llevado a fijar una edad para tener acceso al proceso electoral, que es por lo general 18 o 21 años, según la legislación de cada país, aunque se ha acentuado la tendencia de los sistemas electorales a señalar los 18 años como edad idónea, dado que la inserción de los individuos en la vida económica y social es cada vez más pronta; por ejemplo en Francia, en 1973 de un total aproximado de 2,500,000, 1,700,000 eran jóvenes entre 18 y 21 años de edad que trabajaban; inclusive la Constitución Cubana, en su artículo 135 otorga el derecho de sufragio a los mayores de 16 años.

⁵¹ Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de México, LII Legislatura. *Opus cit.* p. 38-20.

En cuanto a la indignidad, se establece que un ciudadano no puede ejercitar sus derechos políticos por estar sujeto a proceso, por ser condenado o bien por compurgar una pena; el razonamiento fundamental estriba en que esta persona ha ofendido los intereses de la sociedad y del Estado y por lo tanto se establece una sanción que es la privación de sus derechos políticos.

La incapacidad se refiere a las personas sujetas a interdicción judicial, a los enfermos mentales, toxicómanos, ebrios consuetudinarios, y que por no estar en pleno uso de sus facultades carecen del más elemental sentido para ejercer el derecho al sufragio.

De esta manera la igualdad en el sufragio nos lleva a la clasificación de dos grandes grupos.

Sufragio Universal: es aquél concedido por igual a toda persona con mayoría de edad. La fórmula aceptada reza: " Un hombre, un voto".

Sufragio Restringido: Se concede a la persona adornada con determinadas condiciones (cultura, raza , riqueza, sexo).

1.3.1.2. Personal

Esta característica supone que el titular de el derecho, debe acudir a depositar su voto a la urna del distrito que le corresponda; el sufragio es personal y no puede emitirse por conducto de mandatario o de representante, si por alguna razón el ciudadano se ve impedido de acudir a las urnas, pierde el ejercicio de su derecho con respecto a esa elección.

La fórmula, "un hombre, un voto" representa claramente la esencia del sufragio que implica más que nada el principio político de la igualdad entre los hombres; en contraposición al sufragio individual, existen formas de ejercer el sufragio colectivamente o bien situaciones en las que el voto de una persona vale doble o triple; estos esquemas según nuestra forma de pensar son atentatorios de la democracia representativa y desvirtúan el papel del derecho al sufragio minando directamente el principio insoslayable de la soberanía popular, ya que trasladan la soberanía a las corporaciones que existen en un determinado Estado o bien crean clases privilegiadas con voto múltiple.

Con el objeto de que el ciudadano no deje de ejercer su derecho por causas de fuerza mayor, las leyes electorales prevén mecanismos extraordinarios para la emisión del voto, como son las listas adicionales en las que se hacen contar los votos de aquellas personas que se encuentran fuera de sus distritos o de su entidad.

En algunos países como Uruguay, Suecia y Estados Unidos se ha adoptado incluso el voto por correspondencia, en la que el ciudadano vota por correo debido a que se encuentra fuera de su residencia o país, o bien por imposibilidades de tipo físico.

1.3.1.3. Libertad y Secreto

La democracia, en tanto que forma de gobierno, justifica su existencia al asegurar y consolidar las libertades esenciales del ser humano; el derecho al sufragio no puede ser la excepción, e implica el más absoluto respeto hacia el acto de volición del ciudadano que se traduce en el voto, esa es la libertad en el ejercicio del sufragio.

Toda forma de presión o coacción tendiente a variar la voluntad firme de un individuo, para votar por determinado candidato o partido, es atentatoria del régimen representativo y provoca tarde o temprano una ruptura entre gobernantes y gobernados.

Con el objeto de lograr que el sufragio sea ejercido libremente, se ha instituido el voto secreto, aunque el voto público tuvo muchos partidarios. John Stuart Mill, uno de ellos, consideró que el votante tiene una obligación moral absoluta de considerar el interés público y no su propia ventaja, por lo que el voto tiene que ejercerse con el mejor criterio posible y en consecuencia debe ejecutarse ante la mirada y la crítica del pueblo. 52

Adolfo Posada señala que el sufragio implica una función política, un deber cívico y dado que el Estado moderno, por su condición de representativo exige una atmósfera diáfana de publicidad, la emisión del voto debe ser pública.⁵³

52 John Stuart Mill. *Opus cit.*, p. 182.

53 Adolfo Posada. *Opus cit.*, p. 115

Carl Schmitt señaló que solo el pueblo verdaderamente reunido es pueblo, y de este modo puede aclamar o recusar, en esto consiste lo público, esencial para la moderna democracia. El sufragio secreto no es democrático, sino expresión del individualismo liberal, pues la votación secreta transforma al ciudadano en un hombre privado que desde la esfera de lo privado manifiesta una opinión privada, y emite su voto.⁵⁴

De esta manera la esencia del voto público consiste en formar una conciencia cívica; al publicitarse el voto el ciudadano actúa responsablemente.

En las antiguas democracias el voto fue público. En 1872, en Inglaterra se introdujo el voto secreto, a guisa de experimento político, para luego establecerse definitivamente. En Prusia el voto público se aplicó hasta 1920; así a principios del siglo XX Europa se dividía en países partidarios del voto público y del secreto.

En la actualidad han ganado la batalla los partidarios del voto secreto, por lo que dicha fórmula ha sido adoptada en su totalidad por los países respetuosos de la voluntad popular.

Consideramos el voto secreto, como una garantía indispensable para el libre e independiente ejercicio del derecho al sufragio.

Conceptualizar al sufragio como una función pública y no como un derecho, ha llevado a la posición errónea de considerar la publicidad del voto como sinónimo de respetuosa conciencia cívica orientada al cumplimiento de un deber ciudadano.

El sufragio constituye un derecho, y como tal debe protegerse su ejercicio por medio del voto secreto. No se debe confundir que el ciudadano ejerza su derecho concientemente (imbuido de una cultura del sufragio), convencido de que emitiendo su voto actúa sinceramente para su bienestar y el de los demás sin necesidad de pública exhibición, con la función pública que ejercen los gobernantes, y en la que sí es necesaria la publicidad de sus acciones con el objeto de que el pueblo juzgue y vigile a aquellos que lo representan.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, señala en su artículo 21, inciso 3 que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público, y que 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.⁵⁵

⁵⁴ Carl Schmitt. *Opus cit.*, pp. 282-283.

⁵⁵ Ignacio Burgoa. *Opus cit.*, pp. 737-738.

La Comisión Internacional de Juristas, hablando de los requisitos fundamentales del gobierno representativo en armonía con el imperio del derecho, llega a la misma conclusión en el punto tres al señalar que las elecciones habrán de celebrarse por votación secreta y en condiciones que garanticen el ejercicio del derecho del sufragio sin la interposición de trabas o presiones, señalando de igual forma para la existencia de una sociedad en armonía con el imperio del derecho (en el punto 9, inciso b) que quedará prohibida la adopción, mientras duren las elecciones, de toda medida que pueda hacer posible la divulgación de la identidad del votante y del contenido de su boletín de voto.⁵⁶

1.3.1.4. Obligatoriedad

La obligatoriedad en el ejercicio del derecho de sufragio, nace fundamentalmente de considerarlo como un deber y una función pública; esta obligatoriedad implica el apercibimiento por parte del Estado de sancionar al ciudadano en caso de no cumplir con la supuesta función que desempeña.

Adolfo Posada señala que la función del sufragio entraña un deber para con el Estado de índole político; el elector no obra en función individual, sino como un órgano del cuerpo político, un funcionario público, lleno en tal supuesto de obligaciones, por lo que el voto no es un patrimonio individual y sí un deber cívico que implica una función política intermitente.⁵⁷

El voto obligatorio fue impuesto en 1875 en Francia para las elecciones senatoriales, y en seguida se implantó en Bélgica en 1893 y en Argentina en 1912; actualmente las constituciones modernas tienden a imponer la obligación jurídica de votar. En contraposición al voto obligatorio, se encuentra el voto facultativo, que supone el libre ejercicio del mismo, dado el carácter de derecho que ostenta el sufragio.

Luis Izaga combate el voto facultativo, señalando que es falso que el titular de un derecho quede libre para ejercerlo o no: cuando no interviene interés de tercero puede quedar libre; cuando hay interés de un tercero o interés social, el derecho entraña al mismo tiempo una obligación como podría ser el derecho y la obligación del padre de familia a educar a sus hijos, esto se acentúa en el sufragio que es una función pública en cuyo recto ejercicio está comprometido el bien general del país.⁵⁸

⁵⁶ Comisión Internacional de Juristas. *Opus cit.*, p. 10

⁵⁷ Adolfo Posada. *Opus cit.*, pp. 45-46.

⁵⁸ Luis Izaga. *Opus cit.*, pp. 330-331.

Otro argumento que fundamenta la necesidad del voto obligatorio es el abstencionismo, considerándose que en la medida en que los ciudadanos sean compelidos a votar por medio de una sanción, adquirirán un mayor interés en los asuntos políticos del país, ejercerán correctamente su función y automáticamente el gobierno electo estará más legitimado, puesto que el electorado registrado en el padrón electoral habrá acudido a las urnas casi en su totalidad, derrumbándose de facto el fantasma del abstencionismo que tanto preocupa a los gobiernos.

Estimamos inadecuados los argumentos anteriores y nos pronunciamos en favor del voto facultativo, en virtud de ser el sufragio un derecho; no es una posición responsable encaminada a que el ciudadano use ese derecho como mejor le parezca o que inclusive no lo ejerza; supone que toda persona conozca a fondo la "cultura del sufragio". La idea es que el sistema educativo de cualquier país forme a sus ciudadanos, cultive en ellos la afición y el gusto por la política, que no es otra que la seria y responsable tarea de la participación activa cuya culminación es el sufragio. El ciudadano tiene que captar, que al ejercitar el sufragio participa en el gobierno ratificando o rechazando a quienes lo representan, y puede pronunciarse por el programa político que estime mejor para la colectividad.

El voto obligatorio perjudica la voluntad del individuo; es en la mayoría de los casos ansia de legitimación (electoral) por parte del gobierno, muchas veces más preocupado por las frías estadísticas (que demuestren altos porcentajes de votación) que por el sentir general de la población.

Inclusive el ciudadano puede librarse del voto obligatorio depositando su papeleta en blanco en la urna: no hay condena más enérgica que ésta, ya sea para los partidos contendientes o para el gobierno que deja el poder.

El sufragio no constituye un derecho y una obligación, es únicamente un derecho para que el ciudadano participe en el gobierno; no se puede comparar con el derecho y la obligación del padre de familia de educar a sus hijos donde sí existe una verdadera obligación del padre para que el niño no quede desamparado e ignorante.

Pensamos, dentro de este contexto, que la solución del abstencionismo no es el voto obligatorio, sino la cultura del sufragio y el respeto y fomento de ella por parte de las instituciones gubernamentales.

La cultura del sufragio debe alimentar de rectitud al ciudadano, enseñarlo a votar por aquella persona que se juzgue digna para el cargo de elección; el ciudadano debe de entender que el sufragio es su lanza y al mismo tiempo su escudo contra la tiranía del mal gobierno.

Una dificultad a que se enfrentan los seguidores del sufragio obligatorio es encontrar una sanción efectiva para el que no cumpla; la privación del derecho del sufragio no tendría relevancia cuando un individuo no acostumbra votar, ya que no lo afectaría en lo más mínimo; por otra parte las sanciones pecuniarias como la multa se basa en apreciaciones muy subjetivas: tendría que ser muy alta la multa para poder hacerse efectiva, por lo que se tornaría injusta dada la desigual distribución de la riqueza; la privación de la representación política a la circunscripción donde hay muchas abstenciones carecería de toda lógica ya que perjudicaría a los ciudadanos que sí ejercieron su derecho. Analizado todo lo anterior, no es posible hallar una sanción que contenga un criterio de equidad y justicia.

Por último añadiremos que muchas de las constituciones estatales, que señalan la obligación o el deber de votar, lo hacen como una mera enunciación dogmática, sin apoyo coactivo, como es el caso de la legislación mexicana; aunque algunas constituciones, establecen una sanción para el que no ejerza el derecho de sufragio, como la cubana que en su artículo 97 señala: "esta función (el sufragio universal) será obligatoria, y todo el que, salvo impedimento admitido por la ley, dejare de votar en una elección o referendo, será objeto de las sanciones que la ley le imponga y carecerá de capacidad para ocupar magistratura o cargo público alguno durante dos años, apartir de la fecha de la infracción" 59.

Otras constituciones relegan a la ley secundaria la obligación de fijar la sanción para el incumplimiento del derecho al sufragio; sanciones que en la generalidad de los casos son totalmente ineficaces.

1.3.1.5. Directo

El ejercicio del sufragio se realiza inmediatamente, es decir el elector elige personalmente, sin intermediario a sus representantes.

59 Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de México, LII Legislatura. *Opus cit.*, p.

En contraposición al sufragio directo está el indirecto o a dos más grados, en el cual los electores en vez de elegir directa o inmediatamente al candidato, escogen determinadas personas, que en lugar de ellos cumplen esa misión.

A estos segundos electores se les denomina de segundo, tercer grado o más grados, según sea el número de veces que se realiza la operación para nombrar electores; también son llamados compromisarios.

Rafael Bielsa estima que el sufragio es directo ya que no puede emitirse el voto por conducto de mandatario, sino personalmente, y la elección será indirecta cuando el que deba de votar sólo pueda hacerlo por electores; en efecto, no es el voto lo indirecto, pues el que vota lo hace directa y personalmente, sino la elección.⁶⁰

La característica que analizamos se refiere más propiamente a las elecciones que, serán directas cuando el pueblo elija inmediatamente a sus representantes, e indirectas cuando elija a compromisarios que habrán de designar a los representantes.

La elección indirecta funda su efectividad en el supuesto de que el compromisario actuará con una mayor reflexión, capacidad e ilustración que sus electores. El desconocimiento por parte del pueblo de las plataformas electorales o de algún candidato, justifica que se deposite la confianza en un elector (más versado y juicioso) que designará a los representantes; se supone que por medio de la elección primaria se depura el cuerpo electoral.

Sieyès, prohombre de la revolución francesa, imaginó (más que nada como una barrera para contener los supuestos excesos y vicios del sufragio universal) una estructura piramidal en la que los electores originarios elegieran a otros electores, y estos a otros, llegándose a los altos funcionarios por medio de un procedimiento de lamización.

Gustave Le Bon, en su análisis de las masas, señala que las masas electorales (aquellas que elegirán a sus representantes) son heterogéneas, manifiestan una escasa actitud de razonamiento, ausencia de espíritu crítico, irritabilidad, credulidad y simplismo; se descubre mucho la influencia de los líderes que las seducen. Páginas adelante, sin embargo, el autor indica que no es la idea atacar el sufragio universal, y se hace la pregunta si el sufragio restringido a los más capaces mejoraría el voto de las masas, estableciendo que es imposible dado que en masa los hombres se igualan siempre,

⁶⁰ Rafael Bielsa. *Opus cit.*, p.215.

por lo que tratándose de cuestiones generales, el sufragio de cuarenta académicos no es mejor que el de cuarenta aguadores. 61

De esta forma, los criterios que sustentan la elección indirecta son absolutamente antidemocráticos y desvirtúan el sufragio universal. Los compromisarios en la práctica deben fidelidad al partido político que los proclama, por lo que la elección se torna viciosa y añade fútilmente otra instancia electiva que transgrede el principio de la soberanía popular.

Otro argumento contundente estriba en que hay que cubrir determinados requisitos para ser elector de segundo grado (muchos más que para ser elector primario) por lo que la elección se vuelve clasista.

Dentro de este contexto apoyamos el ejercicio del sufragio en elecciones directas, que son las que muestran de una manera efectiva cual es la voluntad del pueblo.

1.3.2. EFECTOS DEL SUFRAGIO

Cuando el pueblo se vuelca a las urnas y ejercita su derecho al sufragio, en un clima de plenas garantías, necesarias para una expresión pura y transparente de la voluntad popular, se producen una serie de efectos que alimentan la esencia del Estado democrático; es imposible soslayar dichas consecuencias, máxime que son tan trascendentales que proyectan al sufragio como un derecho fundamentalísimo.

Si la penumbra se cierne sobre el sufragio popular, degradándolo mediante vicios y corrupción; si no existen medios de defensa ni garantías que hagan prevalecer una "voz popular" nítida, los efectos (que son intrínsecos al sufragio) se generarán en la podredumbre, y podemos profetizar sin temor alguno que peligra la vida misma de la democracia y del Estado.

De los conceptos vertidos, nace la necesidad de examinar esta serie de consecuencias originadas a partir de la naturaleza misma del sufragio: con el simple hecho de ejercitar éste (en un sistema de plenas garantías) brotarán los efectos, que son a un mismo tiempo indicadores y guías del destino de una nación.

61 Gustave Le Bon. *Psicología de las Masas*, 2a. Edición, Ediciones Morata S.A., Madrid, España, 1986, pp. 129 y 134.

1.3.2.1. Expresión de la Soberanía Popular

El sublime principio de la soberanía popular, no es una mera abstracción que se queda en el plano de las ideas hermosas (pero imprácticas): adquiere vida propia cada vez que los ciudadanos acuden a los comicios y votan; el derecho al sufragio es por tal motivo el soporte fundamental para el ejercicio de la soberanía.

Es cierto que hay imperfecciones en el sufragio, pero las bondades son mucho mayores. Por otro lado en el campo de las Ciencias Políticas y el Derecho, no se conocen, ni se han creado aún mecanismos por los cuales pueda el pueblo ejercitar su poder; así con sus fallas, este derecho adquiere la categoría de instrumento sine qua non de la soberanía popular. Se forja una relación indestructible entre soberanía y sufragio.

El manifiesto que debía preceder a la Constitución, leído por Francisco Zarco el 5 de Febrero de 1857 (documento que citamos anteriormente en el subcapítulo referente a la soberanía popular), resume con elocuencia y claridad el dogma del pueblo soberano, en tanto que hacedor de la Constitución, de las leyes, de los poderes y de las reformas; así el sistema representativo que lleva a la práctica lo anterior, encuentra su razón de ser únicamente en el voto, la confianza y el consentimiento explícito.

Nuestra Constitución Política proclamó en el artículo 39 el dogma de la soberanía del pueblo y el artículo 4 del Código Federal Electoral señala que el sufragio expresa la voluntad soberana del pueblo mexicano.

El destino de nuestra nación sólo puede forjarse de la comunión entre soberanía y sufragio; este clamará la voluntad popular y señalará el rumbo ineludible que escojan los mexicanos. Los detractores del sistema representativo indican que con el sufragio solamente se está designando a un representante, como si fuera una simple función política; idea totalmente falsa, ya que hay un compromiso inquebrantable de acatar la voluntad popular. ¡ Que se cuide aquél gobierno que no la acate! La historia es prolija en ejemplos: las revoluciones son la mayoría de las veces resultado de la diferencia entre lo que el pueblo quiere (mínimos de bienestar, justicia y paz social) y lo que los gobiernos hacen.

1.3.2.2. Piedra Angular de la Democracia

El derecho al sufragio ejercido en elecciones libres y periódicas, constituye la piedra angular de la democracia. A mayor respeto y libertad del sufragio universal, mayor democracia. Así el largo y espinoso camino de los pueblos en pos del sufragio universal, fue por años el termómetro político para medir el grado de democratización de una comunidad: cada conquista del voto para un grupo social significó un poco más de democracia.

Decio Ulloa señala que jurídicamente existe democracia cuando el pueblo participa en la forma y en el ejercicio de gobierno de acuerdo a los siguientes presupuestos: participación efectiva y totalmente activa del pueblo en la vida del Estado; elecciones políticas periódicas, para que se renueven la identidad entre gobernantes y gobernados; existencia de partidos políticos con reconocimiento expreso del partido gobernante otorgándole los medios jurídicos indispensables. 62

Las elecciones en la vida de un país son el sustento del régimen democrático; en las democracias organizadas constitucionalmente las principales funciones gubernamentales están reservadas a los representantes emanados de la voluntad popular (por lo general función legislativa y ejecutiva), por lo que la organización electoral se transforma en el fundamento de todo sistema político de carácter democrático.

Para Samuel P. Huntington la democracia existe ahí donde los principales dirigentes del sistema político son elegidos merced a las elecciones competitivas, donde el grueso de la población puede participar. 63

Así concluimos que democracia y elecciones (con pleno ejercicio del derecho al sufragio) son las dos caras de la misma moneda.

62 Decio Ulloa. "Los Presupuestos de la Democracia", en Cuadernos al derecho. Universitas, S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1979, p.60.

63 Cit. por Guy Hermet. "Las Elecciones en los Regímenes Autoritarios", en Guy Hermet, Alain Rouquié y Juan J. Linz (comps.), ¿Para qué sirven las elecciones.? Editorial FCE, México D.F., 1982, p. 18.

1.3.2.3. Fuente de Legitimación

El derecho al sufragio que ejercita el pueblo en las elecciones constituye la principal fuente de legitimación de todo poder político.

La legitimación fundamentalmente consiste en que la colectividad, el pueblo, acata pacíficamente a la autoridad cuando hay una creencia racional en la legalidad del ordenamiento establecido, y del derecho de mando de los designados de acuerdo a dicho ordenamiento, para ejercer la autoridad que de este modo se convierte en legal.

Este proceso de legitimación se da en la medida que es el pueblo mismo quien crea el ordenamiento por medio de la Constitución; ahí establece los procedimientos y las normas electorales por las cuales buscarán el poder los candidatos a representantes populares. En la medida en que la jornada electoral de un Estado se apege plenamente a las normas electorales que marca la ley fundamental, las autoridades designadas en dicha jornada serán legítimas y emanadas de la más pura voluntad popular.

Seymour Martin Lipset señala que una democracia es legítima, no sólo en el aspecto político, sino cuando satisface las funciones básicas de gobierno tal como las considera la mayoría de la población. ⁶⁴

De esta manera tenemos dos principales fuentes de legitimación: la electoral (tiene su base en la ley y la voluntad popular); y la del buen gobierno que procura el bienestar y la justicia para la población. La legitimación electoral tiene que preceder a la segunda, puesto que si un gobierno no se sustenta jurídica y popularmente, menos cumplirá las funciones básicas de gobierno.

De ahí la importancia que para cualquier gobierno tiene el proceso electoral, en tanto que fuente inicial y esencial de legitimación; si no la hay, vendrá la usurpación.

Por otra parte la legitimación dentro del concierto de las naciones, presenta una dualidad, en tanto que legitimación nacional e internacional que no puede ser desdenada.

En las democracias de corte occidental (como los Estados Unidos de América, Gran Bretaña, Alemania Federal y otras más) se ha relegado a un segundo plano la legitimación electoral internacional, mientras que en otros países (dictaduras, seudodemocracias, gobiernos autoritarios) la elección representa una licencia de moralidad en el extranjero, por lo que el valor internacional del proceso adquiere tanta relevancia como el nacional.

⁶⁴ Seymour Martin Lipset. *El Hombre Político*. FCE, 1965, México, D.F., p. 58.

En la legitimación internacional se busca una posición de privilegio y de ética democrática con respecto a todas las naciones; esto repercute principalmente en un incremento de las relaciones internacionales, la cooperación bilateral y multilateral, el comercio y las inversiones. La legitimación nacional, en cambio se orienta a lo que ya explicamos a principios de este apartado.

Esto explica que el gobierno de Francisco Franco haya organizado 11 escrutinios en 26 años, de 1947 a 1973, acelerando su frecuencia en el curso de los últimos años, para llegar a 6 consultas en los 7 años transcurridos de 1966 a 1973; por su parte el régimen portugués de antes de 1974, organizó 11 elecciones en 28 años, de 1945 a 1973. 65

1.3.2.4. Renovación Pacífica del Poder

El principio de la alternancia posible y pacífica de los gobernantes, es una consecuencia fundamental de la democracia electoral-representativa.

La democracia rechaza la violencia y supone una actitud de tolerancia y de madurez cívica, en la que los ciudadanos respeten el ordenamiento jurídico y el gobierno.

Existiendo la legitimación el pueblo acepta el reemplazo tranquilo de los gobernantes que el mismo escogió mediante el sufragio. Cuando no existe una renovación pacífica del poder, sucede que los ciudadanos han disminuído su credibilidad en los procesos electorales; el voto seguramente habrá sido violado o bien existieron vicios que deformaron la voluntad popular.

Sólo unas elecciones limpias y transparentes aseguran una renovación pacífica del poder. La historia de nuestro país en tal sentido es muy parca en ejemplos, con excepción del período posterior a la revolución (con sus muchos bemoles), ya que los períodos anteriores se caracterizaron por las luchas fratricidas por el poder, relegándose a las elecciones a un plano ilusorio.

En la actualidad en algunas elecciones municipales se da la renovación de puestos en un clima de violencia y descontento social.

65 Guy Hermet. *Opus cit.*, p. 44.

1.3.2.5 Organo de Expresión de la Opinión Pública

El sufragio es una auténtico órgano de expresión de la opinión pública.

Las elecciones implican un consenso de opinión que conlleva a un nexo de unión entre gobernantes y gobernados; de tal forma que es sumamente importante el conjunto de circunstancias en que se configura la opinión pública. El fin de las elecciones es un gobierno de opinión, obediente a la opinión pública y responsable ante ella; en un supuesto de elecciones libres la opinión debe ser libre y autónoma, en tanto que exprese una voluntad del pueblo relativamente independiente y no un mero reflejo de la voluntad del Estado.

Una opinión pública relativamente libre y autosuficiente, sólo se logra con un sistema de controles varios y alternativos de influencia e información, una especie de libre competencia entre los medios de difusión y los líderes de la opinión. 66

Por otra parte Cotteret y Emeri indican que los sociólogos contemporáneos han reintegrado el sistema político dentro de la sociedad política global, con la consiguiente comprobación de que aquél, no es más que un catalizador que transforma las necesidades de los gobernados en decisiones apremiantes. Los mismos autores aplican el esquema de Easton, explicando que las necesidades de los ciudadanos se traducen en peticiones y estas son reunidas por los portavoces (partidos políticos); el sistema político traduce estas demandas en decisiones que serán aplicadas a los ciudadanos; estos últimos reaccionan con esas decisiones; el esquema se completa con el sistema electoral en tanto que medio privilegiado que gobierna la retroacción, ya que su función consiste en asegurar la comunicación entre los gobiernos y los gobernados.67

Formada la opinión pública, en tanto que voluntad política racional, se exterioriza por conducto del sufragio: se sabrá cual es la tendencia ideológica y política mayoritaria de la sociedad o bien la orientación del electorado hacia las diversas opciones presentadas por los candidatos y los partidos políticos, y lo que es más importante, se conocerá la forma en que la mayoría de la población quiere ser gobernada.

66 Giovanni Sartori. *Aspectos de la Democracia*. Editorial Limusa -Wiley, S.A., México D.F., pp. 85 a 87.

67 Jean Marie Cotteret y Claude Emmeri. *Los Sistemas Electorales*. Oikos Tau, S.A. Ediciones, Barcelona, España, 1973, pp. 147 y 148.

En la medida en que los partidos políticos y sus candidatos tengan la capacidad necesaria para captar la ideología y el sentir popular, incorporándolos a sus plataformas electorales, sabrán ganarse a la opinión pública que por conducto del electorado sufragará indudablemente por ellos.

El sufragio se convierte en el órgano de comunicación del pueblo.

1.3.2.6. Efectos Plebiscitarios

El sufragio realiza funciones plebiscitarias. Una consecuencia de gran relevancia cuando se ejercita este derecho, es la ratificación de la identidad de finalidades entre gobernantes y gobernados, o bien su desaprobación.

Esto se realiza de la siguiente manera: en los países en los que existe la reelección, el pueblo expresará inmediatamente si desaprueba o ratifica al representante popular. Una desaprobación significa que el representante se ha alejado de la voluntad popular, desacatando el mandato, ya no existe identidad entre lo que los gobernados quieren y lo que el gobernante hace. La ratificación implica la concordancia teleológica entre representados y representante.

En aquellos países en los que no hay reelección, el partido político experimentará al plebiscito del electorado; si el representante ejecutó la voluntad popular, el siguiente candidato del mismo partido lógicamente recibirá una copiosa votación que le hará ganar; cuando los representantes actúan de una manera distinta a la que el pueblo quiere, el electorado desaprobará en las urnas dicha actuación dejando de votar por el partido político.

Raymond Carré de Malberg señala que el cuerpo electoral da a conocer su voluntad o sus sentimientos por la selección de sus elegidos, de quienes espera una política conforme a sus puntos de vista, por lo que no hay una mera votación popular, sino que el cuerpo de electores ejerce realmente un principio de participación en la formación de la voluntad nacional; este autor agrega que la periodicidad relativamente corta de las elecciones proporciona a los ciudadanos la oportunidad de conformar o revocar a sus elegidos, quienes ya no son dueños por sí solos de las decisiones a tomar.⁶⁸

⁶⁸ Raymond Carré de Malberg. *Teoría General del Estado*. FCE, México D.F., 1948, pp. 1104 y 1105.

El pueblo tiene en su derecho al sufragio un sólido instrumento con el que aprueba o desaprueba a sus candidatos, partidos políticos, gobiernos, programas de acción, ideologías, etc.; esta función tiene como elevada finalidad buscar la concordancia, el respeto y la identidad entre los gobernantes (que se deben al pueblo) y los gobernados.

1.4 MODALIDADES

1.4.1 DEMOCRACIA DIRECTA

La democracia directa, en su más puro sentido implica la participación inmediata de los ciudadanos en las funciones gubernativas, sin que medie ningún tipo de representación. El ciudadano, en ejercicio del sufragio, puede intervenir de una manera directa en las decisiones públicas, mediante la facultad de iniciar, provocar, proponer o aprobar reformas de un modo obligatorio o facultativo.

El ideal de la democracia antes expuesta y pregonado por Rousseau en el *"Contrato Social"*, solamente ha podido practicarse en algunos cantones suizos, además de la Grecia Antigua.

En cantones como Uri, Glaris, Nidwalden, Okwalden y los dos de Appenzel, cuya población fluctúa entre los 15 mil y los 50 mil habitantes, la democracia directa funciona por conducto de la "Landsgemeinde", que es una especie de asamblea única donde se reúne el pueblo para votar directamente. En estas comunidades se aplica el principio de que los jefes deliberan acerca de los asuntos de menor importancia y el pueblo entero acerca de los otros, es decir los de mayor importancia.

La Constitución de Appenzel nos da una idea de la organización política de los cantones. El artículo 10. atribuye la soberanía al pueblo, el cual la ejerce directamente por la "Landsgemeinde" e indirectamente por intermedio de los magistrados elegidos por él. La asistencia y participación en la Asamblea, que se reúne dos veces por año en sesión ordinaria, es una obligación cívica. La "Landsgemeinde" es competente para publicar edictos, modificar o derogar leyes, confirmar los tratados y aprobar los gastos y decisiones financieras; además de que elige a los siete miembros del consejo de gobierno y a los once integrantes del tribunal supremo. 69

El sufragio encarna aquí, la función de decisión y de gobierno; aunque la democracia directa no se da en un sentido puro, dado que existe un consejo de gobierno y un tribunal supremo, que también toman decisiones a nombre del cantón.

En estos últimos lustros, se ha acrecentado en el mundo la petición de una mayor democracia; esta demanda parte del presupuesto de que la democracia representativa sea equilibrada con instituciones propias de la democracia directa; la razón primordial estriba en una supuesta desviación teleológica de la representación, fruto de las complejas sociedades modernas que tienden hacia el "pluralismo" y "la representación de intereses"; la sociedad pluralista se orienta a la asociación de los individuos en grupos afines (por profesión, trabajo, intereses, ideología) que defienden sus propios intereses,

69 Adolfo Posada. *Opus cit.* pp. 63 y 64.

de esta manera son los grupos o corporaciones los que llevan los papeles principales en la participación política, relegando a los individuos a un segundo plano, por lo que la soberanía pasa del pueblo hacia las diversas corporaciones, muchas veces con intereses contrapuestos y en franca pugna con el gobierno.

Es pues, la práctica de algunos de los mecanismos de la democracia directa, una reincorporación del individuo al primer plano político; significa el ejercicio de la soberanía por parte del pueblo, en la toma de decisiones que lo afectan como colectividad, además de un correctivo contra las desviaciones de los representantes. Las instituciones de la democracia directa suponen un alto grado de politización del ciudadano, encaminado al conocimiento de los asuntos públicos; así como sistemas idóneos de información y prensa que coadyuvan en esta tarea evitando la manipulación del ciudadano.

Ha tenido difusión recientemente la idea muy futurista de la "computocracia", que basa el ejercicio de la democracia directa en la computadora; es decir cada ciudadano tiene la posibilidad de transmitir su voto a un cerebro electrónico; según Dahrendorf, y nosotros estamos de acuerdo, es muy peligroso este exceso de participación ya que el ciudadano se saturaría de política y aumentaría la apatía electoral, dado el cúmulo de decisiones que se tendrían que tomar diariamente; lo público desplazaría lo privado. 70

Aunque la idea no deja de ser interesante, e inclusive práctica, pero sólo para aquellas decisiones trascendentales para el pueblo.

A continuación se dará una breve enumeración y explicación de las instituciones fundamentales que conforman la democracia directa.

1.4.1.1 La Iniciativa Popular

La iniciativa popular (aunque constituye una forma de democracia directa) no es si misma una modalidad del sufragio, ya que puede prescindir de él para actualizarse, aunque es importante conocer su función.

Por medio de la iniciativa popular se transmite la potestad de iniciar el procedimiento de revisión constitucional o de formación de la ley a una determinada fracción del electorado 71; es llamada también iniciativa legislativa.

Cuando se produce esta iniciativa, siempre que contenga determinados requisitos, hay la obligación por parte de los poderes públicos constituidos de resolver acerca de lo propuesto.

70 Cit. por Norberto Bobbio. *Opus cit.* p. 20.

71 Pablo Biscaretti di Ruffia. *Derecho Constitucional*. Editorial Tecnos, Madrid, España, 1973, p. 421.

Berlín Valenzuela señala que hay dos tipos de iniciativa popular que son: la formulada y la simple; consiste la primera en la presentación de un proyecto de ley para que sea tratado por el cuerpo legislativo; la segunda implica la exigencia de una parte del electorado para que se someta a la consulta popular una acción legislativa determinada.⁷²

La iniciativa popular fue adoptada por la Constitución Francesa de 1793. Luego fue aplicada en algunos de los cantones suizos y en algunos estados de la Unión Americana, donde se sigue utilizando en estados como Oregon y Colorado. Es muy variable el número de ciudadanos necesarios para solicitar la iniciativa.

En México por reforma constitucional de fecha 6 de Diciembre de 1977, el artículo 73, fracción VI, base 2a., estableció la iniciativa popular para la actividad legislativa concerniente al Distrito Federal, señalándose que los ordenamientos legales y los reglamentos que la ley de la materia determine podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la ley señale.

Hubo muy poca respuesta popular para esta reforma, debido en parte a la falta de voluntad política gubernamental. Se dio otra modificación a la Constitución y desapareció el texto de la base 2a.; se creó la Asamblea de Representantes, y en la base 4a. de la fracción VI del mismo artículo 73, se estableció nuevamente la iniciativa popular, sólo que respecto a las materias competencia de dicha Asamblea. La iniciativa, para que proceda debe de provenir de un mínimo de 10 mil ciudadanos debidamente identificados.

Consideramos eficaz una institución como ésta, por lo que es necesaria una participación más activa de los habitantes del Distrito Federal. La iniciativa popular es un vehículo para exponer ideas e inquietudes orientadas a una participación directa en la tarea legislativa. Este derecho debía de extenderse a otros ámbitos del Estado, no hay razón para limitarlo al Distrito Federal.

1.4.1.2 El Referéndum

En un sentido genérico y según Laveleye, puede definirse al referéndum como la ratificación o desaprobación por el pueblo de las leyes.⁷³

Su funcionamiento se logra en un primer plano, mediante una consulta al electorado, acerca de las disposiciones constitucionales o administrativas que se queran aprobar; en un segundo momento el electorado ejerce su derecho al sufragio para manifestar si aprueba o desaprueba las disposiciones objeto de la consulta.

⁷² Francisco Berlín Valenzuela. *Opus cit.* p. 67

⁷³ Cit. por Adolfo Posada. *Opus cit.* p.68

El Referéndum se originó en Suiza, con la idea expresa de que el ciudadano interviniera directamente en la vida del Estado, y no solamente ha trascendido como mera participación del pueblo en el proceso legislativo, sino que se ha constituido casi como una función legislativa de gobierno.

La Ley Federal Suiza de 1874 señala en su artículo 89 que las leyes federales serán sometidas, para su aprobación o desaprobación, al pueblo, si así lo piden 30 mil ciudadanos u 8 cantones. La Constitución del cantón de Berna atribuye la soberanía al pueblo y señala que todas las leyes serán sometidas a la aceptación o desaprobación del pueblo.⁷⁴

La Constitución Suiza de 1874 señala en el artículo 123 que la Constitución Federal revisada, o la parte revisada de la misma, entra en vigor cuando la acepta la mayoría de los ciudadanos que participan en la votación y la mayoría de los cantones.

Hay diversos tipos de referéndum destacando entre los principales el constitucional, cuando la consulta versa sobre alguna disposición del órgano constituyente, y el legislativo, que se realiza cuando se aprueba o rechaza una reforma o ley propuesta por la asamblea legislativa. Puede ser obligatorio, cuando por mandato de la ley es necesario hacer la consulta al electorado, o facultativo cuando se realiza a petición de una parte del electorado, del jefe de Estado o de las asambleas legislativas. También existe el referéndum ante-*legem*, que se realiza antes de la formulación y la sanción legislativa, para que el cuerpo electoral emita su juicio acerca de la conveniencia de una determinada disposición; y el referéndum post-*legem*, cuando constituye la última etapa del proceso legislativo y es requisito *sine qua non* para la existencia de la ley.

El referéndum ha adquirido una gran importancia en la actualidad y su desarrollo va ligado a sistemas de información idóneos, así como a una cultura política de primer orden por parte del electorado.

Las sociedades modernas, altamente tecnificadas, están mucho mejor informadas por los medios de comunicación de masas; por otro lado la toma de decisiones va resultando cada vez más compleja, por lo que estas decisiones son tomadas en gran medida por los técnicos siendo el papel de los gobernados responder con un sí o un no; de esta manera los gobernantes buscan el consenso; ese sería el esquema ideal del referéndum, sin la existencia de deformaciones como manipulación, falsas informaciones y preguntas amañadas que lo desvirtúen. ⁷⁵

⁷⁴ *Ibid.* p. 71.

⁷⁵ Jean Marie Colteret y Claude Emmeri. *Opus cit.* pp. 48 y 49.

En México, en 1977, por reforma constitucional al artículo 73, fracción VI, base 2a., se introdujo el referéndum para los ordenamientos legales y los reglamentos del Distrito Federal, que en la ley de la materia se determinarían.

No funcionó en nuestro país el referéndum, ya que no hubo una real disposición de las estructuras gubernamentales para darle un impulso, aunado a la poca participación popular para exigir su uso. Tan fue así, que desapareció el referéndum de la Constitución.

Creemos necesaria la aparición de procedimientos referendarios en nuestro país, en tanto que mecanismos que indiquen la voluntad popular en asuntos que sean verdaderamente trascendentes y de interés nacional; teniendo como columnas, sistemas eficaces de información, así como una cultura política enriquecida y activa por parte de la ciudadanía mexicana.

1.4.1.3 El Plebiscito

Consiste el plebiscito en la ratificación y aprobación por parte del electorado de un acto esencialmente político. Una característica histórica de esta institución, es que la consulta que se hace al pueblo, la formula un hombre. A partir del primer imperio francés, el plebiscito fundamenta su razón de ser en tanto que manifestación de confianza, por medio del sufragio, en un hombre o un régimen político determinado.

Napoleón Bonaparte se hizo nombrar cónsul vitalicio y emperador con plebiscitos que dejaron mucho que desear, ya que se manipuló y coaccionó al pueblo francés. Napoleón III, después del golpe de Estado en 1851, buscó la aprobación del pueblo mediante un plebiscito; posteriormente através de un segundo plebiscito, intentó su legitimación como emperador. Adolfo Hitler y Benito Mussolini por medio de sendos plebiscitos, obtuvieron la ratificación popular a sus gobiernos totalitarios.⁷⁶

En la actualidad, en la República de Chile ocurrió un caso similar, cuando el dictador Augusto Pinochet, por medio de un plebiscito, consultó a los chilenos la posibilidad de quedarse en el poder otros cuatro años; el pueblo chileno ejerció con dignidad y valentía su derecho al sufragio con un NO, que lleva implícito el deseo de democracia y elecciones libres en una nación tan castigada y reprimida.

Podemos apreciar que la institución del plebiscito, ha tenido un uso contrario al derecho, ya que mediante una aprobación popular directa (casi siempre manipulada, coercionada o defraudada) se pseudolegitiman regímenes anticonstitucionales o dictatoriales.

⁷⁶ Francisco Berlín Valenzuela. *Opus cit.* p.68.

En lo futuro el uso del plebiscito subsistirá, en tanto que la consulta verse sobre actos políticos apegados al derecho y que aún no se encuentren consumados, dentro de un marco, claro está, de absoluto respeto al derecho del sufragio y a las libertades esenciales del ser humano.

1.4.1.4 Revocación Popular

Es un derecho que tiene el cuerpo electoral para solicitar la destitución o separación de sus cargos, de los funcionarios que han sido electos popularmente, debido a que se han desviado de su mandato.

En los Estados Unidos de América es denominado "Recall", y consiste en que un funcionario de elección popular se someta a una nueva elección, antes de que termine su encargo; la idea es que el electorado manifieste por medio del sufragio si dicho funcionario permanece en el cargo o se va. Con esto se busca que el representante acate el mandato popular, mediante una acción popular directa que lo condenará o lo aprobará, según sea el caso. Aproximadamente 1000 ciudades y 21 estados de la Unión Americana lo han adoptado.

La Constitución soviética en su artículo 142, señala que cada diputado tiene la obligación de rendir cuentas ante los electores, de su propio trabajo y del trabajo de los soviets de los diputados de los trabajadores, y puede ser revocado, en cualquier momento, por decisión de la mayoría de los electores.⁷⁷

Aquí, como en la mayoría de las democracias populares, existe la facultad de revocación por parte de los electores en cualquier momento, aunque hay un mandato imperativo, a diferencia de las democracias occidentales donde la representación es libre y el representante no está sujeto a instrucción alguna, lo que no obsta, como ya hemos señalado a que se desvíe del mandato popular.

Hay otra variante del Recall, que es utilizada en los Estados Unidos, constituyendo una especie de apelación de sentencias judiciales a que tiene derecho el pueblo, para revocar aquellas que no estén de acuerdo con el espíritu de la Constitución.

No ha prosperado mayormente esta variante, ya que se considera que se vulnera el respeto a las decisiones del poder judicial y se produce un desequilibrio en la división de poderes.

⁷⁷ Norberto Bobbio. *Estado, Gobierno, Sociedad, Contribución a una Teoría General de la Política*. trad. del italiano por Luisa Sánchez, Plaza & Janes Editores, S.A., Barcelona, España, 1987, p. 174.

1.4.2 RECTIFICACIONES A LA UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO

Durante el desarrollo histórico y jurídico del sufragio, han existido corrientes de opinión que han tratado de desvirtuar la universalidad del sufragio; se ha argumentado principalmente la injusticia que se origina de la participación igualitaria de todos los ciudadanos en el ejercicio del derecho del sufragio, ya que no todos los miembros de una comunidad contribuyen de igual manera al bienestar colectivo, además de que existen individuos que tienen más capacidad, o son más útiles a la sociedad, y por ende son más aptos y tienen más derecho para ejercitar el sufragio. Las rectificaciones consisten principalmente en criterios cualitativos para conceder el sufragio atendiendo principalmente al status de la persona, que se podrá ver beneficiada por razones de cultura, de riqueza o de familia, con la concesión de más votos.

Otro tipo de rectificación ha consistido en otorgar el derecho de sufragio a las corporaciones, y no a los individuos, preconizándose el criterio de que la base de la representación es el corporativismo y no el individuo.

Estimamos antidemocráticos los criterios anteriores: el primero de ellos ataca de raíz el sagrado principio de la igualdad esencial de los seres humanos; el Estado democrático, sólo lo es en cuanto que reconoce que el hombre tiene una serie de derechos fundamentales que presuponen igualdad de acción y oportunidades en todos los ámbitos; en la medida en que el derecho al sufragio no se concede universalmente, un Estado tiende a ser clasista, caracterizándose por los privilegios que otorga a una clase social (las más de las veces la minoría) en detrimento de los otros sectores sociales, que ostentan menores derechos. El segundo criterio anula la participación del individuo entronizando a las corporaciones dentro del Estado, por lo que se da un fenómeno de acumulación de poder, por parte de éstas, que en repetidas veces deja en una posición endeble al gobierno mismo; así, el individuo gradualmente, cede su más elemental ejercicio de la soberanía a la corporación, que tiende a la defensa de un interés de clase o de grupo (el de sus agremiados), por lo que se desampara a aquellos sectores que no pueden formar parte de una corporación.

1.4.2.1 El Voto Plural

La fórmula que nos muestra la esencia misma del sufragio, consiste en el consabido: "un hombre, un voto". Los partidarios del sufragio desigualitario han ideado el sistema contrario, el voto plural basado en un criterio cualitativo, por el cual se le atribuyen más votos al ciudadano que reúne ciertas cualidades, que supuestamente lo hacen ser más útil y capaz para la sociedad.

El voto plural apareció en Francia con la ley de 1818 y en Bélgica en 1893.

El sistema electoral belga otorgaba un voto, a todo habitante de Bélgica que fuera ciudadano, pero además se añadía un voto suplementario al jefe de familia casado o viudo, pero con hijos, mayor de 35 años de edad y que pagase una contribución personal de 5 francos o más; otro voto suplementario al propietario de un inmueble de 2000 francos, o al que pagara un impuesto de 100 francos por renta; existía otro voto suplementario a la capacidad, que se concedía al poseedor de un diploma de enseñanza universitaria o a la persona que desempeñaba ciertas funciones.

Aunque se pudiesen otorgar hasta 4 votos al mismo tiempo a un ciudadano, la norma era que un ciudadano podía disponer hasta de 3 votos.

En la reforma de 1919, Bélgica regresó al sistema de sufragio universal puro y simple.

El voto plural ha desaparecido actualmente; su precario fundamento, incompatible con la naturaleza del sufragio, y su injusta clasificación de los ciudadanos lo ha borrado de todos los sistemas electorales.

1.4.2.2 El Voto Múltiple

Fue característico en Inglaterra, hasta el acta de reforma electoral de 1918. El voto múltiple existía en razón de las llamadas franquicias electorales, debido a que la condición personal de ciudadano no era en sí misma fundamento para ejercer el derecho de sufragio. El elector tenía derecho a votar en más de una circunscripción electoral, en razón de que poseía varios títulos jurídicos, según las franquicias en las que se encontrara comprendido.

Las franquicias electorales eran tres: la residencia; la ocupación de algún local o finca de un negocio con por lo menos un valor de 10 libras y el grado universitario, que autorizaba a los que los ostentaban, a elegir a los diputados de las universidades.

Las elecciones no se realizaban en un sólo día, lo que facilitaba el ejercicio del voto múltiple por aquellos ciudadanos que tuvieran varias franquicias electorales; en 1918 la ley dispuso que las votaciones se llevaran a efecto en un mismo día en todo el país. Con posterioridad la ley de 1928, dispuso que cualquier elector sólo pudiera hacer uso de un máximo de dos franquicias. En 1948, por conducto de la "Representation of the People Act", se acaba con el voto múltiple, suprimiendo la representación especial detentada por los graduados de las universidades.

Actualmente este sistema, al igual que el del voto plural, ha desaparecido; el voto múltiple favorecía a aquellos ciudadanos ricos con varias propiedades en distintas circunscripciones, dándoles mayor injerencia electoral que a los no propietarios, por cierto los más numerosos.

1.4.2.3 El Voto por Clases

Este sistema, opuesto al del sufragio universal, consiste en la agrupación de los electores atendiendo a diversas categorías. Los criterios para delimitar las categorías son variables, aunque la riqueza es un factor decisivo. En este contexto, cada categoría cuenta con un cierto número de representaciones.

La idea fundamental que animó la institución del voto por clases era igualar las clases menos numerosas con las más numerosas, de tal manera que ostentaran la misma cantidad de representaciones. El carácter desigualitario de este sistema, radicó en que había un grupo multitudinario de gente con pocos recursos, en contraposición con una clase rica sumamente reducida, de tal suerte que ambos grupos sociales detentaban la misma representación, a pesar de la notoria desigualdad económica.

La ley de 2 de Abril de 1873 reguló en Austria el voto por clases. Los diputados correspondientes a cada provincia, se distribuían en cuatro grandes clases electorales que estaban formadas por: la clase de los propietarios de grandes territorios; los habitantes de las ciudades, burgos y comarcas industriales; las cámaras de comercio y de la industria; y los habitantes de los municipios rurales.

En Prusia en 1849, también fue usado este sistema, aunque la elección era indirecta; los electores primarios se dividían en tres categorías: la primera de ellas formada por los electores que pagaran un tercio de las contribuciones del distrito electoral; la segunda estaba conformada por los electores que pagaban lo que restaba de impuestos, hasta sumar otro tercio, y por último la tercera categoría en donde estaban los electores que pagaban las cuotas mínimas hasta sumar el otro tercio; cada categoría elegía la tercera parte de los compromisarios.⁷⁸

El voto por clases ha desaparecido, dada la injusticia que se genera al otorgar una sobre representación a alguna clase social, generalmente la más pudiente.

1.4.2.4 El Voto Familiar

La idea del voto familiar se origina principalmente de la concepción patriarcal y familiar de la sociedad.

⁷⁸ Adolfo Posada. *Opus cit.* p. 121.

La sociedad política se concibe en este orden de ideas, como una agrupación de familias, en la que la familia se constituye como la célula básica de la sociedad, fundamentalmente por ser el centro de incubación, educación e integración de cualquier ser humano.

Los defensores de este sistema, señalan que mediante su aplicación se robustece social y moralmente la familia, y por otro lado al otorgar el voto familiar al jefe de familia, se garantiza la ponderación y mesura para el ejercicio del derecho de sufragio, debido principalmente a la responsabilidad y sentido de prudencia que se adquieren al presidir una familia.

Así el voto familiar se concibe de dos maneras: la primera de ellas consiste en elevar a la familia a un rango de entidad de derecho público, y por tal virtud otorgarle el sufragio que lógicamente ejercería el jefe de familia; el otro criterio estriba en otorgar tantos votos, como personas tenga bajo su tutela, al jefe de familia, que se le irán restando en la medida en que los hijos se independicen.

Como ya hemos señalado la ley belga de 1893 concedió un voto suplementario al padre de familia con ciertos requisitos. El voto familiar también se aplicó en el Protectorado Francés de Tunes en 1922, y en Marruecos en 1926, aunque efímeramente.⁷⁹

Creemos que aunque resulta noble y laudable la institución del voto familiar, en la práctica es ineficaz y atentatoria de la igualdad del sufragio. Otorgarle el voto al jefe de familia, en tanto que representante de ésta, supone despojarle a la mujer del mismo derecho; inclusive en el seno familiar, los hijos que dependen del padre, pero que se encuentran en aptitud de sufragar, pueden discrepar de las opiniones políticas del jefe de familia. Resultaría muy difícil llegar a un consenso familiar sin que el padre tratara de oponer sus ideas, además de que implicaría un retorno al voto plural.

1.4.2.5 El Voto Funcional o Gremial

Este sistema se origina a partir de una concepción especial de la sociedad, en la que el individualismo, sustento del régimen democrático tradicional, es sustituido por una idea funcionalista, que considera que la representación en un gobierno debe ser dotada por agrupaciones de personas con una afinidad fundamental, ya sea profesional o gremial.

Así, la organización del derecho al sufragio, tiende a que la base representativa de un gobierno sean las corporaciones, y no las circunscripciones territoriales y distritos electorales.

⁷⁹ Faustino J. Legón. *Opus cit.* p. 538.

La ley electoral corporativa del 17 de Mayo de 1928, en Italia, concedía a los gremios la facultad de designar a los candidatos que se postularían a los cargos electivos, con la intervención del Gran Consejo Nacional Facista; estas listas eran sometidas al escrutinio de los ciudadanos que pagasen una contribución de carácter sindical, o un determinado impuesto.

En Portugal, la Constitución de 1933, prevee una Cámara Corporativa (aparte del presidente de la república y de la Asamblea Nacional) compuesta de representantes de los principales intereses sociales del país en el orden administrativo, moral, intelectual y económico.

En España, durante la dictadura de Francisco Franco, la ley de creación de Cortes, instituyó un sistema con tintes corporativos, ya que en las Cortes necesariamente debían figurar los representantes sindicales.

En América Latina se han dado algunos ejemplos: la Constitución Brasileña de 1934, preveía una cámara de diputados con cuatro quintas partes de representantes electos tradicionalmente, y una quinta parte de diputados electos por las agrupaciones profesionales; en la provincia argentina del Chaco, la Constitución de 1952 estableció una cámara de representantes, cuya mitad de integrantes debía de componerse con candidatos de las entidades profesionales.

La representación funcional, en sí misma no es desdeñable; es totalmente lógica, dada la problemática de la compleja sociedad actual, donde existe la tendencia de los individuos en reunirse en grupos afines para defender sus derechos (sindicatos, asociaciones profesionales, cámaras de comercio, asociaciones y partidos políticos); aunque pensamos que el derecho de sufragio no debe tener su cimiento en las corporaciones, ya que les otorgaría un poder tan grande que competirían con el gobierno mismo, al que relegarían en gran cantidad de ocasiones al papel de mero árbitro en la lucha de corporaciones; se sacrificarían los intereses generales de la comunidad, en pos de los intereses particulares y egoístas de las agrupaciones. En resumidas cuentas se anularía la idea de igualdad de los ciudadanos que ejercen el sufragio, y se fragmentaría al electorado tras de establecer un férreo control corporativo.

La representación derivada del voto funcional o gremial, ha tenido una escasa aplicación en la práctica, y en aquellas ocasiones que se ha utilizado, se impuso en países con dictaduras facistas.

CAPITULO 2

NATURALEZA JURIDICA DEL SUFRAGIO

2.1 OBSERVACION PREELIMINAR

En la teoría democrática, donde la soberanía pertenece originalmente al pueblo en tanto que sostén y fundamento del poder público, se han confrontado dos grandes corrientes del pensamiento que tratan de fundamentar la esencia del sufragio, con el objeto de delimitar su contenido, alcance, limitaciones, los individuos que pueden tener acceso a los comicios y la influencia y proyección directa de estos conceptos en la representación.

Se trata de los partidarios del Sufragio-Derecho y por otro lado los del Sufragio-Función; claro está que en la historia de las instituciones políticas democráticas se han originado muchas variaciones a las tendencias originales. Los factores políticos han sido determinantes en esta lucha ideológica, ya que la composición del cuerpo electoral se determina en gran medida por la solución que se le da a la naturaleza jurídica del sufragio; así la noción del pueblo, en tanto que soberano, ha sufrido ambiguas connotaciones, dependiendo de la correlación de fuerzas políticas e intereses actuales sobre un determinado país.

Se afirma que los dos bandos que se enfrentan (para desentrañar la esencia del sufragio), más que buscar una solución jurídica al problema, debaten como partidarios del sufragio universal y enemigos de éste; así, los que sostienen la tesis del sufragio como un derecho inherente a la persona, se identifican con el sufragio universal, y en contraposición, aquellos que sustentan al sufragio como una función pública, piensan que el mismo debe de reconocerse sólo a aquellos individuos que tengan ciertas condiciones de aptitud, por lo que el sufragio se restringe. En la actualidad pensamos que el problema de la esencia del sufragio, ha rebasado este ámbito, ya que la mayoría de los países han adoptado el sufragio universal, configurándose éste como un pilar del moderno Estado Democrático, de esta manera la cuestión tiende hacia un más acucioso análisis, aunque el debate original sigue vigente.

2.2 EL SUFRAGIO COMO UN DERECHO INTRINSECO AL INDIVIDUO

Esta corriente sostiene que el sufragio es un derecho inherente a la persona humana, es un derecho natural que debe ser reconocido a todos los individuos que forman parte de una comunidad determinada, en tanto que todos los hombres son iguales.

Juan Jacobo Rousseau elaboró el fundamento teórico de esta corriente en su libro "*El Contrato Social*".

Para Rousseau, la soberanía del pueblo se logra por la suma de las distintas fracciones alicuotas de soberanía que detentan todos los individuos que forman un Estado; de esta manera toda persona ejerce su porción de soberanía mediante el voto, contribuyendo finalmente al origen del poder público.

Rousseau señala:

"Supongamos que un Estado tiene diez mil ciudadanos. El soberano no puede considerarse sino colectivamente y en cuerpo, pero cada particular en su calidad de súbdito, es considerado individualmente. Así, el soberano es al súbdito como diez mil a uno; es decir que a cada miembro del Estado le corresponde la diezmilésima parte de la autoridad soberana, aunque esté sometido enteramente a ella. Si el pueblo se compone con cien mil hombres, la condición de los súbditos no cambia, pues cada uno soporta igualmente todo el imperio de las leyes, en tanto que su sufragio, reducido a una cienmilésima, tiene diez veces menos influencia en la redacción de aquellas..."⁸⁰

Para el ilustre pensador de Ginebra la nación soberana, considerada en su conjunto, es la reunión total de los individuos que la forman. La soberanía reside en la nación, pero se halla repartida en porciones infinitesimales entre todos y cada uno de los ciudadanos. Para lograr ejercitar la soberanía plenamente es necesario que los individuos que componen la nación sin ninguna excepción, participen: así se logra la voluntad general y la soberanía ya que si se excluyera a algunos ciudadanos, dichos conceptos quedarían mutilados y falsificados. Esta teoría tradicionalmente ha recibido el nombre de "La Soberanía Fraccionada".

La idea que expone Rousseau, primordialmente se refiere a un Estado donde se aplique la democracia directa, y en la que todos los ciudadanos participen en la formación de la voluntad general que se concretiza en la ley; así, este autor condiciona la representación expresando que la soberanía no puede ser representada, ya que es inalienable, de este modo la voluntad general no puede ser representada y los diputados más que ser representantes, son comisarios, por lo que la ley debe ser hecha por el pueblo.⁸¹

La tesis de Rousseau fue adoptada plenamente por los revolucionarios franceses y tuvo honda repercusión en la transformación del Estado francés, aunque cabe señalar que la presente doctrina fue ampliada al Estado representativo, contrariando la idea original roussoniana aplicable en un esquema de democracia directa.

⁸⁰ Juan Jacobo Rousseau. *Opus cit.*, p.31.

⁸¹ *Ibid.*, p.51

Petión, ante la Asamblea Constituyente en la sesión del 5 de Septiembre de 1789, proclamó que todos los individuos que componen la asociación, tienen el derecho inalienable y sagrado de concurrir a la formación de la ley y nadie puede ser privado de este derecho bajo ninguna justificación. Maximiliano de Robespierre, en la sesión de fecha 22 de Octubre de 1789, señaló que todo ciudadano tiene un derecho igual a participar en la formación de la ley por sí mismo o por su representante, ya que según la Constitución, la soberanía reside en el pueblo, en todos los individuos del pueblo, por lo que de ello se deduce que todo ciudadano tiene derecho a aspirar a todos los grados de representación. Condorcet, en reunión de la Asamblea Constituyente de 23 de Febrero de 1793, afirmó que los derechos políticos deben de pertenecer a todos con entera igualdad y calificó el derecho al sufragio como un derecho natural.⁸²

Boissy d'Anglas, en sesión del 23 de Junio de 1795, cuando expuso su dictamen sobre el proyecto de la Constitución, sostuvo que era imposible restringir el derecho de ciudadanos, ya que la sociedad se compone de miembros que son todos iguales, por lo que a nadie se puede expulsar de su seno.⁸³

En la proclama dirigida al pueblo francés, por el gobierno provisional de 1848 se señaló con toda solemnidad que, todo francés en edad viril es ciudadano político y que todo ciudadano era elector y que todo elector era soberano, de tal forma que el derecho es igual y absoluto para todos.⁸⁴

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en el artículo 6 proclamó que la ley es la voluntad general y que todos los ciudadanos tienen derecho a concurrir personalmente o por medio de sus representantes a su formación. Con la aportación de algunas otras ideas y variantes durante la historia política contemporánea, la corriente del Sufragio-Derecho fundamenta el origen de toda autoridad en la voluntad popular, que tiene su máxima expresión en el sufragio que de este modo se configura como un derecho natural inherente a la calidad de hombre; todos los hombres son iguales y por tal motivo el sufragio no puede negarse a absolutamente nadie.

⁸² Roberto Christensen. *La Soberanía del Pueblo y su Función Electoral*. Librería Editorial Ciencias Ecómicas, Buenos Aires, Argentina, 1957, pp. 82 y 83.

⁸³ Raymond Carré de Malberg. *Opus cit.* p.1111

⁸⁴ Roberto Christensen. *Opus cit.* p.83.

Mucho de la fundamentación del sufragio como derecho natural, se basa en la concepción sociológica de que el hombre es un ser por naturaleza eminentemente político y social, investido con una vocación innata para ejercer sus derechos soberanos (de elección y participación en los actos de gobierno) aunque no existan reglamentaciones legales y ni siquiera un Estado.

Aparte de Juan Jacobo Rousseau, Petión, Robespierre, Condorcet y Boissy d'Anglas, otros autores como Pérez Vento, Toulemon, Salva, Zavalía y Aberg Cobo se han inclinado por esta corriente.

Así, André Toulemon sostuvo que el sufragio se basa en la igualdad en esencia de los hombres, que es un aspecto del superior derecho a la vida, colocado en consecuencia por encima del Estado; esta igualdad, con la imposibilidad de hacer distinciones valederas, desemboca en la necesidad de admitir a todos en el proceso electoral, quiera o no quiera el Estado. Martín Aberg Cobo señala que el sufragio es un derecho natural, que en lenguaje filosófico se llamaría "hipotético", y en terminología jurídica "condicionado" a la existencia de un gobierno electivo, con lo que queda rebatido según él, cualquier argumento que pretendiera esgrimirse basándose en el origen remoto y primero del poder.⁸⁵

Se han argumentado diversas críticas contra la corriente del Sufragio-Derecho: Esmein-Nezard y Leon Duguit consideran que la idea de una soberanía del individuo, es irreconciliable con el hecho de que la voluntad de la minoría se someta a la voluntad de la mayoría, por lo que la voluntad minoritaria se convierte en jurídicamente ineficaz frente a las mayorías.⁸⁶ Otro error de esta doctrina, según Raymond Carré de Malberg estriba en pretender que el individuo sea soberano con anterioridad a la constitución originaria que fija la organización estatal, ya que la soberanía sólo se origina por efecto de esta organización, así la soberanía reside en el ser nacional, en la nación, sin haber residido antes en las partes componentes o individuos.⁸⁷ Se ha mencionado también que de aceptarse la teoría roussoniana de la soberanía, llevaría a declarar contrarios al derecho natural a muchos gobernantes rectos e ilustres, además de que, según Orlando, en aquellos Estados en los que no estuviese establecido el sufragio universal, serían Estados contra naturaleza, lo cual, apunta dicho autor, es absurdo e inadmisibles.⁸⁸

⁸⁵ Martín Aberg Cobo. "El Sufragio". *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires*. Buenos Aires Argentina, Enero-Mayo de 1956, Año XI, num. 47, pp. 9 a 28.

⁸⁶ Raymond Carré de Malberg. *Opus cit.* p. 1111.

⁸⁷ *Ibid.* pp. 1112-1113.

⁸⁸ Luis Izaga. *Opus cit.* p. 327.

Así, los sostenedores de esta crítica específica señalan que no hay ninguna razón filosófica, ni histórica que demuestre que el ejercicio del sufragio sea condición sine qua non a todo gobierno bien ordenado, inclusive otras formas de gobierno, que excluyen o limitan este derecho, son lícitas y en muchas épocas, convenientes. Villey sostiene que el derecho de votar no es de ninguna manera un atributo de la personalidad humana, ya que si lo fuera debería de pertenecer a todos los individuos, aún a los niños, a los locos y a los peores criminales, siendo esto contrario a la razón, ninguna legislación lo ha permitido.⁸⁹ Esta crítica apunta directamente al sufragio universal.

Estas son en resumen, las críticas más frecuentes que se han argumentado en contra de la corriente del Sufragio-Derecho.

⁸⁹ Ibid. p. 327.

2.3 EL SUFRAGIO COMO UNA FUNCION PUBLICA

Esta corriente de pensamiento opuesta totalmente a la del Sufragio-Derecho, nació históricamente durante la Revolución Francesa; se consolidó en la Constitución de 1791, donde la Asamblea Constituyente, refiriéndose a la representación señaló que la soberanía pertenece a la "Nación"; es decir a la suma o colectividad de los ciudadanos considerada como un ser distinto de los individuos que la componen, así, la soberanía radica de una manera indivisible en el conjunto de la colectividad nacional y no pertenece personalmente a cada uno de los ciudadanos.

Esta teoría llamada de la "Soberanía Nacional" respondía con precisión exacta a los deseos e intereses de la ascendente burguesía liberal, que buscaba la fundamentación de su poder en la elección y la representación, con el objeto de desechar a la aristocracia e impedir que las masas populares usaran el derecho al sufragio como un instrumento para conquistar el poder. 90

Así, el titular de la soberanía es la nación considerada como un todo y no el individuo en particular; el ciudadano al votar, no actúa por su propia cuenta sino como un órgano encargado simplemente de designar a los representantes de la nación; dado que el individuo está actuando como un mero órgano, está cumpliendo una función pública, una función de índole nacional, por lo que no puede hacer uso de su poder electoral como lo haría de un derecho establecido en su provecho (es decir ceder, renunciar o enajenar dicho derecho).

La nación en este orden de ideas, tiene la facultad de atribuirle el voto solamente a aquellos ciudadanos que considere más aptos o con la capacidad suficiente para llevar a cabo la función pública del sufragio.

Según Barnave, en este sistema se anula la idea del sufragio universal, ya que la cualidad de elector es sólo función pública a la que nadie tiene derecho y que la sociedad concede como su interés le ordena, por lo que se justifican todas las restricciones al voto.91

90 Maurice Duverger. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. 5ta. Edición, Ediciones Ariel, Barcelona, España, 1970 (Colección Demos-Biblioteca de Ciencia Política), p. 117.

91 *Ibid*, p.117.

El sufragio, como una función pública, es la primera consecuencia de la teoría de la soberanía nacional. Los tratadistas europeos (los franceses primordialmente) derivaron el concepto de Nación y elevaron al Estado, como ya hemos señalado anteriormente, a la categoría de personificación jurídica de la Nación por lo que, le atribuyeron al Estado mismo, la titularidad de la soberanía, consolidándose más ampliamente el sufragio dentro de este cuerpo de ideas como un mera actividad estatal y función pública.

A la corriente del Sufragio-Función, durante su desarrollo, fueron adhiriéndose numerosos tratadistas, entre los que cabe destacar John Stuart Mill, Laband, Esmeind, Palmeston, Orlando y Sánchez Viamonte. La gran mayoría de los escritores en la materia se han inclinado por esta doctrina.

A pesar de las naturales divergencias que se gestan en todo sistema de ideas en las Ciencias Sociales, es posible delimitar un cuerpo coherente en la doctrina del Sufragio-Función.

En un primer momento, los partidarios de esta corriente criticaron la teoría de la soberanía popular, señalando que por un error Rousseau concluyó que todo individuo, en tanto que miembro de la colectividad (en donde reside inicialmente la soberanía) tiene un derecho a participar en el ejercicio de la soberanía; este derecho individual de soberanía es incompatible con el principio democrático del gobierno de las mayorías: es absurdo pretender que las minorías ejerzan su soberanía y al mismo tiempo se sometan a la voluntad de los otros ciudadanos que forman la mayoría; ya que la soberanía implica la negación de toda subordinación o limitación al poder, situación en la que caen las minorías.

El pensador de Ginebra trató de dar solución a este problema, con un razonamiento sumamente endeble, ya que adujo que si la minoría se sometía a la voluntad de la mayoría, no significaba que existieren dos voluntades diferentes, sino que aquella se había equivocado estimándose mayoría sin serlo.

Huelga decir que los sostenedores del Sufragio-Función se lanzaron ferozmente a la crítica de Rousseau, en este punto específico, señalando que es imposible y absurdo que la mayoría posea una virtud especial para no equivocarse; el poder de las mayorías reside solamente en el número, por lo que es inconcebible la existencia de una soberanía individual, dado que uno de los atributos de la soberanía es la indivisibilidad y en este supuesto se rompe. Así, ellos explican que la minoría se somete a la mayoría porque existe un realidad superior detentatoria de la soberanía que es la nación.

Carré de Malberg señala que esta objeción subsiste incluso en un sistema de elección proporcional, ya que si bien es cierto que el ciudadano se sustrae al principio mayoritario en la elección de diputados, vuelve a someterse a este principio en lo referente a las decisiones tomadas por dichos diputados, que serán necesariamente por mayoría.⁹²

Así, para los sostenedores de esta corriente el sufragio no es un derecho natural, ni tampoco es un derecho individual, sino que se yergue como una verdadera función pública, en tanto que ejercicio de una actividad que es la expresión de la voluntad, encaminada a un fin de carácter público que es la designación de los gobernantes.

Se afirma que si el sufragio constituyera un derecho individual podría el ciudadano libremente usar de él, sin ninguna restricción, omitiendo inclusive el bienestar de la patria, finalidad que se persigue al conceptuar al sufragio como una función, en tanto que actividad estatal que puede ser ejercida por sólo aquellos ciudadanos capacitados para tal efecto.

Así, el sufragio universal se restringe en esta doctrina, debido principalmente a que sus sostenedores afirman que la alta misión que persigue el sufragio, exige personas preparadas y capacitadas para las cuales los intereses individuales quedan lógicamente postpuestos, pues lo que importa es lograr la organización adecuada para que un buen gobierno cumpla con sus fines. El sufragio universal se convierte en un mito, ya que ni los niños, ni los locos, ni los condenados pueden de ninguna manera votar; de esta manera si no se le reconoce el derecho al sufragio a los individuos en general, es imposible hablar de tal derecho como natural e inherente al individuo.

Según Carré de Malberg no hay que dejarse llevar por el hecho de que varios países estén en posesión del sufragio universal o bien porque haya una tendencia a que la mayoría de los cargos públicos sean de elección popular, ya que si el ciudadano fuera el titular de la soberanía, necesariamente se habría tenido que llegar al gobierno directo por el pueblo, a una democracia directa.⁹³

En resumen en esta corriente el sufragio se manifiesta como una función social; en primera instancia aparece el Estado, y es en este momento cuando la Constitución habilita a los ciudadanos para que participen en la formación de la voluntad estatal (anteriormente a la formación del Estado, los individuos no poseen ningún derecho

⁹² Raymond Carré de Malberg, *Opus cit.* p.1112.

⁹³ *Ibid.*, p. 1122

al ejercicio de la potestad estatal), así la nación, como única soberana, ejerce su potestad por intermedio de aquellos miembros de la colectividad que considere aptos para tal efecto; de este modo en la ley se establecen los requisitos de capacidad que necesita el ciudadano para ejercer esta función.

Aparejada a la noción del sufragio como una función pública, se suele incluir la categoría de deber. Así la naturaleza de ese deber, es resultado de la naturaleza misma de la función del sufragio, en tanto que deber para con el Estado, deber eminentemente político. Ya se ha señalado que el elector no obra con interés egoísta, sino como un verdadero órgano del cuerpo político, por lo que se transforma en un representante específico del Estado, en un funcionario público con un cúmulo de obligaciones; de aquí nace el deber cívico, que se transforma legalmente en una obligación cuando el ordenamiento jurídico impone concomitantemente a dicha obligación, una sanción para exigir su cumplimiento: el deber del sufragio se convierte en el voto obligatorio, en tanto que mecanismo tendiente a considerar al sufragio, no como un patrimonio personal, sino como una verdadera función, con la obligación moral y legal del recto ejercicio.

Numerosas críticas se han argumentado en contra de la teoría del Sufragio-Función; André Toulemon (defensor del Sufragio-Derecho), estructuró de una manera razonada y acertada una serie de ideas tendientes a demostrar que el sufragio de ninguna manera constituye un función pública. En primera instancia critica la afirmación de que los derechos civiles se ejerzan en interés exclusivo del titular mientras que los derechos políticos, en tanto que afectan directamente a la sociedad, interesan a ésta en mayor medida que los anteriores; sostiene que aún el derecho más egoísta, como es el de propiedad reconoce como fundamento el bien común, por lo que resulta utópico creer que el elector prescinda por completo de su interés (un interés legítimo), en la plataforma y acción del futuro gobierno, para guiarse solamente por la conveniencia de la comunidad.⁹⁴

Toulemon afirma que el ciudadano se deja llevar en parte por un interés legítimo al ejercer su derecho al sufragio, mientras que el funcionario público debe cumplir con su deber y ejercer el cargo para el bienestar de la colectividad y no en provecho propio. Añade el autor que el funcionario público está sometido a un control jerárquico y hasta judicial para el fiel y eficaz desempeño de su actividad, mientras que el elector solo responde ante su propia conciencia de la emisión caprichosa del sufragio; concluye Toulemon señalando que si bien es cierto que la función pública requiere de algunas

⁹⁴ Martín Cobo Aberg. *Opus cit.*, pp. 9 a 28.

condiciones especiales de idoneidad para su ejercicio, la teoría del sufragio universal reduce al mínimo posible los requisitos para ejercer el voto.⁹⁵

Otras características que se han argumentado en contra de la corriente del Sufragio-Función son: la función pública es remunerada y da un derecho de jubilación, en tanto que el sufragio no da ningún derecho de ese tipo a su titular, además que la función es de aceptación voluntaria y de ejercicio continuo, mientras que el sufragio, las más de las veces, resulta obligatorio y de ejercicio discontinuo o intermitente. La facultad de emitir el voto está refida con la función pública pura, cuyo discernimiento no puede ser exigido al Estado.

Concluyen los tratadistas que atacan esta corriente de pensamiento, con entera razón, que no es posible confundir el sufragio con una función pública, ya que tal equiparación llevaría a autorizar de una manera tácita al Estado, en su calidad de dispensador de las funciones públicas, a conceder o a negar el voto a su entero arbitrio, como si fuera una graciosa concesión a los gobernados.⁹⁶

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Martín Aberg Cobo. *Opus cit.*, pp. 9 a 28.

2.4 DOCTRINAS ECLECTICAS

Durante el enfrentamiento ideológico entre los sostenedores del Sufragio-Derecho y los del Sufragio-Función aparecieron otras doctrinas, que analizando a fondo los argumentos existentes en cada corriente, combinaron ideas utilizando lo mejor de cada una para intentar desentrañar la naturaleza jurídica del sufragio.

2.4.1. DOCTRINA DE JELLINEK

En un primer momento Jellinek habla del derecho político, y lo define como aquella facultad de intervenir en los asuntos públicos como un órgano del Estado. El sufragio, para este autor, es de naturaleza política debido a que consiste en una pretensión para tomar parte en la elección de los órganos estatales, actividad que adquiere una dimensión orgánica y funcional.⁹⁷ Así Jellinek, hace una distinción tajante para explicar la naturaleza del sufragio al que conceptúa como un derecho y como una función: separa completamente ambos caracteres señalando que el sufragio es derecho, no en cuanto al poder de votar, pero sí en tanto que facultad para el ciudadano de sostener su calidad individual de elector, status que debe ser reconocido por todos, incluyendo al Estado mismo, por lo tanto el elector, tiene el derecho de que se le admita en la votación; en cambio la acción de votar constituye una actividad o función netamente estatal.

En este orden de ideas, el sufragio para este autor consta de dos fases, siendo la primera aquella en la que hay una pretensión por parte del ciudadano, de intervenir por conducto del voto en la elección de los órganos estatales, por lo que en esta fase el sufragio es un derecho político; mientras el voto mismo, en la segunda fase se convierte en cumplimiento de una función estatal, en un obrar en que el votante actúa como un órgano estatal, ya que desempeña una función pública.

2.4.2. DOCTRINA DE LEON DUGUIT

Para este autor el sufragio constituye al mismo tiempo una función y un derecho. Señala Duguit que toda persona que viva en sociedad, está investida de un derecho individual a ser reconocida como parte integrante de la nación, pero solamente pueden votar aquellos individuos a los cuáles la ley atribuya esta función.

⁹⁷ Eduardo García Maynez. *Introducción al Estudio del derecho*. 35a. Edición, Editorial Porrúa S.A., México, D.F., 1984, p. 255.

El ciudadano que es elector tiene derecho y está investido de una función, siendo el derecho aquel que le pertenece como miembro de la Nación, en tanto que la función electoral, sería una participación en la expresión de la voluntad nacional, contenida por la ley.⁹⁸

Duguit agrega que esta capacidad de voto que le confiere la ley positiva a los ciudadanos, constituye para ellos la detentación de un cierto poder jurídico, y en este sentido un derecho. Así, el individuo poseedor del sufragio, tiene un derecho que lo habilita para que le reconozca su status de elector, el elector tiene un verdadero derecho a ejercer su función. La noción esencial de la doctrina de este autor, radica en que el ciudadano a la vez que es titular de un derecho realiza una función; todos tienen derecho al voto (en tanto que miembros de una nación), ese sería el derecho; solamente aquellos que reúnen determinados atributos pueden ejercer el sufragio, ésta sería la función.

2.4.3 DOCTRINA DE RAYMOND CARRE DE MALBERG

Carré de Malberg se muestra en desacuerdo con la doctrina de Leon Duguit señalando que es imposible que en el instante en que vote el ciudadano, ejerza conjuntamente una función y un derecho, ya que un derecho no puede tener como contenido una potestad pública.⁹⁹

Señala el autor, haciendo un resumen de sus ideas, que el sufragio es sucesivamente un derecho individual y una función estatal. Es un derecho, en cuanto el elector lo posee para hacerse admitir en la votación y para participar en dicho escrutinio, pero es una función en relación a los efectos que produce el acto electoral una vez que se ha llevado a cabo. El acto mismo de votar se le atribuye al Estado por la Constitución, aunque se realice por los ciudadanos individualmente; de esta manera dicho acto produce todos sus efectos llevando implícito la potestad de un acto de Estado.

Carré de Malberg refuerza su posición (con base en la ley francesa en ese tiempo vigente) señalando que el sufragio es un derecho, dado que la legislación positiva pone a disposición del elector un procedimiento para afirmar su capacidad de voto y reivindicar su admisión en el proceso electoral, así el ciudadano puede acudir a la justicia para exigir se respete su status de elector; pero es una función debido a que no solamente el elector interesado puede acudir a los tribunales, sino otras personas señaladas por la ley pueden exigir se respete la calidad de elector de algún ciudadano; lo anterior según el autor se

⁹⁸ Alfonso Banda Vergara. *Opus cit.*, p. 18.

⁹⁹ Raymond Carré de Malberg. *Opus cit.*, p. 1130

fundamenta en que el ciudadano aparte de tener una facultad individual, ejercita un cargo público que es de interés para toda la colectividad y para el Estado mismo.¹⁰⁰

2.4.4 OTRAS POSICIONES DOCTRINALES

Vicente Santamaría de Paredes sostiene que el sufragio es un derecho y una función; señala que es un verdadero derecho natural atendiendo a la sociabilidad del hombre; el hombre es por naturaleza un ser sociable y político; agrega que es un derecho del ciudadano (no del individuo) que supone una determinada participación en el ejercicio del poder público, al contrario de los derechos civiles que no se refieren en lo absoluto a la organización de los poderes públicos, por lo que Proudhon se equivocaba, según Santamaría, cuando equipara el derecho de votar al de ser propietario, al de comprar, al de testar, al de recibir herencia y al de algunos otros.¹⁰¹

De esta manera, para el autor el sufragio es un derecho natural y político y una función. Es función porque a la sociedad le corresponde la función legislativa y sólo por representación de ella a las asambleas que elige; la consecuencia necesaria sería la exigibilidad de ciertas condiciones de aptitud, dado que toda función supone el cumplimiento racional, según Santamaría, del fin que se persigue.

Adolfo Posada conceptúa al sufragio como un derecho de índole político, una función y un deber; es un derecho según este autor, a desempeñar una función que se equipararía en cierto modo al derecho que tiene un gobernador a desempeñar su cargo o bien el padre de familia a educar a sus hijos, y es político en atención a que consiste en una función para el Estado, que ha de ejercerse buscando el interés de éste; es función debido a que el ciudadano obra a nombre del Estado realizando actos (votar y elegir) que requieren una cierta preparación; el sufragio también es un deber cívico en tanto que deber para con el Estado, que exige una cierta educación política.

Luis Izaga sostiene que el sufragio es un derecho, una función y un deber; es un derecho positivo que tiene su origen en la organización de cada Estado, por lo que una vez que se establece un régimen representativo es necesario implantar el derecho electoral; es una función en atención a que la finalidad es pública: la designación de los gobernantes y por último, según Izaga el sufragio es un deber que nace de la justicia legal que debe existir para el bien y la prosperidad del Estado, que dependerá en gran parte de aquellas personas elegidas como gobernantes, por lo que existe la obligación de votar.¹⁰²

¹⁰⁰ Raymond Carré de Malberg. *Opus cit.*, p. 1128.

¹⁰¹ Vicente Santamaría de Paredes. *Opus cit.*, pp. 179-180.

¹⁰² Luis Izaga. *Opus cit.*, pp. 328 a 330.

Faustino J. Legón, de igual modo conceptúa al sufragio como un derecho, una función y un deber señalando que no son términos antiléticos; el autor da un ejemplo señalando que: "Derecho, deber y función cumple el padre en ejercicio de la patria potestad, sin que cada uno de los términos altere la esencia del otro".¹⁰³

Hay otros autores, que sin ser precisamente eclécticos, sostienen opiniones dignas de tomarse en cuenta, aunque sea mediante una breve mención; Blunstchli, Alberdi y Ranelletti se clasifican entre los autores que ubican al sufragio como un derecho político emanado del Estado, que sólo puede originarse y existir dentro del Estado, por lo que dicho derecho no puede ejercerse en contra de él. Michaels Van Verduynen indica que el sufragio no es un derecho del individuo, sino del Estado, de tal modo que los individuos pueden ser obligados a prestar tal servicio, pudiendo el poder público castigar su incumplimiento. Benoist señala que el sufragio es un mero deber jurídico y sustenta su tesis en objeciones hechas a la teoría de Rousseau; Estrada sostiene que desde un punto de vista social el sufragio es un verdadero derecho, mientras que enfocándolo desde un aspecto individual, resulta un deber.¹⁰⁴

2.4.5 DOCTRINA DE HAURIUO

Hauriou no elaboró una doctrina ecléctica, pero la originalidad de sus ideas en la búsqueda de la naturaleza jurídica del sufragio, merece su inclusión en el presente apartado.

Hauriou defiende que el sufragio constituye un verdadero poder del Estado, digno de figurar al lado del Ejecutivo y del Legislativo; explica que el sufragio constituye una organización política del asentamiento y un acto de confianza; en la primera connotación se refiere al poder de asentir, es decir aprobar o desechar una propuesta; esta forma se manifiesta primordialmente por conducto del referéndum y a veces con la unión de la iniciativa popular; de esta manera el sufragio interviene como un auténtico poder de gobierno, ya que por su conducto el pueblo pronuncia la palabra definitiva en la formación de las leyes. La segunda connotación se refiere al acto de confianza, que se manifiesta como poder electoral en los regímenes representativos, donde los electores indirectamente pueden ejercer su poder gubernamental al designar a las personas que los han de representar. Confiesa este autor que sin embargo en esta segunda connotación, la calidad del poder derivado del derecho a elegir es menos visible.

¹⁰³ Faustino J. Legón. *Opus cit.* p. 517.

¹⁰⁴ Martín Alberg Cobo. *Opus cit.*, pp. 9 a 28.

Así, la idea principal de Hauriou estriba en considerar al sufragio un poder de gobierno que debe situarse al lado de los otros poderes.

Años antes, el libertador de América, Simón Bolívar le atribuyó el sufragio la categoría de primer poder del Estado, agregándolo a la clásica división tripartita de los poderes preconizada por Montesquieu. Lo anterior se puede constatar en la exposición de motivos del proyecto de Constitución de Bolivia, donde se señala que hay cuatro poderes políticos; lo que se buscaba, claro está, era elevar el poder decisorio del pueblo al rango más alto de la actividad nacional, idea sumamente avanzada para aquella época en que la democracia vivía formas incipientes.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Luis B. Prieto F. *Sufragio y Democracia*. Ediciones del Congreso de la República, Caracas, Venezuela, 1971, p. 34.

2.5 OPINION PERSONAL

En los puntos anteriores del presente capítulo, hemos expuesto los argumentos torales de las principales corrientes que buscan explicar la naturaleza jurídica del sufragio, a continuación expondremos nuestros puntos de vista respecto de tal problema.

En primera instancia sostenemos que el sufragio es un derecho; en efecto es por antonomasia el instrumento idóneo con que cuenta el pueblo para participar en la vida pública y en los destinos del Estado. El sufragio de ninguna manera se puede conceputar como una función; creemos valederos los argumentos expuestos en contra de la doctrina del Sufragio-Función anteriormente señalados. El sufragio no es una concesión del poder público o del Estado: es un criterio antidemocrático aquel que señala que sólo los ciudadanos capacitados (con una elevada instrucción y cierta riqueza) pueden sufragar, mirando hacia la prosperidad y el bien del Estado. Afortunadamente el sufragio universal, se ha impuesto.

Aun así, hay tratadistas que insisten en el sufragio como una función, señalando que es imposible que todos voten. Hay un argumento contundente de Emilio Rabasa en contra de esta aseveración, en donde conceptúa al sufragio como un derecho activo y señala: "En los derechos activos no hay más goce que su ejercicio. Conceder el ejercicio de un derecho a los incapacitados materialmente para disfrutarlo es además de absurdo, atentatorio contra los capacitados. No puede permitirse a los ciegos que formen parte del Jurado Calificador en un certamen de pinturas, sin lesionar el derecho de los artistas y de los capacitados para juzgar del arte. Lo que que la igualdad exige es que a nadie se excluya entre los capaces, que a nadie se estorbe la adquisición de la capacidad".¹⁰⁶

Así, vemos que las limitaciones al sufragio como la edad, la incapacidad mental y la criminalidad son totalmente lógicas y en nada afectan a la universalidad del mismo. El sufragio nunca puede ser función en tanto se acepte la tesis de que la soberanía radica esencialmente en el pueblo (principio aceptado por nuestro país y casi la totalidad de los países del mundo); además, como ya hemos señalado, las características definitorias de una función pública no embonan en lo más mínimo con la naturaleza del sufragio.

En cuanto a aquellos tratadistas que consideran que el sufragio es un deber, consideramos que adoptan un criterio erróneo: no se puede prescindir del interés de un ciudadano en la votación, dado que lógicamente votará por el candidato y la plataforma electoral que considere más adecuada: no es un interés egoísta, sino legítimo y humano.

¹⁰⁶ Felipe Tena Ramirez. *Opus Cit.* p. 92.

El sufragio es el ejercicio de un derecho y no de un deber, por lo que es necesario inculcar a la gente que concurra a las urnas, el pueblo tiene que entender que es el medio fundamental con que cuenta para hacerse presente en los asuntos públicos y para participar en el ejercicio de la soberanía. Así, este supuesto "deber" del ciudadano se transforma en la praxis un verdadero derecho, cuando hay un pueblo conciente del alcance del sufragio. La concepción del sufragio como deber deriva hacia el sufragio como obligación. Muchas legislaciones así lo han incluido en sus normas electorales, debido en muchas ocasiones a que sistemas políticos autoritarios o dictatoriales buscan su legitimación obligando al pueblo a votar. Pensamos que es necesario imbuir a la gente dentro de la "Cultura del Sufragio", con el objeto de que el ciudadano ejercite su derecho a cabalidad, sólo así se acabará el abstencionismo y se dará un golpe letal al autoritarismo.

Así, descartando definitivamente el sufragio como una función y como un deber llegamos a la conclusión, antes mencionada, de que el Sufragio es un derecho. ¿Pero qué tipo de derecho?

Ante todo, es un derecho eminentemente político, dado que es ejercido por el ciudadano, atendiendo principalmente al carácter de nacional que ha adquirido el Estado Moderno (evitando que los extranjeros participen en los asuntos públicos). Es una característica absolutamente lógica y natural que no participen los extranjeros: sólo así se pueden evitar intromisiones y violaciones a la independencia y soberanía de un país.

Hay una participación fundamental de los ciudadanos en la tarea gubernamental y en el poder público, por lo que se da una relación hombre-Estado en la que el objeto final apunta hacia la "Cosa Pública"; así vemos que el sufragio es un derecho político en oposición a los derechos individuales, en los que hay una relación de individuo a individuo. El considerar al sufragio como un derecho político, no es obstáculo para la universalidad del mismo.

Por otro lado, aunque el sufragio sea un derecho, lo consideramos "sui-generis", ya que no puede cederse, ni enajenarse, ni renunciarse (a diferencia de los derechos civiles), siendo que su contenido apunta hacia la participación en el ejercicio de la soberanía popular y la organización de los poderes públicos; situación que impide su transacción.

El ejercicio del derecho al sufragio descansa en el principio de la soberanía popular y constituye su herramienta fundamental; es fruto de la convivencia humana y la

naturaleza social y política del hombre, que alcanzan sus formas más elevadas dentro del Estado. Así, el sufragio aunque no es un derecho natural, deriva inmediatamente del sagrado principio de los pueblos de darse a sí mismos la forma y organización de gobierno que mejor les parezca: punto fundamental de la soberanía del pueblo y que constituye una franca y real analogía con el sublime derecho de libertad del ser humano, que presupone su libre accionar, permitiéndole de alguna forma vivir como mejor le parezca.

Así, vemos que el derecho al sufragio adquiere una importancia fundamental que lo hace un medio indispensable para la vida moderna del Estado Democrático, en tanto que soporte fundamental de la soberanía, fuente de legitimación de cualquier gobierno, órgano de expresión de la opinión pública y plebiscito de gobiernos, programas, partidos políticos y candidatos.

La mayoría de los organismos internacionales y sus declaraciones conceptúan al derecho de sufragio como un derecho fundamental del ser humano, afirmación que pareciera convertirlo en derecho natural, o bien con base y sustento en él.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en el artículo 6 proclamaba que "la ley es la expresión de la voluntad general" y que "todos los ciudadanos tienen derecho a concurrir personalmente, o por sus representantes a su formación".¹⁰⁷

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de la Naciones Unidas en su sesión plenaria del 10 de Diciembre de 1948, afirma en su artículo 21 que "toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos..." y añade que "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, por voto secreto y otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto."¹⁰⁸

La Comisión Internacional de Juristas, en un documento donde enuncia las condiciones mínimas que deben de cumplirse en un sistema jurídico donde haya respeto a las libertades fundamentales y la dignidad del hombre, señala en el punto 9, inciso b del apartado f que "la voluntad popular constituye la base de la autoridad de los poderes públicos y ha de encontrar su expresión a través de elecciones libres y añade en el punto

¹⁰⁷ Alfonso Banda Vergara. *Opus cit.*, p.15.

¹⁰⁸ Ignacio Burgoa. *Opus cit.*, pp. 737 y 738.

3 del apartado II que ..."las elecciones habrán de celebrarse según el sistema de sufragio universal e igual, en votación secreta y en condiciones que garanticen el ejercicio del derecho del sufragio sin la interposición de trabas o presiones."¹⁰⁹

Por otro lado el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, por conducto de su Centro de Asesoría y Promoción Electoral ha señalado en su ideario que "la práctica y la autenticidad del Sufragio constituyen vías de legitimación del poder político, resultado del libre consentimiento y la participación popular. Así, la promoción del derecho y los procesos electorales auténticamente libres y democráticos, deben entenderse como la defensa de un derecho humano fundamental que está íntimamente relacionado con otros derechos básicos, especialmente los de libre expresión y libre asociación."¹¹⁰

¹⁰⁹ Comisión Internacional de Juristas. *Opus cit.*, pp. 9 y 10.

¹¹⁰ Luis Sánchez Agesta. *Democracia y Procesos Electorales*, Editorial Universitaria Centroamericana, San José, Costa Rica, 1986, p. 7.

CAPITULO 3

EVOLUCION HISTORICA DEL SUFRAGIO

3.1 EL SUFRAGIO LIMITADO

3.1.1 MANIFESTACIONES HISTÓRICAS DESDE LA ANTIGÜEDAD A LA ILUSTRACIÓN

La evolución del derecho al sufragio en la historia de la humanidad, se relaciona directamente con el desarrollo político de los pueblos.

En la antigüedad podemos encontrar manifestaciones incipientes del sufragio, limitadas claro está al grado de participación popular en esos tiempos permitido: las formas políticas de gobierno no estaban precisamente basadas en el principio de la voluntad popular como base de toda autoridad, por lo que las instituciones políticas eran dominadas por las clases pudientes, relegándose al grueso de la población a una participación política nula.

En la Grecia Antigua floreció por primera vez la democracia en la polis o ciudad-estado. En Atenas funcionó la Asamblea del Pueblo o Ecclesia, compuesta de todo el cuerpo de ciudadanos varones, mayores de 20 años, sin contar a los esclavos que no tenían ningún derecho político. Se reunían en la plaza pública o Agora, por lo general diez veces al año, descontando las sesiones extraordinarias.

En la Atenas de Pericles, la Asamblea Popular se celebraba en el Pnix, en el teatro de Baco u ordinariamente en el Agora; la sesión era presidida por una comisión del Senado y empezaba con un sacrificio, posteriormente un heraldo leía el proyecto de ley preparado por el Senado y exhortaba al pueblo, para que los ciudadanos interesados, pasasen a hablar sobre dicho proyecto. El pueblo escuchaba los debates de los oradores con pasión y después votaba levantando las manos; su decisión era inapelable.

Era una forma de democracia directa, en la que el pueblo participaba inmediatamente en los asuntos públicos, aunque muy primitiva, puesto que los esclavos no contaban políticamente y el sufragio sólo se reservaba a los descendientes de los fundadores de la ciudad, por lo que la mayoría de la población era excluida del electorado.

Otra particularidad de la civilización griega era la forma de designación de los funcionarios, que era una especie de combinaciones entre sorteo y elección. Para nombrar a los miembros del Consejo de los Quinientos o de los tribunales con sus grandes jurados populares, el procedimiento era el siguiente: Atenas estaba dividida en aproximadamente 100 "demos" (especie de distrito o unidad de gobierno local al que pertenecían los ciudadanos por herencia), que eran los encargados de presentar los candidatos en número aproximado a su tamaño, para los diversos cuerpos del gobierno central y la suerte designaba las personas de las listas.

Para la mentalidad griega esta forma de designación era genuinamente democrática ya que igualaba las posibilidades de todos los contendientes.¹¹¹

Otra civilización, en la que se manifestó el sufragio fue la romana. Después de la caída de la monarquía y durante la república, todos los magistrados eran elegidos y todas las leyes eran votadas por las asambleas del pueblo o "comicios". Existían en Roma 3 clases de asambleas: las curiales, los centuriales y los tribales que tenían como base respectivamente a las curias, a las centurias y a las tribus.

En un principio preponderaba la asamblea curial que era la de los patriarcas (cuando los plebeyos no tenían ningún derecho político) y funcionaba por una división en curias (conjunto de familias con un culto común en la que cada curia tenía un voto. La asamblea curial decayó al realizarse la revolución de 509 pasando al poder a los centuriales y tribunales.

Las asambleas centuriales, estaban clasificadas en cinco clases, dividida cada una de ellas en centurias, según el grado de riqueza de los ciudadanos. Es de notarse que en la primera clase, la de los ciudadanos más ricos, había 98 centurias, mientras que las otras cuatro clases, entre todas ostentaban 95 centurias: como cada centuria tenía derecho a un voto estaba asegurado el predominio de la fuerza política de los más ricos en las asambleas.

El procedimiento electoral empezaba cuando el cónsul, después de un sacrificio y una oración, señalaba el objeto de la asamblea y daba los nombres de las personas que podían ser elegidas. El voto era determinado por la mayoría de cada centuria. La votación era por aclamación, aunque con el tiempo adquirió un carácter menos público, ya que se depositaba un boletín que contenía el voto en la urna. Por medio de estos comicios se nombraba a los cónsules, a los pretores y a los censores y en determinados supuestos inclusive se podían dictar leyes.

La tercera clase de asamblea, eran los comicios tribales, la asamblea popular por excelencia, ya que todos los ciudadanos formaban parte de ella y votaban sin ninguna distinción, repartidos en 35 tribus. Al principio sólo se nombraba mediante estos comicios, a los cuestores, ediles y a los tribunos, pero conforme transcurre el tiempo adquieren relevancia y preponderancia.

¹¹¹ George H. Sabine. *Historia de la Teoría Política.*, trad del inglés por Vicente Herrero, 2da. Ed., FCE, México D.F., 1987, p.18

El sentido popular de estas asambleas decayó cuando los plebeyos pobres inmigraron a Roma, de modo que en las tribus de campo sólo quedaron ciudadanos ricos y dado que los tribus del campo eran más numerosos que los de la ciudad y el voto se contaba por tribu y no por cada elector, los propietarios (las personas más ricas) volvieron a tener la mayoría.

El sistema establecido en Roma tenía una preponderancia grande hacia los ricos, que detentaban siempre la mayoría en las asambleas y protegían sus intereses. Este criterio de riqueza o censitario en las elecciones fue el prototipo de los sistemas electorales de los países europeos del siglo XIX.

A lo anterior se añade que había muchos más esclavos que ciudadanos. En el siglo I llegaron a existir cerca de 900,000 esclavos, inclusive había propietarios que poseían hasta diez o veinte mil.¹¹² Los esclavos no tenían ningún derecho y eran considerados como cosa por lo que no tenían acceso a las decisiones políticas; así el cuerpo electoral era reducidísimo, con grandes privilegios para los ricos y grandes propietarios.

En la etapa del Feudalismo ocurrió un hecho sumamente interesante: muchos de los reyes medievales, de acuerdo a las ideas dominantes de la época, no solamente heredaban el trono, sino que también eran elegidos y gobernaban por la "gracia de Dios", tres situaciones que muchas veces se referían al mismo estado de cosas.¹¹³

Un ejemplo de lo anterior se dio en el año 817, para la sucesión de Luis el Piadoso, en la cual Lotario, primogénito de dicho emperador, heredó el trono; en segundo término fue elegido y se dijo que dicha elección fue un acto del pueblo realizado por el voto común de todos, en tercer lugar se creyó que la elección se había realizado por inspiración divina.¹¹⁴

El procedimiento electoral empleado en este tipo de sucesiones monárquicas era muy vago. No se sabía con certeza cuales eran los atributos requeridos para ser elector, además de que la herencia no era un derecho inviolable de los reyes, y los magnates que los elegían, emitían su sufragio de acuerdo a los derechos que les correspondieron por la posición ocupada en el reino y no porque tuvieran la calidad de electores.

112 Alberto Malet. *Roma*. Librería Hachette S.A., Buenos Aires, Argentina, 1939, p. 40.

113 George H. Sabine. *Opus cit.*, p. 182.

114 *Ibid.*, p. 163.

Así durante gran parte de la Edad Media el rey heredaba su trono, era elegido por el pueblo y gobernaba por gracia de Dios. Con el tiempo, dos instituciones características de la Edad Media, el Imperio y el Papado pasaron a ser electivas: mediante una Bula del Papa Nicolás II en 1059, se reglamentó la forma de elección de los papas, que en adelante debían ser elegidos por los cardenales exclusivamente y no por el clero romano, por lo que el Vicario de Cristo sería un elegido de la cristiandad, puesto que el cardenalato se había conferido a preladados de todo el mundo conocido; la práctica de las elecciones imperiales se consolidó hasta 1365 con la Bula de Oro de Carlos IV, documento donde se fijó el número e identidad de los electores, además del principio mayoritario electoral. En los reinos de Francia e Inglaterra prevaleció el principio de sucesión hereditaria al trono por medio de la primogenitura. La mayoría de estas formas políticas fueron evolucionando hacia el Absolutismo Monárquico de los estados modernos, donde la autoridad se centró exclusivamente en la persona del rey.

Se admitió como una verdad indiscutible que la autoridad del monarca emanaba de Dios, de quien era representante en la tierra; ese absolutismo trajo como consecuencia que el soberano pudiera disponer a su antojo de los bienes y de la libertad de sus súbditos. Se admitía la desigualdad entre los hombres, según nacieran nobles o plebeyos. De aquí que en política existiera el régimen absolutista de derecho divino; en la vida social el régimen de la desigualdad de los derechos y deberes entre los hombres; y en materia religiosa el régimen de la intolerancia.

La miseria general en Francia, durante las postrimerías del reinado de Luis XIV y la situación política en Inglaterra, bajo los últimos Estuardos, contribuyeron al despertar de la conciencia popular, en gran medida por la aparición de filósofos y publicistas que estructuraron las doctrinas del contrato social como origen del poder político y del derecho natural.

Montesquieu, Voltaire y Rousseau principalmente, defendieron entre el pueblo nuevas ideas acerca de la libertad, la tolerancia y la igualdad, que mostraron los enormes defectos de la monarquía absoluta, por lo que surgió en el individuo la inquietud de participar en el ejercicio de la soberanía. Una vez consumada, la Revolución Francesa, aparece la teoría de la soberanía nacional.

3.1.2 FUNDAMENTO Y DESARROLLO DEL SUFRAGIO RESTRINGIDO

Apenas producida la Revolución Francesa, los Estados Generales (donde deliberaban el clero, la nobleza y el estado llano) se transformaron en la Asamblea General y esta Asamblea se volvió el Constituyente Francés, que en 1791 plasmó en la Constitución su célebre fórmula: "los representantes nombrados en los departamentos no serán representantes de un departamento particular, sino de la Nación entera."¹¹⁵

Así nació la teoría de la soberanía nacional, en donde el titular de la soberanía era la nación y los ciudadanos sólo ejercían una función pública cuando sufragaban. El sufragio para los sostenedores de esta teoría, no es universal, sino que la nación se reserva la facultad de otorgarlo sólo a aquellas personas que considere aptas para desempeñar tan importante y alta función. Así, el sufragio limitado o restringido se metamorfoseó en todo un sistema donde se redujo la participación popular en la vida política, por la exigencia de ciertos requisitos económicos, políticos, intelectuales y de otras clases, necesarios para sufragar. Se convirtió a la vez en un instrumento idóneo para la burguesía, ya que evitaba que la gran masa de la población buscara obtener su acceso al poder.

Así, en Francia durante la época de pleno predominio del sufragio limitado, había una población de aproximadamente 30,000,000 de habitantes y el número de electores oscilaba entre 88,000 y 110,000, enorme diferencia que colocaba el peso de las decisiones electorales en unos cuantas personas. Situación análoga sucedió en Inglaterra, donde antes de la Reforma de 1832 los electores no llegaban al medio millón.

La historia política ha enseñado que los detentarios del poder moldean el concepto del sufragio a su conveniencia y de acuerdo al clima político de la época. Bajo una presión de las masas otorgan el derecho al sufragio, pero si la situación es propicia lo restringen.

Así el derecho electoral, en particular el sufragio, se ha vinculado irreductible con las fuerzas políticas actuantes. Cuando la burguesía conquistó el poder, tuvo como fundamento un sistema electoral importante; una vez que se consolidó, puso un dique al sufragio universal, barrera que fue paulatinamente destruida por las clases proletarias y marginadas, que así obtuvieron tan anhelado derecho; incluso en varias ocasiones por medio de la violencia y a veces por una revolución como en Francia en 1848. Este fenómeno histórico fue común en todo el mundo, claro está, con diferentes matices según la estructura política, económica y social de cada país.

¹¹⁵ Roberto Christensen. *Opus cit.*, p. 58.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

3.1.2.1 El Sufragio Censitario

Fue la primera forma del sufragio restringido y la más extendida; consiste en la limitación al sufragio por condiciones de fortuna. Así, solamente podían sufragar aquellas personas que habían pagado impuestos, eran propietarios de algún bien inmueble o usufructuaban alguna venta.

Así, el término "censitario" se originó a raíz del "censo electoral" que era una contribución directa que pagaban los ciudadanos y que permitía el acceso de éstos al proceso electoral.

El artículo 40 de la Carta de 1814 fijó a los varones mayores de 30 años el pago de una contribución directa de 300 francos para poder votar.

La Ley del 29 de Junio de 1820 estableció un sistema que permitía a los contribuyentes mayores sufragar dos veces, ya que existían 2 colegios: los de circunscripción en donde votaban los que pagaban 300 francos de contribución, y los de departamento donde votaban los que pagaban más contribuciones.

En Inglaterra antes de la Reforma de 1832, solamente podían ejercer el derecho al sufragio aquellas personas que fueran propietarios.

La Constitución de Portugal otorgada por el rey Pedro I el 29 de Abril de 1826, estableció que para ser electores en las elecciones parroquiales y provinciales los ciudadanos necesitaban una renta anual líquida de 100,000 reis, procedente de bienes raíces, industria, comercio o empleo, aumentando 200,000 reis si querían ser electores de los Diputados.

Bélgica adoptó un sistema en 1831, por el que se concedía un voto adicional en el proceso electoral al propietario de un inmueble de 2000 francos o bien al que pagaba un impuesto de 100 francos por renta.

En Italia, al igual que Alemania, antes de sus sendas unificaciones, se usaba el criterio censitario en las elecciones de sus Estados componentes.

Así, el sistema censitario, fue característico de la Europa del siglo XIX, ya que se argumentaba que solo los individuos poseedores de la riqueza podían tener interés en el bienestar del Estado y por tal motivo debían tener el justo derecho o designar a sus gobernantes.

3.1.2.2 Limitaciones por Instrucción, Raza y Sexo.

Fueron muy frecuentes, en la historia del sufragio, las limitaciones por circunstancias variadas en las que se alegaba principalmente que la persona que encuadraba en el supuesto restrictivo no tenía la suficiente capacidad de juicio, o los elementos necesarios para ejercer el derecho al sufragio con rectitud y con independencia de criterio.

Así, el criterio de instrucción como un requisito para sufragar, se fundamentó en la idea de un correcto y conciente ejercicio del citado derecho con el objeto de evitar que las masas populares votaran irreflexivamente, y entre otras cosas pudieran ser seducidas por candidatos que una vez en el gobierno no resultaran honestos para la nación.

Ya hemos señalado anteriormente lo deleznable que resulta el criterio de instrucción en tanto que selectivo del cuerpo electoral; aunque en una primera fase tuvo como cometido ampliar la base electoral reducidísima que provocaba el sufragio censitario, sin mucho éxito.

En Italia la Ley Electoral de 1882 exigía la instrucción elemental como un requisito para sufragar, y estuvo vigente hasta 1912.

En Bélgica, con la Ley de 1893 se concedió un voto suplementario al poseedor de un diploma de enseñanza universitaria.

La Constitución Portuguesa de 1911 exigía como un requisito *sine qua non* para poder votar, el saber leer y escribir.

Muchos países latinoamericanos adoptaron durante el transcurso del siglo XIX, disposiciones legales tendientes a permitir el acceso al ejercicio del sufragio sólo a personas que supieran leer y escribir: en Uruguay así se exigió desde 1840; la Constitución de 1841 en Panamá estableció un artículo en dicho sentido; en Perú la Constitución de 1933 también exigía el citado requisito; en Brasil la Constitución de 18 de Septiembre de 1946, prohibía el empadronamiento electoral y por ende el derecho al sufragio, a los analfabetos y a aquellas personas que no pudieran expresarse en el idioma nacional; en Bolivia la Constitución de 1945, de igual manera prohibió el voto hasta 1952 a los que no sabían leer y escribir, por lo que la Reforma de 1952 se debió a que en 1950 el número de analfabetos alcanzaba el 68.9 % entre los mayores de cinco años, reduciéndose el cuerpo electoral a un mínimo de población boliviana.¹¹⁶

¹¹⁶ Alfonso Banda Vergara. *Opus cit.*, pp. 66 a 69.

Actualmente, casi ningún país exige la instrucción como requisito para poder sufragar, aunque hay excepciones como Ecuador y Perú, en que es necesario saber leer y escribir. En Ecuador el grado de analfabetización era de 16.4 % de la población total en el año de 1982, y en Perú el grado de analfabetización fue 20 % de la población total en 1980 117; lo que trae como consecuencia que grandes capas de la población no participen en el proceso electoral.

En cuanto a los criterios raciales de exclusión del electorado que alguna vez existieron en la Alemania Nacional Socialista, para descartar a los judíos del cuerpo electoral, y en Estados del sur de los Estados Unidos de América para los negros, han sido abandonados en el mundo moderno a excepción de Sudáfrica, en donde los habitantes de color no tienen derechos políticos.

El criterio sexual de exclusión se fundamentó en la idea (que no admita discusión) de que el varón solamente podía participar en la vida pública y la mujer por ningún motivo podía tener derechos políticos, dada la dependencia de criterio y su dedicación a las labores del hogar.

La polémica en torno al voto de la mujer ha sido larga y espinosa. Los tratadistas señalaban que en 1848 el sufragio universal había triunfado definitivamente en Francia, aunque la mujer no votara, ya que se consideraba como algo natural que no lo hiciera.

Así surgieron los primeros movimientos feministas organizados justamente por las "sufraguistas", que reclamaban airadamente su derecho al voto.

El estado norteamericano de Wyoming en 1869, por primera vez otorgó el derecho de sufragio a las mujeres, pero sólo para las elecciones territoriales, y en 1889 amplió dicho derecho para todas las elecciones, inclusive las federales. Los siguientes Estados de la Unión Americana que concedieron el sufragio fueron: Colorado en 1893, Utah en 1895, Idaho en 1896, Washington en 1910, California en 1911, hasta que por la enmienda XIX a la Constitución en 1920, se dispuso que el sexo no sería motivo para limitar el voto en ninguna elección, y en ningún estado.

En Bélgica, después de la primera guerra mundial, por la ley del 9 de Mayo de 1919, el derecho al sufragio fue concedido a las mujeres viudas de belgas fallecidos en la guerra, y también a las mujeres que fueron encarceladas por la patria.

117 *Almanaque Mundial 1990*. Editorial Suma S.A. de C.V., México D.F., 1989., pp. 255 y 303.

Así, observamos que la incorporación al sufragio para las mujeres, fue mucho más lenta que para los varones; una vez que las mujeres conquistaron su derecho el sufragio se pudo conceputar como universal.

Rolando Franco señala varios casos de países europeos que han reconocido al mismo tiempo el sufragio para la mujer y el varón: Alemania en 1869 y 1871, Checoslovaquia en 1920, Chipre en 1959, Dinamarca en 1920, Finlandia en 1906, Hungría en 1919, Irlanda en 1918 y 1922, Islandia en 1915, Polonia en 1918, Suecia en 1921, la URSS en 1917 y Yugoslavia en 1947; aunque señala el autor que el resto de los países (incluso Francia que fue el pionero de la universalización del sufragio) ha tenido grandes diferencias entre el momento que se otorga a los varones y se amplía a las mujeres: Francia en 1848 reconoció su derecho a los varones y en 1946 a las mujeres, Bélgica así lo hizo en 1893 y 1948, Bulgaria en 1879 y 1945 respectivamente, Grecia en 1877 y 1952, Italia en 1912 y 1946, Mónaco en 1910 y 1962, Portugal en 1911 y 1974, Rumania en 1917 y 1946, San Marino en 1909 y 1960, y Suiza en 1919 y 1971.¹¹⁸

En muchos otros países el proceso no ha terminado, como por ejemplo Lichtenstein, donde el voto femenino no ha sido reconocido todavía: inclusive en 1984 se rechazó una propuesta orientada a tal fin. Países árabes como Yemen y Arabia Saudita tampoco han extendido el sufragio a la mujeres.

La inclusión en el electorado de la mujer, aumentó en gran medida el número de votantes, y obligó a los partidos políticos a orientar su propaganda para atraer el voto femenino.

¹¹⁸ Rolando Franco. *Los Sistemas Electorales y su Impacto Político*, Editorial Universitaria Centroamericana, San José, Costa Rica, 1987, p. 20.

3.2 APARICION DEL SUFRAGIO UNIVERSAL

El Sufragio Universal tiene como antecedente inmediato y fundamento, la doctrina de la soberanía fraccionada, estructurada por Juan Jacobo Rousseau en *el Contrato Social*. Así, cada ciudadano tiene un derecho a participar en la elección de los gobernantes para expresar su parte de soberanía correspondiente. La esencia del sufragio universal radica en la posibilidad de que ningún ciudadano quede excluido del proceso electoral, y mucho menos deje de ejercitar su derecho. La apasionada lucha por la conquista del sufragio universal, ha marcado indeleblemente cada página de la historia de las naciones, como una búsqueda de la más pura idea democrática, expresada en la participación de todo el pueblo en los asuntos gubernamentales, principalmente a través de los procesos electivos.

No hay mejor fórmula para representar el sufragio universal que el tema "un hombre, un voto".

El sufragio universal aparece en Francia después de la revolución. Una vez otorgada la Constitución de 1791, la Asamblea Constituyente declaró que su misión estaba cumplida, por lo que se formó la Asamblea Legislativa, cuyo mandato legal duró dos años, desde el primero de Octubre de 1791 al veinte de Septiembre de 1792; inmediatamente la Asamblea dejó el puesto a la Convención compuesta por 750 diputados, que por primera vez en la historia de la humanidad fueron elegidos por sufragio universal, aunque la mayor parte de los electores no ejercieron su derecho, situación favorable a los jacobinos que con una buena organización ganaron el proceso electoral, imprimiéndole un sello más democrático a la naciente Convención.

El sufragio universal se consagró en la Constitución de 1793, donde se proclamó la soberanía del pueblo; dicha constitución inclusive fue sometida a la ratificación del pueblo.¹¹⁹ Con la Restauración se vuelve al sufragio restringido.

3.2.1 UNIVERSALIZACION DEL SUFRAGIO

En algunos países europeos la instauración del sufragio universal se produjo en dos fases distintas: la primera de ellas caracterizada por la adopción radical de este principio debido al impulso de algún movimiento revolucionario, aunque en un lapso corto se volvía siempre a un período de regresión y restricción del sufragio; la segunda fase se

¹¹⁹ Roberto Christensen. *Opus cit.*, p. 30

particulariza por un establecimiento indefinido del sufragio universal, como resultante de un clima político más propicio y de la proclividad de los gobernantes a su instauración, en parte por conveniencia propia.

Las fuerzas políticas e ideológicas en pugna, actuaron principalmente durante el siglo XIX. La consagración definitiva del sufragio universal en Francia, se logró en 1848, aunque sin la participación de las mujeres; en Alemania el primer intento se verificó en 1849, aunque fue hasta 1871 cuando el sufragio amplio enraizó definitivamente en el sistema constitucional alemán. En Bélgica estas dos fechas corresponden a 1830 y 1893, aunque el sistema fue desvirtuado por el voto plural ¹²⁰; España tuvo sufragio universal de 1868 hasta 1875, pero se consagró definitivamente en 1890.

Otras naciones europeas adoptaron el sistema de sufragio universal hasta principios del siglo XX: Italia en 1912, Austria en 1907, Hungría en 1919, Checoslovaquia y Dinamarca en 1920, siendo uno de los países últimos en abrazarlo, Inglaterra, con la "Representation of the People Act" en 1918. En la URSS el sufragio universal fue establecido por la Constitución de 1936.

En los países latinoamericanos el proceso de admisión del sufragio universal, ha conformado la historia del siglo XX, aunque en algunos países no ha triunfado definitivamente.

Actualmente ha sido adoptado el sufragio universal en todas partes. Aún en las democracias no occidentales constituye la base legítima del poder, aunque las dictaduras modernas son propensas a utilizarlo con el procedimiento de partido único que lo deforma.

La oposición a la implantación del sufragio universal, en un primer momento estuvo encarnada por los sostenedores del Sufragio-Función, aunque ahora que la mayoría de los países lo han acogido, las técnicas para mermar sus efectos se orientan hacia la manipulación del voto.¹²¹

La idea más ilustrativa de lo que el sufragio universal debe ser, se encuentra contenida en el artículo 135 de la Constitución de la URSS, que señala que: "las elecciones de diputados se hacen por medio del sufragio universal: todos los ciudadanos de la URSS que hayan alcanzado la edad de 18 años, independientemente de la raza y nacionalidad a que pertenezcan, de su sexo, de su religión, grado de instrucción, residencia, origen social,

¹²⁰ Alfonso Banda Vergara. *Opus cit.*, p. 35.

¹²¹ Maurice Duverger. *Opus cit.*, p. 142.

situación económica y de sus actividades en el pasado, tienen derecho a tomar parte en las elecciones de diputados¹²²; con la excepción de los dementes y los condenados por un tribunal con privación de los derechos electorales.

3.2.2 FRANCIA

3.2.2.1 La Epoca Revolucionaria

Antes de la revolución, Francia era una monarquía absoluta y centralizada; se consideraba que la soberanía real era de origen divino, por lo que todo el poder estaba encarnado en el rey. La sociedad tenía por fundamento la desigualdad y se dividía en tres clases: el clero, la nobleza y el estado llano. De estas tres clases, las dos primeras eran las privilegiadas y comprendían aproximadamente 130,000 personas, mientras que la tercera, que estaba formada por casi 25 millones de personas, soportaba casi sola todas las cargas. El rey de Francia pretendía haber recibido su corona de Dios, y por lo mismo pensaba que sólo a él debía de rendirle cuentas; el pueblo por supuesto estaba totalmente excluido de este sistema.

La miseria reinante en Francia, la falta de derechos del tercer estado, la abrumadora presión fiscal y el movimiento intelectual de la Ilustración precipitaron la revolución.

Una vez conformada la Asamblea Nacional, establece el 22 de Diciembre de 1789 el sufragio a dos grados; posteriormente convertida en Asamblea Constituyente, otorga la Constitución de 1791 en donde quedó plasmado el principio de la soberanía nacional: "la soberanía es una, indivisible, inalienable e imprescriptible. Ella pertenece a la nación, ninguna sección del pueblo, ni ningún individuo puede atribuirse su ejercicio"; esta doctrina tuvo como consecuencia que el sufragio fuese considerado como una función pública. El sufragio seguía siendo a dos grados y para ser elector en primer grado era necesario ser varón francés mayor de 25 años, domiciliado en la ciudad por el tiempo que fijara la ley secundaria, así como pagar una contribución directa, hallarse inscrito en los guardias nacionales, no ser doméstico y por último haber prestado el juramento cívico.

122 Alfonso Banda Vergara. *Opus cit.*, p. 33.

Para ser elector de segundo grado, aparte de los requisitos anteriores, era necesario ser propietario o usufructuario de un inmueble que tuviera como valor una cierta cantidad, según el número de habitantes de cada ciudad. Con el sistema de elección a dos grados había alrededor de 4,300,000 electores primarios y aproximadamente 43,000 electores secundarios.

El 11 de Agosto de 1792, la Asamblea Nacional reformó el anterior sistema, reduciendo los requisitos para ser elector primario, a solamente tener la nacionalidad francesa, ser mayor de 21 años, vivir del trabajo o de rentas, y no ser doméstico. Fue el primer sistema de sufragio universal y amplió el cuerpo electoral a aproximadamente 7,000,000 de ciudadanos; la Convención fue electa bajo estas reglas.

La Constitución del 24 de Junio de 1793, nunca aplicada, estableció el sufragio universal y la elección directa, además de plasmar el principio de la soberanía fraccionada de todos los individuos. Este documento también incluyó instituciones de democracia directa, ya que en su artículo 59 señalaba: "cuando cuarenta días después del envío del proyecto de ley a todos los municipios, no haya suscitado reclamación alguna en más de la mitad de los parlamentos, por una décima parte de las asambleas de los primitivos electores, se considera aceptado el proyecto y queda convertido en ley."¹²³

Así, era necesaria la aprobación de los electores para los proyectos de ley, votados por la asamblea legislativa; el voto fue público, por lo que apenas una tercera parte del cuerpo electoral, votó para aprobar la Constitución, careciéndose de una libertad completa para sufragar.

La última decisión de la Convención, fue la Constitución del 5 de Fructidor, del año III (22 de Agosto de 1795), ratificada por tan sólo 1,000,000 de votos a favor y 5,000 en contra, absteniéndose de emitir su sufragio más de 6,000,000 de franceses. Este documento significó un gran retroceso en las conquistas democráticas y revolucionarias, ya que dio vida a una república burguesa y censitaria. Se suprime el sistema de sufragio universal, y se regresa a un período limitativo; los requisitos para tener la calidad de electores consistían en: ser varón francés de 21 años, estar inscrito en el registro cívico, haber vivido más de un año en territorio de la república, no ser doméstico ni vagabundo, y además pagar una contribución directa de cualquier monto. Para los electores de segundo grado los requisitos eran los mismos, y aproximadamente 30,000 franceses podían aspirar a tal calidad.

¹²³ Roberto Christensen. *Opus cit.* p. 27.

La Constitución del año VIII (1799) auspiciada por un grupo de políticos que jefatubaba Siéyes, tuvo como antecedente inmediato el golpe de estado del 18 de Brumario (9 de Noviembre de 1799), por el cual el Directorio entregó el poder. Se formó una comisión de tres cónsules: Siéyes, Roger-Ducós y Napoleón Bonaparte, aunque en realidad éste último detenaba el poder. Siéyes había elaborado un sabio proyecto de Constitución, pero Bonaparte no hizo caso de tal trabajo, y dictó él mismo los artículos fundamentales de la nueva Constitución del año VIII, que estableció un régimen monárquico con apariencia republicana, ya que concentró un gran poder en el primer cónsul que naturalmente fue Napoleón Bonaparte.

Esta constitución, aceptada por más de tres millones de sufragios y rechazada por menos de 1,600 votantes, estableció un sistema de sufragio bastante amplio, en el cual todos los varones franceses mayores de 21 años, con permanencia mínima de un año en el territorio de la república eran electores, aunque en realidad fue un sistema viciado, ya que el electorado no elegía a nadie, sino que sólo presentaba listas de candidatos llamadas "listas de elegibilidad". Esas listas eran depuradas en virtud de un triple escrutinio: la décima parte de los ciudadanos de cada distrito comunal, eran elegidos por los miembros de dicho distrito y constituían la "lista comunal" (de aquí salían los funcionarios comunales); los integrantes de las listas comunales elegían un décima parte de miembros que pasaban a formar parte de las "listas departamentales", de donde salían los funcionarios departamentales; los miembros de las listas departamentales, por último y en la misma proporción del 10 %, conformaban mediante elección la "lista nacional", constituida por los candidatos a ocupar los cargos a nivel nacional. La Asamblea Legislativa era designada por el Senado, de entre los candidatos de la listas de confianza nacional.

Una disposición del 4 de Agosto de 1802, suprimió las listas de confianza por un sistema de asambleas electorales, que tampoco institúan la participación directa del pueblo en el proceso electoral; así, de las Asambleas de Cantón (base inicial del procedimiento) se nombraban los colegios distritales, que sólo presentaban candidatos para la integración del Tribunal y de la Asamblea Legislativa; los colegios departamentales se conformaban por los mayores contribuyentes de la Asamblea Cantonal y presentaban aspirantes para las listas de los futuros miembros del Consejo General Legislativo y del Senado.

Las limitaciones del sufragio en la historia constitucional francesa, según Joseph Barthélemy, abarcaron cuatro grandes períodos; hasta 1814 podemos distinguir dos: el período de la democracia revolucionaria, a partir de 1789 al año VIII, en el cual dominó la burguesía, en gran parte por un sistema en donde sufragaban los contribuyentes; y el período de la democracia "cesariana", del año VIII a 1814, donde el poder político estuvo acaparado por el César (Napoleón Bonaparte), época que constituyó la negación del sufragio.

Así estos dos períodos, el revolucionario y el imperial, traducen los titubeos de un régimen representativo que tiene miedo al pueblo, ya que con una mano otorga el derecho de sufragio a un gran número de electores, pero con la otra disminuye enormemente sus efectos con el establecimiento de elecciones en diferentes grados.¹²⁴

3.2.2.2 El Período Censitario

Este tercer período, es llamado así por Barthélemy, debido a que un régimen asegura la regencia de la alta burguesía. En 1814, durante la Restauración, hubo un debate concerniente al derecho de sufragio; los partidarios de la realeza se pronunciaron en contra del criterio censal; por otra parte un grupo conservador mantuvo la tesis de que sólo deberían sufragar los propietarios de la tierra; y en tercer instancia estaba la doctrina liberal, sustentada por Guizot, en la cual el electorado equivalía a una función social, que exigía en el individuo un mínimo de capacidad y de espíritu conservador, que en cierta forma era salvaguardado con alguna propiedad. Esta tesis triunfó para beneficio de los ricos y de los propietarios.¹²⁵

El artículo 35 y siguientes de la Constitución de 1814 otorgaron el derecho de sufragio a quienes teniendo por lo menos treinta años de edad, pagaran una contribución directa de 300 francos. La cantidad de impuesto que se exigía, sólo podía ser pagada por unos cuantos, por lo que el electorado ascendía apenas a 100,000 ciudadanos de una población de 30,000,000.

Los requisitos de elegibilidad eran peores, ya que se necesitaba contar con 40 años y pagar contribuciones por 1000 francos; de aquí que se llegó al absurdo de que sólo 15,000 ciudadanos (obviamente los más ricos) podían aspirar a la representación.

124 Jean Marie Cotteret y Claude Emmeri. Opus cit. p. 19

125 Ibid. pp. 19 y 20.

La Ley del Doble Voto, del 29 de Junio de 1820, aumentó las prebendas políticas a los ricos al conceder un doble voto a los ciudadanos que pagaban los impuestos más altos, de modo que sufragaran directamente en el colegio electoral de distrito y en el colegio electoral de departamento.

La Carta del 4 de Agosto de 1830 suprimió el doble voto y rebajó la edad electoral a 25 años. La Ley del 19 de Abril de 1831, reglamentó el sufragio reduciéndose el censo electoral a 200 francos y el de elegibilidad a 500, por lo que los electores aumentaron a 172,000.

3.2.2.3 El Período del Sufragio Universal

Cuarto y último período, según Barthélemy, caracterizado por la preponderancia del número de electores. En 1848 la monarquía fue derrotada por una revolución, debido a que el rey Luis Felipe y su ministro Guizot no quisieron modificar el régimen electoral.

El gobierno provisional, constituido en Febrero de 1848, proclamó la Segunda República en la historia de Francia, y por decreto de 5 de Marzo de 1848 se estableció el sufragio universal para los varones franceses de 21 años, con residencia de 6 meses en la comuna y con derechos cívicos que no hubiesen sido objeto de suspensión. De 241,000 electores en vísperas de la Revolución de 1848, el electorado se incrementó prodigiosamente a 9,000,000 de ciudadanos.

Los artículos 23, 24 y 25 de la Constitución del 4 de Noviembre de 1848 consagraron el sufragio universal, directo y secreto a todos los franceses de 21 años en goce de sus derechos civiles y políticos.¹²⁶

En 1850 se trató de atenuar el sufragio universal por medio de una ley, que vinculó el sufragio a una residencia de tres años en el mismo cantón o comuna; la única manera de probar esta residencia era el registro de contribuyentes. Con la aplicación de esta ley, el número de electores disminuyó de aproximadamente 9,500,000 a 5,800,000, aunque finalmente en 1851 se restableció el sufragio universal, suprimiéndose tan absurda exigencia.

En 1852 se establece el sufragio universal y la elección directa para el cargo de presidente de la república. En 1875 el sufragio se reservaba sólo a los varones, con excepción de los militares en activo, y tenía como características ser personal, facultativo e igual.

¹²⁶ Alfonso Banda Vergara. *Opus cit.* p. 43

En la Constitución del 27 de Octubre de 1946, en la Cuarta República, se concedió por fin el voto a las mujeres. Con la incorporación de la mujer los electores suben de 12,000,000 en 1936, a 24,622,862 en 1945.¹²⁷

En la Constitución de 1958, en la Quinta República, el sufragio reviste las características de universal, igual, personal y facultativo, en tanto que el ejercicio de la función electoral se considera un deber moral sin ninguna sanción legal.

La capacidad para sufragar se adquiere a los 21 años y con la nacionalidad francesa, ya sea por nacimiento o naturalización; la Constitución Francesa establece en el artículo tercero que la soberanía nacional pertenece al pueblo que la ejerce por sus representantes, y por la vía del referéndum.

¹²⁷ *Ibid.*, pp. 45 y 46.

3.2.3 INGLATERRA

La evolución del sufragio en Inglaterra se verificó gradualmente; comenzó cuando el rey Enrique VI, en el año de 1430, concedió el derecho de sufragio a los condados, implantándose el sufragio universal hasta 1918. La transformación del régimen electoral inglés se hizo sin sacudidas violentas, por medio de mejoras progresivas y metódicas. El gran sentido político inglés impidió las crisis y las revoluciones, que tanto sufrieron los países europeos durante el siglo XIX, con motivo de la ampliación del sufragio.

3.2.3.1 El Sufragio antes de la Reforma de 1832

Con el surgimiento de las primeras instituciones representativas durante el siglo XIII, aparecieron las elecciones. La Cámara de los Comunes se componía de dos clases de diputados: los de los condados, que representaban a las poblaciones rurales, y los diputados de los "burgos" o ciudades, que ostentaban la representación de las poblaciones urbanas. Había grandes diferencias entre el condado y el burgo; en el burgo, durante los siglos XIII y XIV con sólo vivir en una casa se podía votar, mientras que en el condado el sufragio era muy limitado y le pertenecía a los terratenientes libres. Durante el siglo XV, todo elector debía poseer un inmueble con un rendimiento mínimo de 40 chelines anuales, por lo que el sufragio se limitó aun más en beneficio de los terratenientes ricos.

Durante la Edad Media, el sufragio significó para los ingleses una carga que no reportaba ningún saldo positivo, pero cuando el Parlamento empezó a cobrar fuerza, las diputaciones se volvieron muy codiciadas y la lucha electoral cobró importancia, aunque el electorado se redujo para controlarlo más fácilmente.

Después de la primera revolución, y una vez que triunfó el Parlamento en la segunda revolución en 1688, la situación no cambió mucho para los ingleses, ya que la victoria redundó en beneficio de la aristocracia de la fortuna. Hubo una crisis total del sistema electoral, en parte propiciada por la desigualdad entre la población y el número de representantes que elegían.

En 1815 de 20,000,000 de habitantes, apenas había 435,000 electores de los condados, que representaban la mayor parte del cuerpo electoral; estos electores apenas elegían a 186 diputados, mientras que los electores de las ciudades (unas 15,000 personas) elegían a 467 diputados. Había muchas poblaciones llamadas de "bolsillo", que no contaban más que con 50 electores y otras, los burgos podridos, que apenas llegaban a tener una casa, como Dunwich, podían seguir eligiendo cada una a dos diputados. 128

128 Alberto Malel y J. Isaac. *La Época Contemporánea*. Editora Nacional S.A., México D.F., 1979, pp. 130 y 131.

Los burgos podridos pertenecían generalmente a los grandes propietarios, y algunas de estas ciudades llegaban a tener hasta 12 asientos en la cámara; así los propietarios controlaban las elecciones y los candidatos triunfantes debían acatar los deseos de los patrones.

La Revolución Industrial agravó la desigualdad entre población y representación, ya que las ciudades crecieron enormemente; por ejemplo Birmingham y Manchester, a pesar de contar con más de 100,000 habitantes no elegían a ningún diputado.

3.2.3.2 Las Reformas de 1832, 1867 y 1884

Los torys, por voz de Wellington, sostenían que la organización electoral inglesa era casi perfecta, por lo que no había necesidad de una reforma; pero llegaron los whigs al ministerio, después de 40 años de ausencia; su jefe Lord Grey, disolvió la Cámara de los Comunes y mediante nuevas elecciones los whigs alcanzaron la mayoría en dicha cámara. En 1832 la reforma fue aprobada, aunque debieron pasar 15 meses más para obtener el asentimiento de la Cámara de los Lores, que estaba dominada por los torys.¹²⁹

La reforma se enfocó hacia un aumento del electorado y una modificación de los escaños del Parlamento. Los ciudadanos que gozaban de la franquicia electoral la mantuvieron, mientras que se amplió el sufragio a los que pagaran un alquiler de 10 libras en los burgos, a la vez que en los condados oscilaba entre 2 y 50 libras. Así se estableció el sistema censitario que aumentó el número de electores de 435,000 a más de 800,000, incorporándose al sufragio individuos de clase media en general, comerciantes, manufactureros y pequeños burgueses, aunque el poder político siguió en manos de la alta aristocracia.

Fueron suprimidos los burgos podridos y se redujo a 16 el número de representantes de las ciudades; los escaños vacantes se repartieron entre los condados y las 27 ciudades que carecían de representación.

En 1867, el ministro conservador (tory) Benjamín Disraeli hizo votar una segunda reforma, debido a que los obreros no formaban parte del cuerpo electoral, la "Representation of the People Act", donde el sufragio se extendió a los graduados de las universidades, pastores médicos y a toda persona que cobrara 10 libras de renta, o bien que tuviera 60 libras de ahorro; ingresaron al electorado más de 1,100,000 nuevos votantes.

¹²⁹ Ibid. pp. 131 y 132.

En 1872 se estableció el voto secreto y en 1883, se dictó un acta que trató de evitar la influencia del dinero en las elecciones.

En 1884 se dio una gran reforma, promovida por el ministro liberal Gladstone, en la que se amplió el sufragio a aquellos individuos que a cualquier título ocuparan una casa habitación, y a los arrendatarios de cualquier departamento cuya renta fuera superior a 10 libras anuales.

El número de votantes sube de 2,618,000 en 1883 a 4,380,000 en 1885, gracias al ingreso de los hijos de familia, empleados, obreros y servidores que vivían en casa del padre o del patrón; aunque subsistía la institución del voto múltiple.¹³⁰

3.2.3.3 Las Reformas de 1918, 1928 y 1948

La reforma de 1918 consagró el sufragio universal a los varones de 21 años de edad y a las mujeres de más de 30 años, siempre que mediara inscripción en las listas electorales, en las cuales se exigían ciertos requisitos: para los varones además de la edad, era necesario no estar incapacitado legalmente y tener alguna de las tres franquicias, que eran la residencia, la ocupación de alguna finca o local comercial, con valor de por lo menos 10 libras y la obtención de algún título no honorífico en la universidad; para las mujeres, aparte de la edad y la capacidad legal, necesitaban ocupar en la esfera de la administración local, un bien inmueble o local, que no fuera casa habitación, con un valor rentístico anual igual o superior a 5 libras, o bien ser esposa de algún elector.

El voto múltiple, tan en boga, debido a que las elecciones se verificaban en varios días, fue erradicado con una disposición de la ley de 1918, que fijó un mismo día para la realización de las elecciones generales de la Cámara de los Comunes en todo el país. Así, en 1900 los electores alcanzaban en Inglaterra el número de 6,332,454 y aumentaron en 1918 a 18,307,404.¹³¹

En 1928, con la "Equal Franchise Act", las mujeres consiguieron la igualdad de los derechos políticos. Antes de la reforma había 5,000,000 de mujeres cuyas edades oscilaban entre los 21 y los 30 años, y que súbitamente fueron incorporadas al cuerpo electoral que abarcó en ese tiempo a aproximadamente 28,500,000 personas.

¹³⁰ Alfonso Banda Vergara. *Opus cit.* pp. 51 y 52

¹³¹ *Ibid.* p.53

Por último en 1948, por conducto de la "Representation of the People Act" del 30 de Julio, se suprime el voto adicional de los ocupantes de locales comerciales o de los poseedores de un título universitario; actualmente el derecho al sufragio se le reconoce a todo inglés (varón o mujer) mayor de 21 años y con 3 meses de residencia en la circunscripción, estando impedidos para ejercitar tal derecho los extranjeros, alienados, determinados condenados y los pares.

El desarrollo del sufragio en Inglaterra, fue gradual y marcó el tránsito de una sociedad aristocrática a un sistema democrático; inclusive los conservadores ingleses se mostraron tan reformistas y flexibles como los liberales, desechando a veces sus propias posiciones doctrinales; la agudeza política y el sentido de oportunidad, evitaron revoluciones, que en la misma Francia y en otros países apuntalaron el progreso electoral y político.

3.2.4 ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

3.2.4.1 Evolución del Sufragio en la Vida Independiente

La Constitución Federal de 1787 estableció la facultad de cada estado para imponer los requisitos necesarios para el sufragio de los ciudadanos, de manera que las constituciones y las leyes electorales estatales regularon el sistema electoral.

En un principio los estados adoptaron un criterio censitario, para fijar la capacidad electoral, limitando el voto de acuerdo a la propiedad de bienes raíces o al pago de impuestos.

Posteriormente, durante la etapa que corre de 1810 a 1860, las legislaciones de cada estado de la Unión Americana plasmaron el sufragio universal de los varones, pero con graves restricciones para la gente de color. El estado de Maryland, por enmiendas a su Constitución de fechas 1801 y 1809, fue el primero en proclamar el sufragio universal, y en introducir en su gobierno las reformas más democráticas.¹³²

Entre los requisitos afines en los estados, para obtener la capacidad electoral, se exigía una residencia en el distrito que variaba de tres a dos años. Cada estado requería condiciones diversas demostrativas de la fortuna, con el objeto de conceder la calidad de elector; Massachussets exigía 3 libras esterlinas de renta o 60 de capital; Connecticut, una propiedad de 17 dólares; New Jersey, 50 libras de fortuna; en Rhode Island era necesario poseer una propiedad de 133 dólares; estados como Mississippi, Ohio, Georgia, Virginia, Pennsylvania, Delaware y New York exigían el pago de impuestos; en otros estados el servicio de la milicia, equivalía al pago de contribuciones; algunos otros estados exigían ciertas condiciones de instrucción.¹³³

En esta época fueron muy comunes los fraudes y las irregularidades electorales, en gran parte por la implantación del "gerrymandering", sistema inventado por Elbridge Gerry (gobernador de Massachussets en 1812), que creaba circunscripciones artificiales con el objeto de inclinar la victoria electoral hacia los que dirigía la maniobra.

¹³² Alexis de Tocqueville. *La Democracia en América*. trad. del Francés por Dolores Sánchez, 2a. Edición, Alianza Editorial, Madrid, España, 1985, pp. 56 y 392.

¹³³ Alfonso Banda Vergara. *Opus cit.* pp. 55 y 56.

3.2.4.2 Restricciones a la Raza Negra, a las Mujeres y a los Indios

Había varios métodos discriminatorios para privar a la raza negra del derecho al sufragio; la Constitución de New York (de 1822) en su artículo 2, señalaba como requisitos necesarios para que un hombre de color sufragara, 3 años mínimos de ciudadanía en el estado y pagar impuestos derivados de la propiedad de algún inmueble, de por lo menos 250 dólares, que no estuviera afectado por ninguna clase de gravámen.

En el estado de Carolina del Sur, se dictó una ley que introdujo el uso de 8 urnas correspondientes a los respectivos cargos de elección; el voto era anulado si se metía en la urna equivocada, situación en la que incurrian frecuentemente los negros analfabetos, a los que el presidente de la casilla no explicaba con exactitud la ubicación precisa de las urnas.

La XIV enmienda del 21 de Julio de 1868, trató de ampliar la base electoral con la amenaza de reducir la representación de los estados. Con esta enmienda se trató de presionar a los estados para que modificaran sus leyes electorales y ampliaran el sufragio, pero los estados sureños se mostraron reacios a igualar las condiciones políticas de los negros con los blancos.

La XV enmienda, del 30 de Marzo de 1870 buscó asegurar el sufragio a los negros, disponiendo que: "ni los Estados Unidos, ni ningún estado podrá denegar o coartar a los ciudadanos de los Estados Unidos el derecho al sufragio por motivo de raza, color o previa condición de servidumbre".¹³⁴

Posteriormente, se aprobó por el Congreso, una ley de aplicación que prescribió sanciones severas para los funcionarios electorales que violaran la enmienda constitucional. Los estados sureños, perseverando en su acendrado racismo hacia la población de color, suplieron el criterio racial por uno de instrucción, contenido en la famosa "cláusula del abuelo", que ya explicamos anteriormente.

En el estado de Mississippi era necesario, para tener acceso al ejercicio del sufragio, que toda persona supiera leer e interpretar la constitución: los negros analfabetos eran rechazados del electorado, en cambio los blancos, aunque fueran iletrados ingresaban al cuerpo electoral.

Las mujeres también eran privadas del derecho al sufragio, aunque su lucha fructificó en 1869, cuando por primera vez fueron aceptadas para las elecciones de los funcionarios territoriales.

¹³⁴ Alfonso Banda Vergara. *Opus cit.* p. 57.

Gradualmente los estados de la Unión Americana fueron incorporando a la mujer en el electorado, hasta que el 26 de Agosto de 1920 se aprobó la XIX enmienda a la Constitución Federal que señaló: "ni los Estados Unidos, ni ningún estado podrán negar o coartar, por motivo de sexo el derecho de sufragio a los ciudadanos de los Estados Unidos".¹³⁵

El número de electores se elevó de 21,134,000 en 1900, a 61,495,000 en 1920.

El caso de los habitantes de raza india era más especial, ya que ni siquiera eran considerados ciudadanos, hasta que en 1924 se les otorgó dicho status, a todos los indios nacidos en los Estados Unidos, aunque varios de esos estados les impedían el ejercicio del derecho al sufragio.¹³⁶

3.2.4.3 El Sufragio en la Actualidad

Los Estados Unidos tienen en el presente un sistema de sufragio universal, no obstante que algunos estados conservan algunas pequeñas restricciones.

Hasta 1964, en algunos estados del sur, subsistió una forma de sufragio censitario que buscaba apartar a la gente de color del proceso electoral, y que consistía en subordinar el derecho de sufragio al pago de un pequeño impuesto, de 1 a 2 dólares llamado "poll-tax". Con la XXIV enmienda a la Constitución y con la "Voting Rights Act", del 6 de Agosto de 1965, se garantizó completamente el derecho de sufragio a los negros.¹³⁷

Una particularidad de las elecciones estadounidenses, es el sistema de elección indirecta del presidente de la república, plasmado en el artículo 2, sección 1 de la Constitución Federal.

El presidente no es elegido directamente por los ciudadanos que votan en las elecciones de Noviembre, sino por los 538 miembros del Colegio Electoral. Los estados tienen un número determinado de electores presidenciales, que en su conjunto forman el Colegio Electoral; el número de estos electores es equivalente al total de senadores y representantes que cada estado tiene en el Congreso, más 3 electores correspondientes al distrito de Columbia.

¹³⁵ Ibid. p. 58

¹³⁶ *Collier's Encyclopedia*. The Crowell-Collier Publishing Company, New York, USA, 1961, Volume 10, p. 55.

¹³⁷ Jean Marie Cotteret y Claude Emmeri. *Opus cit.* pp. 22 y 23.

El pueblo vota oficialmente por los electores de su estado, quienes se reunirán el segundo lunes de Enero para elegir al presidente y al vicepresidente. En la práctica, los electores presidenciales están comprometidos, política que no legalmente, a votar por los candidatos de su partido, por lo que desde Noviembre y cuando el pueblo sufraga se sabe el resultado de las elecciones.

El candidato presidencial que más votos recibe en cada estado , gana el Colegio Electoral completo de dicha entidad; así, puede darse el caso de que no resulte electo el candidato que más votos populares recibió. Esta situación ocurrió en 1876 cuando fue elegido presidente Ulysses S. Grant, y en 1888 en las elecciones ganadas por Grover Cleveland.¹³⁸

En 1960, a punto estuvo de suceder el mismo caso, ya que John F. Kennedy ganó las elecciones con sólo 112.890 votos populares de mayoría; si 4,500 votantes de Illinois y 28,000 de Texas hubieran aportado sus votos a Richard Nixon, éste hubiera sido elegido presidente a pesar de una votación inferior, ya que los dos estados mencionados hubieran cambiado la mayoría, en virtud de que les corresponden 51 electores presidenciales.

He aquí una razón, entre otras, que demuestra la ineficacia de la elección indirecta, institución que tiende a desvirtuar la soberanía popular.

138 Almanaque Mundial. Opus cit. pp. 382 y 383

3.2.5 ESPAÑA

La Constitución de Cádiz de 1812, estableció un sistema electoral indirecto en tercer grado, para la elección de los diputados a Cortes.

La elección se llevaba a cabo por medio de las juntas de parroquia, de partido y de provincia. El procedimiento electoral era una depuración, en la que los ciudadanos nombraban a los electores parroquiales, éstos designaban a los electores de partido, que constituían la junta de provincia, y que en último grado elegía a los diputados a las Cortes.

El Estatuto Real, dictado en 1834, exigió ciertas condiciones censitarias con el objeto de poder participar en las elecciones de las Cortes.

Aunque la Constitución, dictada en 1837, dispuso que para las elecciones de la Cámara Baja se emplearía el voto universal, no fue sino hasta la Constitución de la Monarquía Española, del 1 de Junio de 1869, cuando se estableció un sistema de sufragio universal. El artículo 16 del mencionado documento señalaba: "ningún español que se halle en el pleno goce de sus derechos civiles, podrá ser privado del derecho de votar en las elecciones de Senadores, Diputados a Cortes, Diputados Provinciales y Consejales".¹³⁹

El régimen de sufragio universal, para el varón mayor de edad, duró desde el período que se inició con la revolución de 1868, hasta después de la Restauración de Alfonso XII de Borbón. En 1877 se suprimió la universalidad del sufragio, instaurándose restricciones al mismo, con criterios diversos para las elecciones locales y generales.

La ley del 26 de Junio de 1890 restableció de nueva cuenta el sufragio universal, para las elecciones municipales, provinciales y de Diputados a Cortes, en el artículo 1o., que indicaba: "son electores todos los españoles varones, mayores de 25 años, que se hallen en el pleno goce de sus derechos civiles y sean vecinos de un municipio en el que cuenten dos años, al menos de residencia".¹⁴⁰

En la Constitución Republicana de 1931, se reconoció la universalidad del derecho al sufragio, ya que el artículo 36 establecía que los ciudadanos de cualquier sexo, mayores de 23 años, detentarían los mismos derechos electorales; así, las mujeres por primera vez conquistaban, en igualdad de condiciones, el derecho de sufragio.

¹³⁹ Alfonso Banda Vergara. *Opus cit.* p. 64

¹⁴⁰ Adolfo Posada. *Opus cit.* p. 103

Con la llegada del dictador Francisco Franco al poder, se modificó el régimen representativo clásico, y se estableció una participación a través de la familia; se prohibió la participación de los partidos políticos, llegándose a un sistema con matices corporativos.

La ley del 17 de Junio de 1942, de creación de Cortes, señalaba en el artículo 10., que las Cortes eran el órgano superior de participación del pueblo en las tareas estatales, y así mismo el artículo 28, indicaba que dichos órganos estarían formados por procuradores natos y electivos, entre éstos últimos los representantes de los sindicatos nacionales.¹⁴¹

En la actualidad España, merced a la Constitución de 1978, es una Monarquía Parlamentaria en donde la soberanía nacional reside en el pueblo español.

Las Cortes Generales (Parlamento), son renovadas en su integridad cada 4 años, por medio de un sistema de sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. Las Cortes se componen de la Cámara Baja (Congreso) con 350 diputados, y la Cámara Alta (Senado) con 208 senadores.¹⁴²

141 Alfonso Banda Vergara. *Opus cit.* p.82

142 Almanaque Mundial. *Opus cit.* p. 266

3.2.6 EL SUFRAGIO EN LA ACTUALIDAD

La coherencia del presente trabajo, exige una breve revisión de los grandes cambios políticos que se están verificando en el mundo. La restructuración política en los países de la Europa del Este obedece a un reclamo de democratización que permita un libre contienda electoral donde participen todas las tendencias imperantes en esas naciones. A la luz de estas profundas modificaciones, el derecho al sufragio se revaloriza y adquiere un papel distinto, más acorde a su esencia y realidad, que el hasta ahora desempeñado en aquella región del mundo.

3.2.6.1 Democracias Populares

La mayoría de las repúblicas populares, consignan en sus Constituciones las características fundamentales del sufragio como la universalidad, la igualdad, el voto secreto y el directo: la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Checoslovaquia, Hungría, Rumania, Bulgaria son ejemplos de ello.¹⁴³ La consagración de estos postulados inherentes al derecho de elegir, reglamentaban en la práctica elecciones de representantes en sistemas de partido único, donde sólo se podía votar por una sola lista de candidatos; quedaba coartada toda posibilidad de competitividad y opciones con la inexistencia de pluripartidismo y oposición política, en aras de un consenso básico en torno al partido único y al sistema político.

Carlos Marx y Lenin sostuvieron que la verdadera democracia sólo podía ser la democracia directa; así, una democracia popular adopta la premisa de que una democracia directa está más cerca del pueblo, y por ende es más popular que una democracia representativa.¹⁴⁴

Giovanni Sartori señala, con toda razón, que los sistemas de tipo soviético (de los países de Europa del Este) no son en forma alguna democracias de tipo directo ya que todavía existe la burocracia, policía y ejército permanente sin que se pueda decir que sólo el proletariado armado se gobierna a sí mismo.¹⁴⁵

La dictadura del proletariado (dictadura que es democrática según el argumento marxista) sólo se lograría con la extinción del Estado: el proletariado como dictador, no un estado-dictador; en este orden de ideas en la URSS no existe una dictadura democrática debido a que el Estado se ha fortalecido enormemente.¹⁴⁶

¹⁴³ Alfonso Banda Vergara. *Opus cit.* pp. 84-89.

¹⁴⁴ Giovanni Sartori. *Opus cit.* pp. 423-424.

¹⁴⁵ *Ibid.* pp. 424 y 425.

¹⁴⁶ *Ibid.* pp. 425 y 426.

En el fondo, el sistema electoral de los países del pacto de Varsovia, se basa en el partido único ejerciéndose el sufragio sobre una lista única de candidatos. Los apologistas de estas ideas afirman que un sistema de partidos múltiples corresponde a una sociedad de clases por lo que una vez que éstas sean abolidas, todos los ciudadanos llegarán a un consenso en todas las órdenes, así la verdadera democracia surgirá en torno a un partido único.

El sistema ha fracasado en la práctica. Sartori indica que los regímenes de corte autocrático (dictatorial) que justifican un gobierno sobre el pueblo, a pesar del pueblo, en interés del pueblo son controvertidos, ya que violan una regla invariable tanto en la vida como en la política: "jamás es protegido ningún interés si el interesado no puede expresarlo".¹⁴⁷

Que afirmación tan verdadera de este connotado autor; el pueblo puede encontrar un mecanismo sólido para hacerse oír: el derecho de sufragio, en conjunción con los otros derechos políticos, marca indeleblemente el rumbo de un Estado; es inútil cercar las opciones de la ciudadanía, el consenso no se debe de buscar donde no existe: el totalitarismo cercena la voluntad individual del ciudadano.

Cuan vana y efímera es la existencia de una "pseudo-democracia" en donde los ciudadanos no pueden expresarse, ni mucho menos canalizar sus inquietudes y participación política por medio de un sufragio eficaz.

Juan J. Linz señala que las elecciones, así como los plebiscitos desempeñan un papel importante en los regímenes totalitarios (como el de la URSS y los demás países de Europa del Este) y se desarrollan por las siguientes características: se trata de acentuar la participación electoral, se busca la unanimidad; es más importante la aclamatio, que la electio, situación que transforma a las elecciones en plebiscitos (no hay opción dado el sistema de partido e ideología única); el voto no es más que una de las formas de participación de las masas en la política, a veces se fomenta y otras se exige, es un compromiso, sirve de soporte al régimen.¹⁴⁸

Las intempestivas reformas de los países del pacto de Varsovia, buscan eliminar el totalitarismo y afianzar la libertad electoral.

¹⁴⁷ Ibid. p. 429.

¹⁴⁸ Juan J. Linz. "Funciones y Disfunciones de las Elecciones no Competitivas: Los Sistemas Autoritarios y Totalitarios." Hermet, Guy, Alain Rouquié y Juan J. Linz (comps). *Opus cit.* pp. 110-113.

Hungría, Polonia, Bulgaria, la República Democrática Alemana y Checoslovaquia actualmente llevan a cabo o realizarán por primera vez verdaderos comicios pluralistas con libertad de escoger entre varias opciones políticas. En Rumania, los enfrentamientos sangrientos entre la policía secreta del ex-dictador Nicolae Ceausescu y las fuerzas armadas que apoyaban el cambio, mostraron de una manera dramática el tránsito de un gobierno autoritario a uno democrático, no se pudo lograr un cambio pacífico.

El 7 de Febrero de 1990, en una sesión histórica, el pleno del Comité Central del Partido Comunista de la Unión Soviética aprobó por unanimidad las propuestas formuladas por el gran estadista Mijail Gorbachov, que incluyen la derogación del famoso artículo 6 de la Constitución Soviética que garantizaba el monopolio del poder a los comunistas, para dar paso al pluripartidismo y a la instauración de un régimen presidencialista, con un Jefe de Estado, electo por votación universal.¹⁴⁹

La democratización de la Europa del Este constituye uno de los más grandes acontecimientos del presente siglo, reafirma la importancia que para cualquier ser humano significa decidir quien lo va gobernar y de que manera lo hará: los propósitos del presente trabajo se ven enriquecidos y acrecentados con la apreciación justa de este proceso irreversible de reformas.

3.2.6.2 AMERICA LATINA

El año de 1989, será recordado como un fecha excepcional: casi todo el mundo socialista reformó su sistema político con la adopción de manifestaciones pluralistas y democráticas.

No sólo las antidemocráticas "democracias populares" construidas a imagen y semejanza de la Unión Soviética stalinista transitan hacia la democracia, Chile (reprimido violentamente en 1973 por el golpe militar de Augusto Pinochet que derrocó al presidente Salvador Allende) ha emprendido el regreso a su tradición democrática.¹⁵⁰

En 1989, ante el reclamo democrático generalizado se convocó a un plebiscito para que lo ciudadanos chilenos decidieran si el gobierno de Pinochet continuaba: la respuesta de un 55% del electorado fue un "No" rotundo. Ante una vereda llena de obtáculos comenzaba a brillar la luz de la democracia, casi en penumbra tras 16 años de vejaciones a los derechos humanos, asesinatos, represiones y exilio a los chilenos opositores, aunado a la desaparición del sufragio.

¹⁴⁹ "Acepta el PCUS pluralismo y régimen presidencialista en URSS". Uno más Uno. México, D.F.), 8 de Febrero de 1990. pp. 1 y 23.

¹⁵⁰ Isabel Turrent. "Chile el difícil retorno a la democracia". Vuelta. (México D.F.), XIV: Febrero de 1990, num. 159, p. 40.

El plebiscito obligó a que Pinochet convocara elecciones para el 14 de Diciembre de 1989. Un gran frente de agrupaciones y partidos formó la Concertación de Partidos por la Democracia que apoyó a Patricio Aylwin. El candidato oficialista, fue Hernán Buchi, y también contendió el empresario Francisco Errázuriz; Aylwin obtuvo una mayoría del 55.2 % de los votos.

La dignidad, valentía y vocación democrática del pueblo chileno, halló su más fiel expresión en el sufragio; de nada sirvió la represión, si al final de tanto sudor, sangre y lágrimas los chilenos señalaron por decisión propia su camino.

¿Qué más palabras se pueden usar para exaltar al sufragio, si el pueblo chileno en los hechos demostró su valor?

En Nicaragua, pueblo lastimado por múltiples circunstancias, se constató una vez más el triunfo de la democracia; los nicaragüenses, a 10 años de la revolución sandinista (que derrocó a la dictadura de Somoza) ejercieron el sufragio en elecciones que pasaron a la historia por su civismo, orden, transparencia e institucionalidad. Ganó la oposición al sandinismo, encabezada por Violeta Chamorro, y nuevamente el mundo presenció el triunfo del sufragio: los nicaragüenses decidieron su destino.

3.3 EL SUFRAGIO EN MEXICO

3.3.1 EVOLUCION DEL SUFRAGIO A LA LUZ DE LOS DOCUMENTOS HISTORICOS

La historia de las instituciones políticas electorales, particularmente la del sufragio, ofrece un gran campo de estudio, sumamente propicio para entender la evolución y el grado de desarrollo democrático que ha experimentado la nación mexicana.

Se ha afirmado en no pocas ocasiones, tratando de explicar el proceso político mexicano, que la legislación electoral, más que un principio rector de la práctica democrática, ha llegado a ser sólo un mero cuerpo legal sin ninguna aplicación cotidiana. Esto se explica en parte, por los acontecimientos del siglo XIX, caracterizado más por las luchas intestinas entre los grupos liberal y conservador para conquistar el poder, que por el predominio del derecho de sufragio como fuente de legitimación de los gobiernos.

El siglo XX se ha particularizado después del período revolucionario, como una etapa del México moderno en el que las elecciones han carecido de competitividad, con el predominio de un solo partido. La fuerza del sufragio ha disminuído.

Lo antes expuesto de ninguna manera resta interés al estudio de la evolución del sufragio; el conocimiento de los diversos documentos oficiales y de otras fuentes históricas, explican las fuerzas políticas que actuaron en una época determinada, y por otro lado coadyuvan a calificar el grado de avance de la nación mexicana en su lucha por la democracia; la adecuada interpretación de estas ideas nos lleva a una comprensión más amplia del sufragio, y sobre todo a estimar en una dimensión realista, su alcance y potencial, hasta ahora no desarrollado óptimamente por los mexicanos.

3.3.1.1 El Período Colonial y la Constitución de Cádiz

La primera elección que ocurrió en México, fue la de Hernán Cortés. El conquistador gobernó con el título que le confirieron los miembros del ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz: Capitán General y Justicia Mayor de la hueste; los alcaldes y regidores que Cortés había designado con bases legales sumamente dudosas, fueron los que lo eligieron para tal cargo.¹⁵¹

¹⁵¹ Lorenzo Meyer, "La Democracia Política: Esperando a Godot", *México Mañana*, 2a. Edición, Editorial Andrómeda S.A., México D.F., 1988, pp. 187 y 188.

En realidad la finalidad de la maniobra fue darle un cierto matiz legal al rompimiento de Cortés con el gobernador de Cuba, Diego Velázquez, quien lo había privado del mando de la expedición.

Durante toda la época colonial hasta poco antes de la Independencia, el procedimiento electoral de nuestro país, se limitó a los cabildos y a las elecciones internas de las órdenes religiosas y de los gremios.

El proceso de elección para los cargos públicos en las comunidades indígenas (formalmente muy especiales) era el más genuino; esta práctica democrática nunca se aplicó para designar a las autoridades de la Nueva España, ya que existía un régimen absolutista en el que el Virrey detentaba un gran poder delegado por el monarca español, y el pueblo no podía elegir a sus gobernantes.

Las Ordenanzas de Cortés de 1525 influyeron en la subsecuente integración de los municipios, por lo que esta organización municipal enraizó en la Nueva España.

La recopilación de Leyes de Indias no aportó mayores reformas al municipio, salvo establecer que cuando las poblaciones se fundaran por capitulación o asiento de determinada persona, ésta o su heredero tenían la facultad de nombrar a los regidores, y cuando no existía capitulación los vecinos designaban dichas autoridades en cabildo abierto.¹⁵²

Posteriormente el cargo de regidor podía ser comprado por el mejor postor, extendiéndose esta práctica a otros cargos.

En 1808 cuando José Bonaparte fue designado para ocupar el trono español, Napoleón decidió otorgar una Constitución a España y sus colonias; mientras tanto en la Nueva España, al saberse los anteriores acontecimientos, el síndico del ayuntamiento de México, el Lic. Francisco Verdad y Ramos expresaba que en virtud de la circunstancias la soberanía había recaído en el pueblo, idea sumamente avanzada para aquella época.

La constitución que Napoleón buscaba imponer a España, y que por cierto nunca fue aplicada, establecía unas cortes electivas estamentales, formadas por 172 miembros representantes del clero, la nobleza y el pueblo. De los 62 diputados del pueblo, corresponderían 22 a América y Filipinas y 4 a México.

¹⁵² Vicente Fuentes Díaz. *Origen y Evolución del Sistema Electoral*. Edición del autor, México D.F., 1967, p. 13.

La Junta Central de Sevilla, en combate contra los Bonaparte, por decreto del 22 de Enero de 1809 llamó a elegir representantes por el total de las colonias españolas, con el objeto de tener representantes de América en los órganos colegiados; así, fue electo en México el primer diputado de su historia, el tlaxcalteca Miguel de Lardizábal.¹⁵³ Posteriormente la junta tuvo que refugiarse en Cádiz y se transformó en Regencia, convocando elecciones a cortes el 14 de Febrero de 1810. El Virreinato de la Nueva España contó con 14 representantes elegidos, entre ellos Miguel Ramos Arizpe, José Vega Císneros, José Simeón de Urua y José María Guridi Alcocer; inmediatamente las Cortes comenzaron a elaborar la Constitución de Cadiz, finalmente aprobada el 18 de Marzo de 1812. Esta Constitución Política de la Monarquía Española elaboró las primeras reglas electorales para la elección de los ayuntamientos: un mínimo de 1000 habitantes como base para constituirlo, y la elección sería indirecta en primer grado. Al promulgarse en México el citado documento, en las elecciones del ayuntamiento los criollos derrotaron por completo a los españoles, por lo que el virrey Venegas resolvió que continuara indeterminadamente el antiguo ayuntamiento.

Esta Constitución estableció nuevas normas para la elección de diputados a Cortes. En ella se estableció el derecho permanente de las colonias de acreditar diputados a las cortes generales de la metrópoli.

Para tal efecto se estableció un sistema bastante complicado de elección indirecta a tres grados. Se elegiría un diputado por cada 70,000 habitantes o por fracción que excediera de la mitad. Un diputado no podía ser reelegido, sino mediando otra diputación; las diputaciones se renovarían en su totalidad cada dos años.

La elección indirecta se llevaría a cabo por conducto de las Juntas de Parroquia, de Partido y de Provincia; por cada 200 vecinos se nombraba un elector parroquial; estos electores constituían las Juntas de Partido; los electores de partido nombraban a los electores de provincia, quienes en el último grado del sistema establecido elegían a los diputados.

¹⁵³ Gustavo Ernesto Emmerich. Las Elecciones en México, 1808-1911: ¿Sufragio Efectivo? ¿No Reelección?, En Pablo González Casanova (coord.) *Las Elecciones en México, Evolución y Perspectivas*. 2a. Edición, Siglo XXI Editores, UNAM, México D.F., 1989, p. 41.

El artículo 29 de la Constitución establecía como base para la representación nacional, a la población comprendida por los naturales que por ambas líneas fueran originarios de los dominios españoles, además de aquellas personas que hubieran obtenido de las Cortes la carta de ciudadanía, y también los individuos señalados por el artículo 21 del mismo documento.¹⁵⁴

Los ciudadanos que ostentaron el status anterior podían ejercer el sufragio en primer grado.

3.3.1.2 De la Independencia a la Revolución de Ayutla.

En los inicios del movimiento insurgente mexicano dos documentos contenían regulaciones en materia electoral: el Reglamento para la Reunión de un Congreso, expedido en Chilpancingo por José María Morelos y Pavón, el 11 de Septiembre de 1813 y la Constitución de Apatzingán sancionada el 22 de Octubre de 1814.

El primer documento señalaba que en los lugares dominados por la insurgencia, se nombrasen electores parroquiales que posteriormente elegirían a los diputados de las respectivas provincias. El mismo Morelos tuvo que nombrar diputados suplentes, ya que no fue posible reunir suficientes electores parroquiales que nombraran a los propietarios, debido a la prisa para reunir al Congreso.

Una vez formado el Congreso de Anáhuac, en 1813, y a iniciativa de Morelos, expidió el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, en donde se plasmó (con un alto sentido patriótico, progresista y liberal) el principio de la soberanía popular; dicho postulado se proclamó después en la carta fundamental de Apatzingán.

A diferencia de la mentalidad conservadora de Rayón, que en sus Elementos Constitucionales, sostuvo que la soberanía dimanaba del pueblo y residía en el rey Fernando VII, Morelos trastornó todo el orden vigente con el sublime principio de la soberanía popular.

La Constitución de Apatzingán consagró un sistema electoral casi idéntico al de la de Cadiz, de elección indirecta en tercer grado, aunque establecía algunas diferencias como la inexistencia de una base demográfica para la elección y la anulación del principio de mayoría absoluta, sustituida por el de relativa.

¹⁵⁴ Antonio García Orozco (recop.) *Legislación Electoral Mexicana, 1812-1977*. 2a. Edición, Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, México D.F., 1978, p.1.

Con una fuerte influencia de la Constitución Francesa de 1793, la de Apatzingán estableció elevados principios democráticos, estatuyendo casi un verdadero sistema de sufragio universal: el artículo 6 reconocía el ejercicio del sufragio para la elección de diputados a todos los ciudadanos, sin distinción de clases y países; el artículo 7 postulaba como base de la representación nacional a los naturales de país y a los extranjeros reputados como ciudadanos; el artículo 14 extendía la ciudadanía a todos los extranjeros católicos y que no se opusieran a la libertad de la nación; por último el artículo 65 reconocía el sufragio, a los ciudadanos de 18 años o menores si estaban casados, y que acreditaran su adhesión a la independencia, tuvieran un empleo o modo honesto de vivir y no hubieren recibido alguna infamia pública, ni hubieren sido procesados criminalmente por el gobierno revolucionario.¹⁵⁵

La vigencia de este documento fue efímera; y aunque conservaba el sistema de elección indirecta en tercer grado, consagró los principios rectores de las prácticas democráticas de nuestro país, en especial el principio de la soberanía popular.

Una vez consumada la independencia nacional conforme al Plan de Iguala y a los Tratados de Córdoba, se estableció una Junta Provisional de Gobierno que habría de gobernar interinamente mientras se formaba la Constitución del nuevo estado; dicha Junta en primera instancia tenía el deber de lanzar la convocatoria del Congreso que debía constituir el Imperio Mexicano; después de un enconado debate se adoptó un acuerdo, por lo que el 17 de Noviembre de 1821 se expidió la convocatoria a Cortes. Dicho documento conservó los mismos grados en el sistema de elección indirecta, e inclusive dificultó el proceso, ya que la elección dependía en gran medida de los ayuntamientos, además de que el procedimiento era bastante complicado.

Por otra parte podían ejercer el sufragio los ciudadanos de todas clases y castas; aún los extranjeros que contaran con 18 años de edad.¹⁵⁶

Una peculiaridad de esta convocatoria a Cortes, fue su tinte corporativista, situación que desembocó en un sistema de elección clasista y no genuinamente popular.

¹⁵⁵ Antonio García Orozco, *Opus cit.* p.19.

¹⁵⁶ Vicente Fuentes Díaz, *Opus cit.* p. 35

Así, el artículo 8 de la convocatoria señalaba que el número de diputados de las provincias era variable, según el plan adjunto, pero necesariamente tres diputados de cada provincia debían ser eclesiásticos, militares o extranjeros y los últimos, magistrados o jueces de letra o abogados. El artículo 9 compelió a algunas provincias a nombrar diputados de otra clase: México un minero, un título y un mayorazgo; Guadalajara un comerciante; Veracruz un comerciante; Puebla un artesano; Nueva Vizcaya un labrador; Sonora un artesano; Valladolid un labrador; San Luis Potosí un empleado; Mérida de Yucatán un empleado; y Guanajuato un minero.¹⁵⁷

Las elecciones se realizaron conforme a lo dispuesto en la convocatoria, caracterizándose por un enorme desinterés político de la gran masa de la población.

El Congreso inauguró sus sesiones el 24 de Febrero de 1822. Posteriormente fue disuelto, para después ser reinstalado. El 17 de Junio de 1823 el Congreso decretó un ley de elecciones que daría origen al primer Congreso Constituyente de la nación mexicana. El ordenamiento no significó ningún avance de fondo en relación a la Constitución de Cadiz.

El primer Congreso Constituyente sancionó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos el 4 de Octubre de 1824. Se estableció la República Federal, Representativa y Popular. El Poder Legislativo se dividió en dos Cámaras, la de Diputados y Senadores; los diputados serían electos en razón de uno por cada 80,000 habitantes o fracción que excediera de la mitad y durarían dos años en su cargo. La elección sería indirecta en tercer grado.

El artículo 9 de la Constitución de 1824, concedió a los estados la facultad de fijar las normas del proceso electoral; si bien es cierto que la Carta Magna estableció los principios electorales de una manera general, daba pie para que las legislaturas estatales limitaran el derecho al sufragio.

La Cámara de Senadores estaría formada por dos senadores por cada estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por su respectiva legislatura, renovándose por mitad cada dos años.

El Poder Ejecutivo se depositaba en un sólo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; también había Vicepresidente. La elección de ambos funcionarios era indirecta en tercer grado.

¹⁵⁷ Antonio García Orozco. *Opus cit.* pp. 26 y 27.

En la discusión del proyecto de la Constitución, los diputados Fernando Valle, José María Becerra y José Cirilo Gómez Ayala propusieron la inclusión del voto directo, una vez que a juicio de las legislaturas estatales lo permitiera el progreso de la ilustración de los pueblos.

La proposición fue rechazada; en ese tiempo el diputado Manuel Crescencio Rejón señaló que el voto directo conduciría a una selección errónea del pueblo dada su ignorancia. Más tarde este legislador cambió sus ideas y en el proyecto de Constitución de Yucatán, hizo una propuesta para la inclusión del voto directo.

Según Cue Cánovas la Constitución de 1824 incorporó a 3 millones de indios miserables al derecho común, al reconocerles una igualdad con la demás población y otorgarles la ciudadanía, aunque en realidad todos los derechos otorgados fueron letra muerta ya que no pudieron disfrutar de ellos, pero si tenían que pagar impuestos y prestar el servicio militar.¹⁵⁸

La mayoría de la población, en general las masas analfabetas y miserables, seguían excluidas del cuerpo electoral, y los que formaban parte del electorado se abstendían de votar, por lo que el derecho al sufragio era en este tiempo un derecho de la clase alta.

La voluntad popular, si así pudiese llamarse, era desvirtuada totalmente por el sistema indirecto de elección aplicable a la elección de diputados federales y estatales solamente, ya que la presidencia, vicepresidencia, senadores y ministros de la Suprema Corte de Justicia eran elegidos por las legislaturas locales con la intervención del Congreso Federal.

El sistema electoral de esta Constitución ha sido criticado en la práctica, ya que la vicepresidencia era ocupada por un líder de la oposición, que obviamente era el candidato derrotado; el presidente no podía gobernar con la fuerza política necesaria y el sistema facilitaba las sublevaciones.

Después de la Constitución hubo un decreto del 11 de Abril de 1826, que incorporó el derecho del Distrito Federal a tener representantes en la Cámara de Diputados. El 12 de Julio de 1830 se expidió una ley electoral que conservó el sistema de elección indirecta en tercer grado; este ordenamiento tuvo como nota característica poner en manos de los ayuntamientos el proceso electoral en su primera parte, además de que el voto era público.

¹⁵⁸ Cit por Francisco Berlín Valenzuela. *Opus cit.* p. 224.

El sufragio era ejercitado por los ciudadanos mexicanos vecinos del lugar con un año de anterioridad, con 21 años de edad o 18 si eran casados, con un oficio o industria honesta para subsistir.

El 9 de Septiembre de 1835 las Cámaras reuniéndose en forma conjunta asumieron un carácter constituyente. El 7 de Octubre se suprimió el federalismo de la Constitución y posteriormente se aprobó una nueva, en lo que según Emilio Rabasa constituyó un golpe de estado parlamentario.¹⁵⁹

La nueva Constitución, llamada de las "Siete Leyes Centralistas" o de 1836, se conformó con ideas absolutamente conservadoras.

La estructura orgánica del gobierno constaba de un Supremo Poder Conservador (grupo de 5 individuos que con el fin supuesto de buscar un equilibrio constitucional y de poderes se erigió como un super poder de naturaleza absurda, debido a las facultades de anular leyes, declarar nulos los actos del ejecutivo, declarar la incapacidad física o moral del presidente, y algunas otras), un Supremo Poder Ejecutivo, un Congreso General Bicameral y un Supremo Poder Judicial.

De los poderes anteriores los ciudadanos sólo podían elegir a los diputados, en la elección indirecta en tercer grado. Esta situación relegó al pueblo en una inactividad política casi absoluta, en donde su voluntad y el ejercicio de su derecho al sufragio quedaron constreñidos a la acción de los grupos de poder enquistados en el gobierno. El centralismo de 1836 destruyó las pocas instituciones democráticas que la Constitución de 1824 estableció.

Por si no fuera poco lo anterior, se adoptó el sistema de sufragio restringido en una ley expedida por el Congreso; el artículo 5 autorizaba el sufragio a aquellos ciudadanos que fueran mexicanos por nacimiento o naturalización, y que tuvieran cuando menos una renta anual de \$100 pesos procedente de capital fijo, bienes inmuebles o de trabajo honrado.¹⁶⁰

El Sistema Centralista Electoral fue oprobioso en extremo, ya que la participación electoral de una pequeña élite, fue la que prevaleció. Las grandes masas de la población no podían cumplir con el requisito de la renta anual de \$100 pesos, además de que se impidió la participación de los sirvientes domésticos; por otra parte fundándose en los impedimentos de vagancia, malvivencia y desempleo, importantes núcleos de la población fueron excluidos del cuerpo electoral.

¹⁵⁹ Cit. por Vicente Fuentes Díaz. *Opus cit.* pp. 54 y 55.

¹⁶⁰ Antonio García Orozco. *Opus cit.* p. 58.

El desafortunado sistema electoral llegaba al colmo de la ineficiencia, debido al padrón electoral que era formado cuatro semanas antes de la elección, por lo que había muchas irregularidades; este defecto fue común en todas las leyes electorales de aquella época.

Esta Constitución fue un modelo de ineficiencia, extravagancia e ideas retrógradas, que reducían a los tres poderes a una relación de servidumbre con el Supremo Poder Conservador.

La opinión pública, pivote fundamental de cualquier régimen democrático, no tardó en rechazar el documento conservador. Según Jesús Reyes Heróles esta Constitución sembró la zozobra y convirtió en guerra civil permanente lo que sólo eran brotes intermitentes.¹⁶¹

El sistema centralista y de sufragio restringido, no tardó en caducar por el Plan o Bases de Tacubaya, obra de Antonio López de Santa Anna. El 10 de Diciembre de 1841 se lanzó la convocatoria para la elección de un Congreso Constituyente: se nombraría un diputado por cada 70,000 habitantes o fracción que excediera de la mitad; el derecho al sufragio pertenecía a todo ciudadano mexicano mayor de 18 años, y aunque se eliminó el sistema censitario, persistió el impedimento para los sirvientes domésticos. El criterio del censo persistió sólo como requisito para obtener la diputación, y se exigía \$1,500 pesos anuales de renta.

Las elecciones a diputados, realizadas el 10 de Abril de 1842 se caracterizaron por una gran escasez de electores, destrucción de casillas y anulación de las elecciones en Jalisco donde habían triunfado los federalistas.

Instalado el Congreso el 10 de Junio de 1842, para el 11 de Diciembre del mismo año ya estaba disuelto, debido a que se había elaborado en su seno un proyecto de Constitución liberal, que no agradaba al gobierno, por lo que se acrecentó la pugna entre centralistas y federalistas.

El presidente sustituto en ausencia de Santa Anna, Nicolás Bravo, instaló una Junta de Notables que dio a luz el 12 de Junio de 1843, a un nuevo código centralista que se llamó "Las Bases Orgánicas", en donde se regresó al clasista criterio censitario, que aumentó a \$200 pesos anuales de renta como condición para ejercer el sufragio. Siguió el sistema de elección indirecta en tercer grado. El burdo criterio de que a mayor fortuna, mayor aptitud para sufragar, sirvió para apartar al pueblo de las urnas.

¹⁶¹ Cit por Vicente Fuentes Díaz. *Opus cit.* p. 60.

El desprecio por el pueblo (de por sí vilipendiado) por parte de clérigos, soldados, ricos y aristócratas, se consolidó en el lamentable período que corrió de 1836 a 1845.

Las Bases Orgánicas dieron un poder omnímodo al presidente, incluso para la intervención en la elección de diputados, senadores y gobernadores de los estados. En las elecciones celebradas conforme a este documento, triunfó Santa Anna.

Durante los años de 1846 a 1850 México fue sacudido por una serie de movimientos políticos y sociales que culminaron en violentas luchas por la conquista del poder, destacando en este período la guerra con los Estados Unidos, en la que México perdió más de la mitad de su territorio.

Mariano Paredes Arrillaga, en su calidad de presidente interino de la república expidió un decreto de fecha 27 de Enero de 1846, en la que se retomó y amplió la idea de una representación funcional o corporativista.

Los artículos 2, 3 y 4 de la convocatoria señalaban que el Congreso estaría formado por 160 diputados repartidos entre los sectores económico y político de la población: a la propiedad raíz rústica y urbana y a la industria agrícola les corresponderían 38 diputados; al comercio 20; a la minería 14; a la industria manufacturera 14; a las profesiones literarias 14; a la magistratura 10; a la administración pública 10; al clero 20 y al ejército 20.¹⁶²

Este documento favorecía totalmente a las clases altas de México.

La gran mayoría de la población, por enésima vez quedaba privada del ejercicio del sufragio, debido a los infamantes criterios del censo y de la instrucción, instrumentos ideológicos que en manos de los conservadores justificaban la exclusión de las enormes masas analfabetas y miserables; pero aún más allá de esta funesta situación, el documento de Paredes Arrillaga fomentaba la creación de un verdadero gobierno aristócrata, formado por un Congreso corporativista, de representación sólo para las minorías poderosas del país.

Derrocado Paredes Arrillaga, asumió la presidencia provisional Mariano Salas, quien el 6 de Agosto de 1846 expidió una "Convocatoria que Reforma la del 17 de junio de 1823". En este documento se regresa a la base de representación poblacional y se elimina el corporativismo; podían ejercer el sufragio los ciudadanos libres mayores de 18 años, aunque se excluía a los sirvientes y desempleados.

¹⁶² Antonio García Orozco. *Opus cit.* pp. 93 y 94.

A fines de 1846 se celebraron elecciones para integrar un Congreso General Extraordinario. Algunos diputados electos por el Distrito Federal a dicha Asamblea, como Fernando Agrada, Manuel Crescencio Rejón y José María del Río (liberales puros) se comprometieron públicamente a terminar con el sufragio indirecto, con el objeto de fortificar el imperio de las mayorías, sobre el de las minorías injustas y opresivas.¹⁶³

La tarea principal del Congreso fue restaurar la Constitución de 1824, y aunque la Comisión de Constitución de dicho cuerpo recomendó que se adoptara en su integridad, el Congreso se inclinó por casi la totalidad de las reformas liberales propuestas por Don Mariano Otero en su voto particular. Vale la pena citar textualmente algunas de las bellas y democráticas ideas expuestas por el ilustre pensador, ya que constituyen todo un relámpago de brillantez en un época de penumbra, luchas estériles e inutilidad del sufragio.

En el decimosexto párrafo, Mariano Otero criticaba, con una idea de Mostesquieu a la Constitución de 1824, al señalar que las leyes secundarias no deben reglamentar el sufragio: "por eso se ha dicho, que en los estados populares las leyes que establecen el derecho de sufragio son fundamentales y tan importantes como las leyes que en la monarquía establecen cual es el monarca; y la Constitución no debe dejar nunca a las leyes secundarias el poder de destruirlas." ¹⁶⁴

Pregonaba Otero la conveniencia de implantar el sufragio universal, al reconocer la ciudadanía a todos los mexicanos: "concediendo el derecho de ciudadanía a todo mexicano que haya cumplido la edad de 20 años, que no haya sido condenado en proceso legal a alguna pena infamante, y que tenga modo honesto de vivir, se establece y asegura en todos los estados de la Unión el principio democrático de la manera más franca que pudiera desearse. La idea de exigir cierta renta como necesaria para gozar de los derechos del ciudadano [...] no me parece conveniente porque nunca puede darse una razón que justifique más bien una cuota que otra".¹⁶⁵

¹⁶³ Gustavo Ernesto Emmerich. *Opus cit.* p. 49.

¹⁶⁴ Cámara de Diputados del Congreso de la Unión Mexicano, LII Legislatura. *Opus cit.* p. 35-7.

¹⁶⁵ *Ibid.*

El brillante legislador también propuso establecer en la Constitución, que el derecho de ciudadanía traía consigo el de votar, el de petición y el de reunirse para discutir los asuntos públicos; alegaba con acierto, que además del sufragio para elegir a los representantes, eran necesarios otros derechos con el objeto de que la opinión pública participara constantemente en política, y los representantes no se desviaran del mandato popular. Mariano Otero sentaba así las bases de lo que una democracia debe ser, al proteger con el rango constitucional, actos en los que la voluntad popular se canaliza y expresa su parecer.

Otro acierto de Mariano Otero fue su idea de la representación, que incluía la necesidad de que las minorías también gozaran de tal institución.

El Voto Particular de Otero fue aprobado por el Congreso y se estableció taxativamente el sufragio universal, aunque la adopción del voto directo quedó relegada a una ley secundaria; se incluyeron también, por primera vez en la Constitución, el derecho de petición, el de reunirse para discutir los negocios públicos y el de pertenecer a la guardia nacional.

Después del Acta de Reformas de 1847, se expidieron otros documentos como "Las Elecciones de los Supremos Poderes" expedido por José Joaquín Herrera el 15 de Mayo de 1849; Herrera también expidió otro decreto para las elecciones de ayuntamientos, así como las "Bases para las Elecciones de Presidente de la República y Senadores" de fecha 13 de Abril de 1850.

El 19 de Enero de 1853, Juan Bautista Ceballos en su calidad de presidente constitucional interino, expidió una "Convocatoria a un Congreso Extraordinario para Reformar la Constitución".

Ninguno de estos documentos consignó un avance significativo en lo que respecta al sufragio.

En Agosto de 1855 se publicó una convocatoria sustentada en el Plan de Ayutla, que establecía que para la elección del Congreso Constituyente, se debería de seguir la Convocatoria de 1841. Juan Alvarez expidió el 17 de Octubre de 1855 una nueva convocatoria que reiteró la idea de ajustar el proceso electoral al documento de 1841. Se estableció como base para la representación un diputado por cada 50,000 habitantes o fracción que exceda de la mitad; con el objeto de instalar el Congreso se consignó que los presuntos diputados calificarían sus elecciones.¹⁶⁶

¹⁶⁶ Francisco Berfín Valenzuela. *Opus cit.* p. 232.

El 15 de Mayo de 1856, Don Ignacio Comonfort expidió el "Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana", documento provisional que regiría durante el tiempo que tardara en sancionarse la Constitución. En dicho estatuto se recogieron las ideas de Don Mariano Otero en los artículos 22 y 23.

3.3.1.3 La Constitución de 1857

Después de la convocatoria emanada del Plan de Ayutla, y una vez realizadas las elecciones correspondientes, el Congreso Constituyente empezó a trabajar en 1856; formaban mayoría los liberales puros como Ponciano Arriaga, José María Mata, Melchor Ocampo, Ignacio Ramírez y Francisco Zarco.

La Comisión presidida por Ponciano Arriaga, se encargó de elaborar el proyecto de Constitución, que finalmente fue concluido y sancionado el 5 de Febrero de 1857. En lo principal las ideas de la Carta Magna de 1824 pasaron intactas a la nueva Constitución, como el federalismo y la forma de gobierno democrática representativa y republicana; las innovaciones consistieron en la ampliación de los capítulos de libertades individuales y sus garantías, declarándose libre a la enseñanza, industria, comercio, trabajo y la asociación; se suprimió la vicepresidencia; el poder legislativo se volvió unicameral depositándose en la Cámara de Diputados, cuyos miembros serían electos cada dos años en proporción a un diputado por cada 40,000 habitantes, o fracción que excediera de la mitad; el poder ejecutivo se depositaba en la persona del presidente de la república, que duraría 4 años en su cargo, y el poder judicial recaería en la Suprema Corte de Justicia; además se consagró el principio de la soberanía popular, que sigue vigente en la actualidad. La doctrina de la Revolución Francesa de 1789 y la Constitución de los Estados Unidos de América influyeron determinadamente en la conformación de la Constitución de 1857.

Durante la discusión del proyecto, el tema electoral más debatido fue el voto directo. Los liberales buscaban a toda costa eliminar la elección indirecta, a la que consideraban un escollo para la participación popular genuina en las elecciones; aunque no se introdujo en el texto constitucional el voto directo, vale la pena citar algunas ideas de Francisco Zarco e Ignacio Ramírez.

Francisco Zarco analizando el voto indirecto señalaba: "la elección indirecta se presta a influencias bastardas, a la coacción ministerial, a toda clase de intrigas;

es un artificio para engañar al pueblo haciéndole creer que es elector y empleándolo en crear una especie de aristocracia electoral que, mientras más se eleva en grados, más se separa del espíritu y de los intereses del pueblo [...] Nada de esto sucederá cuando la elección sea directa. Entonces el último de los ciudadanos verá de una manera positiva que su voto es decisivo, escogerá el hombre que le inspire confianza, será imposible influir en la masa del pueblo, y el resultado sea el que fuere, será la expresión de la voluntad del país." 167

Zarco sintetizó así los visibles defectos de la elección indirecta, referidos sobre todo a la situación mexicana, mientras Ignacio Ramírez "El Nigromante" defendía con una argumentación bella e implacable el voto directo; es difícil condensar en pocas palabras la esencia del sufragio, la democracia y la soberanía popular: el Nigromante lo logró; a las ideas moderadas de la Comisión presidida por Arriaga, que buscaba una graduación del sufragio, para evitar el posible desentreno de la voluntad popular irreflexiva, susceptible de seducción por los demagogos, Zarco señaló: "con la elección directa el pueblo errará o acertará, pero el resultado será la expresión de su voluntad [...] Si los primeros ensayos son desgraciados, esto no importa, porque también lo son los de la mecánica, y sin embargo, progresan la ciencia y la civilización." 168

El Nigromante señalaba la contradicción resultante de la aprobación del sufragio universal y la oposición para aceptar el voto directo: "cuando la Constitución ha declarado ya que todos los habitantes de la república tienen iguales derechos, cuando ha dicho que es prerrogativa del ciudadano votar en las elecciones populares (sufragio universal) y poder ser votado para todos los cargos de elección popular, cuando ha proclamado que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, que todo poder público dimana del pueblo, que el pueblo tiene el inalienable derecho de alterar la forma de su gobierno, cuando ha dicho que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, la elección indirecta viene a nulificar todos estos principios y a convertirlo en una ilusión o un engaño [...] Cuando se adopta una teoría deben seguirse todas sus consecuencias. Si se niega al ciudadano el ejercicio de la soberanía para nombrar sus mandatarios, si de él se desconfía, si se le tiene miedo, si se le quieren imponer tutores, viene a tierra toda la soberanía popular y no queda más que una especie de oligarquía electoral y un artificio para engañar a las masas." 169

167 Vicente Fuentes Díaz. *Opus cit.* pp. 72 y 73.

168 *Ibid.* p. 73.

169 *Ibid.* pp. 74 y 75.

Con la finalidad de cotejar las ideas anteriores de esencia liberal y progresista, con el pensamiento conservador, a continuación citaremos algunos conceptos de J.J. Pesado, publicados el 9 de julio de 1857 en la revista *La Cruz*: "dar al pueblo en masa la soberanía, es constituirlo por el hecho mismo déspota y tirano: su legislación carece no sólo de principios fijos, sino de asiento y duración. Si el pueblo tiene el derecho de formar su Constitución, tendrá igualmente el de alterarla a su antojo, con razón o sin ella: si tiene el derecho de hacer una, hará ciento, por que es condición del pueblo el de ser inquieto y veleidoso [...] En las naciones bien constituidas (el sufragio) se encontrará en personas sabias y justas que hagan buen uso de él; y estará rodeado de suficientes correctivos para impedir su abuso, a lo menos hasta donde sea posible." 170

Esta confrontación de ideologías, no es otra que aquella entre los partidarios del sufragio universal y sus detractores; en nuestro país los primeros eran los liberales y los segundos los conservadores. El pensamiento de Pesado muestra el desprecio por la voluntad popular con argumentos falaces y conformistas: tal desdén era originado por el miedo a que las masas populares resultaran victoriosas en la lucha electoral.

A pesar de la contundencia de las ideas liberales, los legisladores actuaron cautelosamente, principalmente por considerar que el pueblo carecía de preparación para elegir a sus representantes; finalmente se aprobó el artículo 55 en los siguientes términos: "la elección para diputado será indirecta en primer grado y en escrutinio secreto, en los términos que disponga la ley electoral." 171

Después de un acalorado debate, se aprobó en los mismos términos la elección para presidente de la república. Sin duda alguna había un gran temor a que el pueblo usara el sufragio inconcientemente. Aun así constituyó un gran avance reducir dos grados la elección.

La Constitución de 1857 consignó por fin el sufragio universal para los varones en los artículos 34 y 35; en el primero se señalaba que la ciudadanía se obtenía siendo mexicano de 21 años o de 18 si se era casado, además de tener un modo honesto de vivir; en el artículo 35, fracción I se establecía como un prerrogativa de los ciudadanos votar en las elecciones populares.

170 Walter V. Scholes. *Política Mexicana durante el Régimen de Juárez, 1855, 1872*. FCE, México D.F., 1976, pp. 41 y 42.

171 Vicente Fuentes Díaz. *Opus cit.* p. 75.

México no era la excepción en la discriminación de la mujer para ejercer el sufragio. La Ley Orgánica Electoral, cuerpo legal reglamentario en la materia, de la Constitución de 1857, fue promulgada por el presidente Ignacio Comonfort el 12 de Febrero de 1857, manteniéndose en vigor durante más de medio siglo sin modificaciones sustanciales.

Santos Degollado se encargó del proyecto de ley, y aunque se respetaron los lineamientos constitucionales hubo algunas modalidades: la jurisdicción electoral se dividió en distritos y secciones; el Congreso de la Unión adquirió la obligación de erigirse en Colegio Electoral, para el sólo efecto de computar los votos para presidente de la república y hacer la declaratoria correspondiente.

El artículo 36 de la Constitución, en su fracción IV señalaba la obligación de los ciudadanos de votar en las elecciones populares en el distrito que les correspondiera.

A pesar de todas las reformas introducidas en la Constitución, el sufragio sólo era ejercido por una minoría urbana y de propietarios agrícolas. Los desempleados, la gente sin modo honesto de vivir, los vagos y malentretenidos estaban excluidos del sufragio; con esto se excluía en realidad a grandes sectores de la población rural como campesinos e indígenas, además de habitantes urbanos sin una ocupación fija o bien con un trabajo miserable.

Las elecciones fueron durante toda aquella época un privilegio de las clases dominantes: hacendados, magistrados, funcionarios públicos, profesionistas y comerciantes.

Por otra parte el sufragio seguía siendo público, a pesar de que los artículos 55 y 76 de la Carta Magna hablaban de un escrutinio secreto, pero sólo para los electores de primer grado. Lo anterior desembocó en la manipulación y en la coacción del voto, ya que era imposible que los ciudadanos votaran en contra del jefe del más reciente levantamiento militar.

Durante el período que transcurrió de la Constitución de 1857 hasta el régimen de Porfirio Díaz, hubo pocas modificaciones electorales de importancia y ninguna en lo que se refiere al sufragio, ya que el país atravesó por la Guerra de Reforma y la Intervención. Entre los documentos de aquella época hubo una "Convocatoria para la Elección de los Supremos Poderes Federales", de 14 de Agosto de 1867, expedida por Juárez y acompañada de una circular del ministro Lerdo de Tejada en la cual se apelaba al

pueblo para que autorizara al Congreso a reformar la Constitución en cinco puntos fundamentales. La circular no fue aceptada, ni en el procedimiento, ni en las reformas, a pesar de sus intenciones de democratización.

3.3.1.4 El Porfiriato.

La no reelección presidencial y de los gobernadores constituyó el fundamento de la ascensión de Porfirio Díaz al poder; lo mismo en el Plan de la Noria (fracasado), como en el de Tuxtepec (1876) contra Sebastián Lerdo de Tejada; este último plan, que sí triunfó, en su artículo 2 señalaba: "Tendrán el mismo carácter de ley suprema la no reelección del presidente de la república y de los gobernadores de los estados, mientras se consigue elevar este principio al rango de reforma constitucional, por los medios legales establecidos por la Constitución."¹⁷²

El 5 de mayo de 1878 se reformó el artículo 78 de la Constitución Federal, estableciéndose que el presidente de la república no podía ser reelecto para el período inmediato, sino hasta pasados 4 años de haber cesado en el ejercicio de sus funciones; en el artículo 109 se consignó un principio análogo para las gubernaturas estatales.

De 1880 a 1884 Manuel González (compadre de Porfirio Díaz) fue presidente constitucional de México. Díaz regresó al poder en 1884 y el 21 de Octubre de 1887 se aprobó una reforma al artículo 78 con la clara intención de perpetuar a Don Porfirio en el poder.

Las legislaturas de Guerrero y Puebla propusieron la reelección indefinida (sólo se permitía por una sola vez) y el 20 de Diciembre de 1890 se volvió a modificar el artículo 78 constitucional que quedó en los siguientes términos: "El presidente entrará a ejercer sus funciones el 1o. de Diciembre y durará en su encargo 4 años."¹⁷³

En 1904, al prepararse la sexta reelección de Don Porfirio, Francisco Bulnes asentó que el pueblo aceptaría una nueva reelección, pero sólo a cambio de que fuese la última y de que el sucesor del presidente fuera la ley; recalcó también en una frase célebre, casi profecía, que el Porfiriato oscilaba en la oscuridad como agarrado de un argolla, y que lo que realmente quería el pueblo eran partidos políticos.¹⁷⁴

¹⁷² Ibid. p. 83.

¹⁷³ Francisco Berlín Valenzuela. *Opus cit.* p. 237.

¹⁷⁴ Vicente Fuentes Díaz. *Opus cit.* p. 86

Emilio Rabasa, un connotado jurista señaló que la dictadura de Díaz tenía que producir sus graves inconvenientes, ya que el carácter nacional y la vida política, no sólo habían parado su desarrollo, si no que estaban perdiendo el terreno que antes ganaran. Rabasa apuntaba que el espíritu público estaba en depresión en medio de la prosperidad material, y entre seducido y desalentado renunciaba al esfuerzo de participar en sus propios destinos.¹⁷⁵

En resumen durante el Porfiriato, la vida política del país fue sacrificada en aras de un supuesto progreso material y social; no existían partidos políticos, ni mucho menos elecciones libres, la ciudadanía se encontraba completamente adormilada.

3.3.1.5 La Revolución y la Epoca Posterior

La elección de 1910 fue el detonante de la revolución. Don Francisco I. Madero se presentó como candidato de los partidos Antireeleccionista y Nacional Democrático, pero fue encarcelado el 6 de Junio en Monterrey, acusado de rebelión y ultrajes a las autoridades. Se celebraron las elecciones con Madero encarcelado, y lógicamente ganó Porfirio Díaz con amplio margen.

La búsqueda de la democracia, nunca conocida por el pueblo mexicano, se sintetizaba en el lema: "Sufragio Efectivo, No Reelección"; el movimiento insurgente pugnaba por el surgimiento de elecciones verdaderamente libres, en donde se respetara irrestrictamente el sufragio.

En un principio la lucha revolucionaria se anidó al amparo del sufragio: en la medida en que se lograra su plena instauración, la democracia brillaría en nuestro país. Conforme fue prolongándose la lucha, otras demandas vitales aparecieron, por lo que la rebelión modificó todos los órdenes de la vida en México.

Mayo de 1911 marcó la caída del dictador Porfirio Díaz, celebrándose en Octubre la elección constitucional, en la cual resultó triunfante Madero.

Miguel S. Macedo y Emilio Rabasa presentaron algunos meses después una iniciativa de reforma constitucional para introducir el voto directo. En honor a la verdad Madero ya había señalado la necesidad del voto directo, por lo que dichos senadores simplemente siguieron el curso de los acontecimientos precipitados por la revolución.

175 Ibid. pp. 87 y 88.

La iniciativa atacaba el voto indirecto, señalando que se prestaba al fraude, a la intriga y al cohecho; el ciudadano no podía estar interesado en un proceso electoral en el que no contaba al final, y en el que participaba como un mero instrumento, por lo que las elecciones eran vistas con desdén, con desprecio y con indignación.

El dictamen fue emitido con fecha 7 de Noviembre de 1911, una vez que las comisiones analizaron la iniciativa; una vez discutido el documento la única objeción que se le hizo, fue que el voto se restringiera a aquellas personas que supieran leer, escribir y dominar las cuatro reglas de la aritmética, para evitar el triunfo de los seductores de la multitudes; este argumento fue muy débil y el dictamen fue aprobado mayoritariamente con sólo dos votos en contra.

Una vez hecho lo anterior, por decreto que reforma la Ley Electoral de 1911, de fecha 22 de Mayo de 1912, se adecuó la ley a la reforma constitucional con el objeto de que la elección de diputados y senadores fuera directa, ya que se acercaban las elecciones de 1912 para diputados federales.

El 19 de Septiembre de 1916, el primer jefe Don Venustiano Carranza expidió una convocatoria para elecciones de diputados; las personas que resultaran electas tendrían la alta función de discutir y aprobar el proyecto de constitución que Carranza les sometiera a su consideración.

El 22 de Octubre del mismo año se llevaron a cabo las elecciones para los diputados constituyentes; estas elecciones no fueron precisamente ejemplares, pero dieron luz a un Congreso Constituyente genuinamente revolucionario, aunque muy heterogéneo.

El proyecto de Carranza era fundamentalmente político y repetía casi literalmente la Constitución de 1857, con sólo una propuesta encaminada a crear un poder ejecutivo fuerte; los reclamos sociales surgidos de la lucha revolucionaria fueron omitidos por Carranza; los reformadores sociales del Congreso sí los tomaron en cuenta transformándolos en letra constitucional: los artículos 3, 27 y 123 en tanto que principios rectores de un nuevo estado comprometido con las luchas sociales.

En cuanto al sistema electoral de la Constitución de 1917, reflejaba la nueva dimensión del sufragio, estableciéndose una serie de principios que buscaban la correcta legitimación de los gobiernos futuros, sustentada en una amplia participación política de los ciudadanos.

El sufragio universal y directo, aunque sólo para los varones, se adoptó como el fundamento básico de la manifestación soberana del pueblo.

El mensaje y proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, del 10. de Diciembre de 1916, así lo pregonaba: "Para que el ejercicio del derecho al sufragio sea una positiva y verdadera manifestación de la soberanía nacional, es indispensable que sea general, igual para todos, libre y directo; porque faltando cualquiera de estas condiciones, o se convierte en una prerrogativa de clase, o un mero artificio para disimular usurpaciones de poder, o da por resultado imposiciones de gobernantes contra la voluntad clara y manifiesta del pueblo.¹⁷⁶

Carranza consideraba impolítico e inoportuno después de la gran revolución popular restringir el sufragio, y aunque durante la discusión del dictámen hubo algunas opiniones en contra, el artículo 35 fue aprobado por 136 votos en contra de 5.

En la Carta Magna de 1917 el sufragio directo quedó plasmado en los artículos 54, 56 y 81, respectivamente para la elección de diputados, senadores y presidente de la república.

El Congreso Constituyente de 1917, cumpliendo un viejo anhelo revolucionario, estableció de una manera contundente en el artículo 83 el principio de la no reelección.

La mayoría de los sistemas electorales del mundo, no contemplan como una característica fundamental de los principios inherentes al sufragio, a la no reelección, pero en nuestro país la situación ha sido distinta, ya que el postulado antirreeleccionista se ha erigido en cimiento del sistema político mexicano, y ha permitido en gran medida más de medio siglo de estabilidad; los motivos son históricos (la larga dictadura de Porfirio Díaz principalmente), además de que la esencia de un sistema de corte republicano radica en la sustitución periódica de sus gobernantes.

La Comisión de Constitución se pronunció en favor de federalizar la legislación electoral, evitando que los estados confeccionaran sus propias leyes electorales, principalmente para preservar la adquisición definitiva del sufragio directo y de otros principios.

¹⁷⁶ Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de México. LII Legislatura. *Opus cit.* p. 35-12.

Se consolidó el principio de que el diputado es representante de toda la nación, y no solamente del distrito por el cual es electo.

El sufragio universal quedó asentado en el texto constitucional como un derecho y una obligación de los ciudadanos, una naturaleza dual. La ciudadanía se adquiría siendo mexicano de 18 años si casado, o a los 21, en ambos casos con un modo honesto de vivir.

A consecuencia de la Constitución, el 6 de Febrero de 1917 se promulgó una ley electoral que reglamentó por primera vez la elección directa del presidente de la república.

La Ley para la Elección de los Poderes Federales, del 2 de Julio de 1918, terminó de incluir los principios fundamentales del sufragio; al voto igual y universal, directo y personal se añadió el carácter de secreto; por fin se cortaba de tajo con la publicidad del sufragio que tanto había influido en la manipulación y envenenamiento de las elecciones.

Por primera vez la ley dedicó un capítulo a los partidos políticos, en el cual se señalaban los requisitos para su fundación y funcionamiento.

El derecho al sufragio en teoría quedaba garantizado en la Carta Magna y en la Ley Electoral. No se reconocía aun el sufragio a las mujeres.

Por medio de una adición a la fracción primera del artículo 115 constitucional, en Diciembre de 1946, a iniciativa del presidente Miguel Alemán, se reconoció el sufragio femenino para las elecciones municipales.

El 17 de Octubre de 1953, por virtud de una reforma al artículo 34 constitucional, se atribuyó por primera vez la ciudadanía a las mujeres en igualdad de condiciones que los varones.

El proyecto fue elaborado por el presidente Adolfo Ruiz Cortines, en un documento donde se reconocía la capacidad de las mujeres para ejercer los derechos políticos, así como las aportaciones a la vida nacional, situación que motivaba de una manera inaplazable la inserción clara de la igualdad ciudadana del varón y la mujer.

La reforma amplió de una manera considerable el cuerpo electoral; de una población masculina de 20 años o más, de aproximadamente 6,306,631 en aptitud de votar en las elecciones presidenciales de 1952, en 1958 el electorado se ensanchó a 15,152,440, equivalente al total de la población mayor de 20 años (tanto en 1952 como en 1958

no se deban tomar en cuenta los menores de 21 años no casados, ya que no podían ejercer el sufragio). 177

El 20 de Diciembre de 1968 el presidente Gustavo Díaz Ordaz mandó un proyecto de reforma al Congreso, con la finalidad de modificar la fracción I del artículo 34 constitucional, en el sentido de reducir a 18 años de edad el requisito de ciudadanía.

La reforma fue aprobada y publicada al fin el 22 de Diciembre de 1969.

Los jóvenes de ambos sexos, entre los 18 y 21 años de edad, tendrían ya la oportunidad de ejercer el sufragio; el cuerpo electoral aumentó aproximadamente en 2,500,000 electores.

La reforma constitucional comentada fue una respuesta a los disturbios juveniles de 1968, aunque ya se venía preparando tiempo atrás y analizaba causas más profundas como la estructura por edades de la población, los niveles de escolaridad y salud y la maduración psíquica y biológica de este segmento de la población, y por ende la capacidad para ejercer correctamente el derecho al sufragio.¹⁷⁸

3.3.1.6 Legislación Actual

El derecho al sufragio se encuentra contemplado en nuestro sistema jurídico, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Código Federal Electoral.

El artículo 34 de la Carta Magna establece literalmente:

Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

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

El anterior precepto constituye la columna vertebral del sistema electoral mexicano, al hacer el distingo de quienes pueden ser considerados ciudadanos.

Cualquier Estado, atendiendo a su naturaleza propia, sólo permite a sus ciudadanos la participación en la práctica de los derechos políticos: México no es la excepción, por lo que la ciudadanía confiere la aptitud para el ejercicio del sufragio (entre otros

¹⁷⁷ Pablo González Casanova. *La Democracia en México*. 2a. Edición, Ediciones Era S.A., México D.F., 1967, p. 240.

¹⁷⁸ Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de México, LII Legislatura. Opus cit. p. 35-3.

derechos políticos), limitación perfectamente lógica y comprensible, ya que sería absurda y daña la intervención de los extranjeros en política.

El derecho positivo mexicano prevé la más amplia participación posible del pueblo, por lo que se estableció una edad mínima (18 años), considerada como un indicio fisiológico de plenitud del desarrollo de facultades, tanto biológicas como mentales, en el individuo.

Aunque la ley fundamental, no explica el significado de llevar un modo honesto de vivir, el Código Penal en su artículo 46, establece que la pena de prisión produce la suspensión de los derechos políticos.¹⁷⁹ Hay una cierta identificación entre la falta de un modo honesto de vivir y la responsabilidad penal.

El artículo 5 del Código Federal Electoral indica expresamente:

Deberán ejercer el derecho al sufragio, en los términos de este Código, los ciudadanos mexicanos, varones y mujeres, que hayan cumplido dieciocho años, se encuentren inscritos en el padrón electoral, y no se encuentren comprendidos dentro de los supuestos siguientes:

I.- Estar sujeto a proceso criminal por delito que merezca pena corporal, desde que se dicte auto de formal prisión;

II.-Estar extinguiendo pena corporal;

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

IV.-Ser declarado vago o ebrio consuetudinario, en tanto no haya rehabilitación;

V.- Estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta la prescripción de la acción penal;

VI.-Estar condenado por sentencia ejecutoria a la suspensión o pérdida de los derechos políticos, en tanto no haya rehabilitación; y

VII.-Los demás que señale este Código.

¹⁷⁹ Felipe Tena Ramírez. *Opus cit.* p. 95

Las fracciones I,II y V se refieren específicamente a la responsabilidad penal; la III alude a la incapacidad; la IV, a la ebriedad y vagancia como formas deshonestas de vivir; la VI menciona el caso generalizado de que una sentencia condene a la suspensión o pérdida de los derechos políticos; la última fracción deja la puerta abierta para otras causas que pudiera señalar el Código Federal Electoral.

El Código establece tres casos de suspensión de derechos políticos: el artículo 340 señala como sanción alternativa, la destitución del cargo o la suspensión de los citados derechos, para los funcionarios electorales que ejecuten ilícitamente su trabajo o violen las normas que regulan el proceso electoral (se establecen 7 hipótesis en que se realizan tales violaciones); el artículo 345 impone una suspensión de los derechos políticos, hasta por tres años, a los presuntos diputados o senadores que, debiendo integrar el Colegio Electoral no se presenten a desempeñar sus funciones; el artículo 346 sanciona con la suspensión de los multicitados derechos hasta por 6 años, a los diputados o senadores que no se presenten sin causa justificada a desempeñar su cargo, en el plazo señalado en el primer párrafo del artículo 63 de la Constitución.

El artículo 130 constitucional señala una excepción al ejercicio de los derechos políticos: los ministros de los cultos no pueden en ninguna situación criticar las leyes fundamentales del país, a las autoridades o al gobierno; no tienen voto activo, ni pasivo, ni derecho de asociación política o de reunión con fines políticos.

La privación de los derechos políticos de los ministros de los cultos obedece (con realismo político) a razones históricas, y se fundamenta en la separación Iglesia-Estado, que en nuestro país encarnó cruentas luchas y profundos debates. En la actualidad hay una gran polémica en torno a este asunto. en la que participan diversos sectores de la población.

El artículo 35 de la Constitución Mexicana indica literalmente en su primera fracción:

Son prerrogativas del ciudadano:

I. Votar en las elecciones populares.

El más grande beneficio (por las diversas razones que venimos desarrollando en el

presente trabajo) que otorga la calidad de ciudadano, es el ejercicio del derecho al sufragio.

Hay diversas interpretaciones que tratan de desentrañar el sentido de la palabra prerrogativa; dichas explicaciones, aunque distintas (ninguna ha sido adoptada terminantemente) ayudan a formarnos una idea completa del status jurídico del sufragio en el sistema jurídico mexicano.

La Cámara de Diputados de la LII Legislatura indica que a partir de 1856 (en el proyecto de la Constitución de 1857), el Constituyente empleó "prerrogativa" en vez de "derechos", como anteriormente se habla usado, en atención a que el artículo 35 contiene indistintamente verdaderos derechos, a la vez que simples aptitudes: es derecho perfecto el de sufragio, pero la prerrogativa de poder ser votado para los cargos de elección popular, no es más que una mera aptitud.¹⁸⁰

Tena Ramírez señala que del concepto de prerrogativa se deriva la exclusividad, que aparta del total de la población a los ciudadanos, en su carácter de titulares únicos del derecho al sufragio.¹⁸¹

Ignacio Burgoa conceptúa a la prerrogativa, en tanto que implicadora de un derecho y a la vez de una obligación.¹⁸² En este contexto, el artículo 4 del Código Federal Electoral señala que votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación del ciudadano mexicano.

Al margen de esas consideraciones, creemos que el sufragio es un derecho, y no prerrogativa, ni obligación, de acuerdo a los argumentos que ya hemos explicado.

El artículo 36 de la Ley Fundamental señala a la letra:

Son obligaciones del ciudadano de la República:

I.- ...; así como también inscribirse en los padrones electorales, en los términos que determinen las leyes;...

III.- Votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda.

¹⁸⁰ Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de México, LII Legislatura. *Opus cit.* p. 35-3

¹⁸¹ Felipe Tena Ramírez. *Opus cit.* p 93.

¹⁸² Ignacio Burgoa. *Derecho Constitucional Mexicano*. 4a. Edición, Editorial Porrúa S.A., México, D.F., 1982, p. 154.

La fracción I del citado precepto contiene un requisito fundamental para tener acceso a la votación, que es señalado como una obligación del ciudadano mexicano.

En lo que se refiere a la fracción tercera, la interpretación es amplia; no sólo existe la obligación de votar exactamente en el distrito electoral correspondiente: el mexicano tiene todo el deber de acudir a las urnas.

El párrafo segundo del artículo 4 del Código Federal Electoral corrobora el aserto anterior: ... Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación del ciudadano mexicano que se ejerce para cumplir la función pública de integrar los órganos del Estado de elección popular...

Este numeral permite entender con mayor claridad el sentido que quiso darle el Constituyente al artículo 36: plasmar dogmáticamente la obligación de los ciudadanos de ejercitar el sufragio; así, en el sistema electoral mexicano el sufragio participa de una naturaleza dual, es un derecho y una obligación.

El mismo artículo 4 de la ley secundaria amplía la idea: se reputa como obligación al sufragio, en tanto que se ejerce para cumplir con la función pública de integrar los órganos estatales electivos; clara alusión y adopción de la teoría del sufragio como función pública.

El artículo 5 de la ley electoral comienza: "Deberán ejercer el derecho de sufragio..."

Se inserta la noción de deber y al mismo tiempo se incluye la palabra derecho: otra vez la naturaleza dual.

Ya indicamos antes que la obligatoriedad del sufragio, nace de su consideración como función pública, deber cívico del ciudadano para con el Estado que tiende al interés social, y que efectúa todo ciudadano con la calidad de funcionario (por ende, en cumplimiento de una obligación); tesis falsa según nuestro punto de vista.

Estimamos errónea la naturaleza con la que se ha querido revestir al sufragio en nuestro derecho; no creemos en la esencia dual, ni mucho menos en la consideración del sufragio como una función pública; en páginas anteriores ya esbozamos una argumentación. El principio del sufragio como obligación es falso y además letra muerta que no tiene ninguna aplicación práctica.

El Código Federal Electoral, reafirmando lo anterior, establece en su artículo 7:

Son obligaciones de los ciudadanos mexicanos:

I.- Inscribirse en el padrón electoral, en los términos que señalan los artículos del 108 al 116 de este Código;

II.- Votar en las elecciones federales en la casilla electoral que corresponda a su domicilio, salvo las excepciones que establece este Código.

El artículo 38 de la Carta Fundamental establece literalmente:

Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley.

Así, la falta de inscripción en los padrones electorales, en los términos que determinen las leyes, así como el no votar en las elecciones en el distrito electoral correspondiente, sin causa justificada, encuentran su sanción en este numeral; la obligación de ejercer el sufragio se perfecciona con la existencia de la sanción.

Anteriormente, la Ley Electoral Federal de Diciembre de 1951, disponía en el artículo 140, fracción I, que se impondría una multa de diez a trescientos pesos o prisión de tres días a seis meses, o ambas sanciones a juicio del juez, y suspensión de derechos políticos por un año, al que sin causa justificada se abstuviera de inscribirse en el padrón electoral que le correspondía, o no votara en las elecciones federales; la Ley Federal Electoral de 1972, en su artículo 188 señalaba los casos de incumplimiento en términos parecidos; la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) de 1977 abrogó la ley anterior, y previó diferentes sanciones.¹⁸³

Actualmente el Código Federal Electoral (vigente desde 1987) no contempla ninguna pena, ni sanción por la omisión de votar en las elecciones populares. Sólo perdura la sanción que establece la misma Constitución (la suspensión por un año). Nunca se ha aplicado esta suspensión, por lo que constituye letra muerta; el abstencionismo de todos modos no se ha erradicado, al contrario, se ha incrementado.

Nuestro desacuerdo con el presente artículo es absoluto; no se puede compeler a cumplir a un ciudadano, lo que constituye un valioso y elevado derecho; no se puede

¹⁸³ Ibid., pp. 154 y 155.

obligar al ejercicio de la soberanía (ésta excluye la obligación). El problema es de conciencia educativa, no de coacción, que vicia la voluntad del individuo.

Ignacio Burgoa señala que en la realidad mexicana son insólitos los procesos por los llamados "delitos electorales", y que culminan en sentencias que decreten la suspensión.¹⁸⁴

Una razón práctica estriba en que instaurar procesos de este tipo, le acarrearía impopularidad al gobierno.

Para completar el marco legal del sufragio, analizaremos un artículo muy importante, el 4 del Código Federal Electoral que textualmente establece:

El Sufragio expresa la voluntad soberana del pueblo mexicano.

Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación del ciudadano mexicano que se ejerce para cumplir la función pública de integrar los órganos del Estado de elección popular.

El voto es universal, libre, secreto y directo. En los Estados Unidos Mexicanos las autoridades garantizarán la libertad y secreto del voto.

La primera parte del precepto establece la finalidad principal del sufragio, expresar la voluntad soberana del pueblo mexicano. El segundo párrafo del artículo al hacer mención de la obligación del ciudadano mexicano de cumplir la función pública de elegir (teoría del Sufragio-Función), incurre en una grave contradicción y un error jurídico notable; en el mismo precepto, el segundo párrafo contradice el espíritu de lo señalado en el primer párrafo. ¿Cómo es posible que el pueblo pueda expresar su voluntad soberana a través del sufragio, y al mismo tiempo sea constreñido al ejercicio de éste, en aras de una supuesta función pública, en la que quedaría subsumido al Estado?

La idea de soberanía implica la negación de toda subordinación o limitación, en este caso al pueblo: la obligación de votar es una grave limitación que tergiversa el principio de la soberanía popular, violando al artículo 39 constitucional.

El absurdo jurídico: ¡Un funcionario público (el ciudadano), cuyo cargo le otorga el Estado y le autoriza para ejercerlo (el sufragio), con la finalidad de que exprese su voluntad soberana, para cumplir con una obligación!

¹⁸⁴ Ibid., p. 56.

La premisa contenida en esta segunda parte del artículo 4, deriva de la doctrina europea de la soberanía, cuerpo de ideas falso e incompatible con nuestro sistema jurídico, que en artículo 39 indica la radicación esencial y originaria de la soberanía en el pueblo.

El tercer y último párrafo de este artículo, plasma los principios esenciales del sufragio, conquistados por el pueblo mexicano en fragorosas lides; son la garantía mínima para un ejemplar funcionamiento del derecho a elegir.

3.3.2 LAS ELECCIONES EN MEXICO

Sin pretender realizar siquiera un resumen histórico de las elecciones en nuestro país, ya que rebasaría los propósitos fundamentales del presente trabajo, sí pretendemos comentar las principales características de los procesos electorales a la luz del sufragio ejercitado por los mexicanos, tratando de desentrañar si el sufragio y las funciones inherentes a su naturaleza se han cumplido a cabalidad; primordialmente se toman en cuenta las elecciones presidenciales desde el México Independiente hasta la actualidad.

3.3.2.1 1823-1911

Con la finalidad de reseñar el panorama electoral mexicano, durante la etapa que transcurre del México Independiente a la Revolución Mexicana, nos permitimos insertar textualmente un cuadro de Gustavo Ernesto Emmerich (ver anexo); con extrema acuciosidad e investigación, el autor ha sintetizado admirablemente el tiempo y el modo como llegaron al poder los 71 gobiernos distintos que tuvo México en este período; con posterioridad indicaremos algunas características sobresalientes.

Emmerich hace algunas aclaraciones respecto a su esquema; señala que por gobierno, se entiende aquel período continuo en que una misma persona ejerció autoridad política efectiva sobre el territorio nacional o parte de él; se habla de parte de territorio nacional ya que hubo gobiernos coexistentes en un mismo momento, como fue el caso del gobierno juarista y los gobiernos conservadores y de la Intervención. El número de personas anotadas es menor que el número de gobiernos, ya que muchos gobernantes tuvieron más de un período; han sido considerados como gobiernos, aquellos de presidentes sustitutos que reemplazaron temporalmente a un propietario ausente. Hay otros gobiernos que podrían ser considerados como constitucionales, en virtud de haber sido designados por el Congreso o según las normas existentes, pero no fueron elegidos popularmente, por lo que se ha preferido excluirlas de la categoría constitucional, reservada sólo a gobernantes elegidos constitucionalmente para ocupar el poder ejecutivo.¹⁸⁵

Del cuadro de Emmerich una vez hechas las aclaraciones anteriores, podemos constatar que la voluntad popular no se reflejó en las elecciones del período señalado.

¹⁸⁵ Ibid., p.54.

El sistema de elección indirecta de varios grados (hasta la Constitución de 1857) menguó ostensiblemente la fuerza del sufragio, de tal modo que era imposible saber si la voluntad general del pueblo concordaba con la de los compromisarios.

Los ciudadanos mexicanos veían con profundo desdén el proceso electoral, además de que las restricciones legales de la época apartaban a grandes masas de la población del ejercicio del sufragio. Las elecciones constantemente eran viciadas y manipuladas, por lo que el principio de la soberanía popular era frecuentemente escarnecido por los grupos de poder, que conquistaban el poder por las armas o por otros medios que no tenían que ver en absoluto con el voto.

Durante todo el siglo XIX, las elecciones favorecieron al partido o grupo en el poder; el presidente que resultaba electo era el candidato del presidente saliente, o autor exitoso del más reciente levantamiento militar, e inclusive había veces en que ya ocupaba de facto la presidencia de la república.

Benito Juárez también se comprende en la idea anterior, ya que cuando fue electo presidente constitucional en 1861, ocupaba el poder ejecutivo en su calidad de presidente de la Suprema Corte de Justicia, en ausencia del presidente de México.¹⁸⁶

La sucesión presidencial en el México decimonónico se resolvió por la fuerza antes que por el ejercicio del derecho al sufragio, mero postulado decorativo al servicio de la supuesta legitimación de un gran número de gobernantes preocupados (una vez llegados al poder ilícitamente) por reflejar el consenso del pueblo, y más aún por aparecer como una indudable manifestación de la soberanía popular expresada por medio de los cauces constitucionales. Todo México era consciente de esta farsa de legitimación, por lo que los derrocamientos estaban a la orden del día.

Lorenzo Meyer señala que sí bien es cierto que la Constitución de 1857 adoptó plenamente la idea de la democracia y de la voluntad popular como fuente de la autoridad legítima, aunque con un sistema electoral indirecto y de voto secreto, la realidad demostró en la segunda mitad del siglo XIX (al igual que antes), que las elecciones no constituirían la vía de acceso real al poder; si lo eran en cambio la negociación y la fuerza entre los poderosos; concluye indicando que la democracia se mantuvo como ideal, y las formalidades electorales, aunque vacías de contenido, se observaron puntualmente.¹⁸⁷

¹⁸⁶ *Ibid.*

¹⁸⁷ Lorenzo Meyer. *Opus cit.*, pp.188 y 189.

Como se pueda apreciar del cuadro de Emmerich, desde 1823 hasta 1911, México tuvo 71 gobiernos, de los cuales solamente 21 (los casos 2, 3, 6, 8, 10, 12, 14, 16, 19, 22, 28, 31 c, 42, 43, 49 b, 62 b, 63 b, 67 b, 68, 69 y 71 del anexo) fueron elegidos conforme a normas constitucionales, aunque se puede hablar de constitucionalidad con todas las reservas del caso. De estos gobiernos constitucionales solamente 4 terminaron sus períodos: Guadalupe Victoria (1824-1829), José Joaquín de Herrera (1848-1851), Porfirio Díaz (1877-1880) y Manuel González (1880-1884), aunque también podría incluirse a Manuel Gómez Pedraza (1832-1833) que finalizó un periodo irregular; los restantes gobiernos fueron interrumpidos por el derrocamiento, renuncia, licencia o muerte del gobernante respectivo. Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz, en tanto que presidente reelectos, alcanzaron a finalizar sus primeros períodos constitucionales, pero el último de sus períodos terminó subrepticamente: en el primer caso por muerte y en los otros dos por derrocamiento.¹⁸⁸

En los primeros noventa años de vida del México independiente, Santa Anna, Juárez, Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz detentaron la presidencia entre ellos cuatro aproximadamente 56 años 189, es decir casi dos terceras partes del lapso que transcurre de la Independencia a la Revolución. Sólo de esta manera se explica, que en gran cantidad de ocasiones, cuando una persona llegaba a la presidencia sólo se le podía substituir por medio de la violencia o por su muerte, no así por el correcto ejercicio del sufragio.

Es importante hacer notar que Antonio López de Santa Anna, aún cuando ocupó la presidencia once veces, gobernó menos de seis años. En este contexto el principio de la no reelección adquirió una trascendencia inusitada, sólo entendible por los acontecimientos históricos de nuestro país.

A continuación comentaremos algunos resultados electorales que nos demuestran la cruda realidad de la historia política de nuestro país: "La Comedia del Sufragio, 1823-1911".

En el periodo que abarcó la Primera República Federal de México (1824 a 1835), en lugar de tres presidentes por un periodo constitucional de cuatro años cada uno, hubo

¹⁸⁸ Gustavo Ernesto Emmerich. *Opus cit.*, pp. 54 y 62.

¹⁸⁹ Jorge Carpizo. "El principio de No Reelección", en Pablo González Casanova (coord.), *Opus cit.*, p. 120.

ocho mandatarios: José María Bocanegra y Melchor Múzquiz fueron nombrados con carácter provisional, los restantes fueron Guadalupe Victoria, Vicente Guerrero, Anastasio Bustamante, Manuel Gómez Pedraza, Antonio López de Santa Anna y Valentín Gómez Farías; sólo Victoria completó su mandato; Guerrero duró menos de nueve meses; Bustamante, dos años y medio; Pedraza, tres meses; Gómez Farías, un año con interrupciones, y Santa Anna estuvo a cargo de la presidencia y la abandonó a su capricho durante un periodo de tres años.¹⁹⁰

Hay un ejemplo que muestra la ineficacia del sufragio en la Primera República Federal: las elecciones presidenciales de 1828 en las que once legislaturas votaron a favor de Gómez Pedraza, nueve por Vicente Guerrero y seis por Anastasio Bustamante; Múzquiz, Juan Ignacio Godoy e Ignacio Rayón obtuvieron dos votos cada uno y Cortázar, Esteva, Gómez Farías y Zavala consiguieron uno.¹⁹¹ De acuerdo con la Constitución de 1824, la elección presidencial (indirecta en tercer grado) recaía legal y prácticamente en los Congresos Locales, por lo que el acceso al poder se discutía en las altas esferas de las camarillas políticas, al margen del pueblo. Ni siquiera así, fue respetada la elección de 1828: el Congreso Federal en lugar de realizar el conteo de los votos de las legislaturas locales y calificar el proceso electoral, declaró insubsistentes los votos a favor de Gómez Pedraza y designó como presidente a Vicente Guerrero.

El Congreso dio el espaldarazo a las fuerzas guerreristas que se habían levantado en el molin de la Acordada; se declaró presidente a Guerrero con el pretexto de que los votos de los electores no expresaban genuinamente la voluntad de sus representados.

Paradójicamente, Santa Anna que había participado con un papel protagónico en la "Acordada", el 2 de Enero de 1832 encabezó un pronunciamiento cuyo desenlace fue la instalación de Gómez Pedraza en la presidencia, argumentándose que éste era el legítimo ganador de las elecciones de 1828.

Después de la Primera República Federal, vino la Primera República Central (etapa de gran retroceso para nuestro país), que duró aproximadamente seis años; en ella hubo un solo período constitucional, el del General Anastasio Bustamante, que por segunda vez tomaba el gobierno, y que con múltiples interrupciones e interinatos duró de 1837 a 1841.

¹⁹⁰ Michael P. Costeloe. *La Primera República Federal de México (1824-1835)*. FCE, México, D.F., 1983, p 437

¹⁹¹ Gustavo Ernesto Emmerich. *Opus cit.*, p.54

En 1841 se desataron nuevos levantamientos, unos en favor de la reforma constitucional y otros en favor del federalismo; los poderes creados de conformidad con las leyes centralistas de 1836 fueron declarados cesantes. Bustamante se dio por vencido y fue sucedido por Santa Anna (el cual fue designado por una junta de representantes), que gobernaría tres años como dictador, aunque con sustituciones en el cargo por parte de Nicolás Bravo y Valentín Canalizo.¹⁹²

Luego vendría la Segunda República Centralista, en la que el Estado entró en crisis; las múltiples apariciones y desapariciones de Santa Anna estaban al margen de la legalidad.

De 1846 a 1850 México estuvo sacudido por cruentas luchas para obtener el poder político, agravadas por la guerra con Estados Unidos.

En 1853 Santa Anna regresó por decimaprimera y última vez a la presidencia de la república, gracias al golpe militar que derrocó a Mariano Arista y a su sucesor Juan Bautista Ceballos. A pesar de la anterior, quiso legitimar el derrocamiento con elecciones en los Estados, en los cuales dieciocho votos fueron para Santa Anna, tres para López Uruga, uno para Ceballos y uno para Angel Trias; elecciones que constituyeron una farsa.

El Plan de Ayutla derrocó a Santa Anna; el máximo líder del triunfante movimiento, Juan N. Álvarez, convocó su propia junta de representantes, que lo eligió presidente; esta elección, aunque prevista por el Plan, no fortaleció en lo más mínimo a Álvarez, quien al mes siguiente, enemistado con los moderados, renunció, designando presidente sustituto a Comonfort en 1855.¹⁹³

Comonfort gobernó dos años y en 1857 fue elegido presidente en un clima de gran efervescencia política y de pequeñas rebeliones en diversas poblaciones; posteriormente fue depuesto por un golpe de los conservadores que reconocieron como presidente a Félix Zuloaga, mientras Don Benito Juárez, a la sazón presidente de la Suprema Corte de Justicia, asumió el poder ejecutivo por ausencia de Comonfort, y declaró reestablecido el orden constitucional.

A partir de 1858 los partidos liberal y conservador comenzaron una guerra, que en su primera fase duró tres años. Posteriormente la intervención extranjera hizo su

¹⁹² Daniel Cosío Villegas (coord.). *Historia General de México*. El Colegio de México, México, D.F., tomo II, pp. 763-765.

¹⁹³ Gustavo E. Emmerich. *Opus cit.*, p.52.

aparición con el desembarco de las primeras tropas , entre Diciembre de 1861 y Enero de 1862.

Cuando el General Forey, al mando de las tropas francesas, derrotó al ejército liberal y se apoderó de la Ciudad de México en Junio de 1863, el General Bruno Aguilar lanzó un Plan, en el cual se pretendía que los firmantes del documento se pusieran bajo la protección de Forey. Según el diario El Cronista, quince mil personas habían firmado un acta en la casa de correos de la capital, a favor de Maximiliano y el Imperio; posteriormente se siguió el mismo procedimiento en todo el país, siempre con la publicación del nombre de los firmantes.¹⁹⁴

El 16 de Junio Forey expidió una proclama para la formación de una junta de gobierno; dicha junta nombró a tres personas que desempeñaron el poder ejecutivo, y designó a 215 personas que formaron la Junta de Notables, órgano que el primero de Julio dictaminó que la Nación Mexicana había de adoptar como forma de gobierno una monarquía hereditaria, ofreciéndosele el trono a Maximiliano de Habsburgo.

El ejecutivo se convirtió en Regencia del Imperio, que nombró una comisión encargada de proponerle a Maximiliano la corona de México. El archiduque puso como condición que la nación mexicana entera manifestase libremente su voluntad, haciendo depender del resultado de los votos de la mayoría del país, la aceptación del trono. De inmediato se confeccionaron las actas que pretendían probar el consentimiento y la unanimidad del pueblo mexicano; dicha documentación le fue llevada a Maximiliano, quien de esta forma aceptó la corona.

Uno de los episodios más tristes en la historia de México se consumó, pisoteándose la soberanía popular con un remedo de plebiscito, que aparte de ser ilegal y poner a nuestro país en manos de un extranjero, no mostraba de ninguna forma la voluntad del pueblo. Todo el terreno ganado con la adopción de un régimen democrático fincado en la soberanía popular, amenazaba desplomarse debido a las retrógradas ideas del grupo conservador. Si se había escarnecido constantemente a la voluntad popular, esta etapa llegó al absurdo, a lo inconcebible: la misma independencia y soberanía del país estuvieron en juego.

En este contexto, resultó lógico que el 8 de Noviembre de 1865, Juárez prorrogara su período, basándose en las facultades extraordinarias que le confirió el Congreso y

194 Gustavo E. Emmerich. *Opus cit.*, p 52

que lo facultaban para adoptar cualquier medida necesaria para salvaguardar la independencia de México, la forma constitucional de gobierno y los principios de la Reforma. El hecho de que no hubiera disturbios después de la prórroga, la justificó ampliamente (hubiera sido prácticamente imposible celebrar elecciones) y los liberales y patriotas continuaron la lucha bajo el liderazgo de Juárez hasta derrotar al Imperio.

En 1867 hubo elecciones, y a pesar de que contendió el popularísimo héroe militar Porfirio Díaz, Juárez se reeligió con una votación aplastante: 7422 votos (de los electores de primer grado) contra 2709 de Díaz y 249 de otros candidatos. Estas elecciones manifestaron un pronunciamiento real de la opinión pública en favor de Juárez, en ese entonces encarnación y símbolo de la resistencia y nacionalidad mexicana; comparada con elecciones anteriores, la de 1867 constituyó un escrutinio limpio, pues aunque hubo algunas interferencias en las urnas, no se derramó sangre.

En 1871 contendieron Juárez, Díaz y Lerdo de Tejada; las elecciones preeliminares se efectuaron en Junio y los compromisarios designados se reunieron al mes siguiente para votar por presidente y diputados. El cómputo arrojó 5837 votos para Juárez, 3555 para Díaz y 2874 para Lerdo.¹⁹⁵ Como ningún candidato consiguió la mayoría absoluta, la decisión final descansó en el Congreso; los juaristas lograron 105 escaños, por lo que en la Asamblea Legislativa Benito Juárez obtuvo el voto de 108 congresistas, Díaz el de tres y cinco diputados votaron en blanco.

El 12 de Octubre el Congreso declaró a Juárez presidente legalmente electo. El 13 de Noviembre de ese año se publicó en México el Plan de la Noria, en donde Díaz proclamaba que la reelección indefinida y controlada por el presidente estaba minando las instituciones nacionales; Porfirio Díaz adoptó como bandera la Constitución de 1857 y la libertad electoral, por lo que el Plan señalaba: "Que ningún ciudadano se imponga y perpetúe en el ejercicio del poder y esta será la última revolución"¹⁹⁶; la rebelión fracasó.

El 18 de Julio de 1872 murió Don Benito Juárez, haciéndose cargo del poder ejecutivo Sebastián Lerdo de Tejada, quien era presidente de la Suprema Corte de Justicia.

¹⁹⁵ Walter V. Scholes. *Opus cit.*, p. 212.

¹⁹⁶ *Diccionario Porrúa, Historia, Biografía y Geografía de México* 4a. Edición, Porrúa, S.A., México, D.F., 1976, tomo I, p. 1475.

En 1872 se celebraron nuevas elecciones que ganó Lerdo por 9520 votos, contra sólo 604 de Porfirio Díaz, 136 de otros candidatos y 52 en blanco.¹⁹⁷

En 1876 Lerdo fue reelegido con el 90 por ciento de los 8289 sufragios; José María Iglesias, presidente de la Suprema Corte, denunció la consumación de un supuesto golpe de estado, señalando que en más de 100 de los 230 distritos electorales no se habían celebrado elecciones y en los otros distritos se perpetraron todo tipo de vicios electorales.

Porfirio Díaz se levantó en armas con el Plan de Tuxtepec, donde se proclamó otra vez el principio de la No Reelección, además de la demanda de elecciones libres, desconociéndose a Lerdo de Tejada como presidente. La rebelión triunfó y significó el ascenso de Díaz al poder en 1877, con sus respectivas elecciones para legitimarlo.

En 1880 fue electo presidente Manuel González, y en 1884, 1888, 1892, 1896, 1900 y 1904 se reeligió Don Porfirio sin una franca oposición.

Durante la etapa del Porfiriato las elecciones se desarrollaron a través de clubes electorales que se organizaban efímera y débilmente en vísperas de los escrutinios, para posteriormente desaparecer. Díaz y sus jefes políticos nunca permitieron el surgimiento de los partidos de oposición. Existieron grupos políticos importantes como el de los científicos o el de los reyes (seguidores del General Bernardo Reyes), aunque nunca promovieron ninguna acción sin la venia de Don Porfirio. Ya comentamos anteriormente que el Porfiriato asfixió la democracia, reduciendo las elecciones a un mero requisito formal; los ciudadanos apenas si ejercitaban el sufragio, por lo que los porfiristas idearon otros métodos extrajurídicos para demostrar una supuesta adhesión del pueblo al gobierno.

En 1896 se le presentó a Díaz un álbum con más de medio millón de firmas de apoyo, y el primer día del año de 1900 se computaron 1 496 482 manifestaciones individuales en favor de Don Porfirio.¹⁹⁸

No es necesario indicar que esos procedimientos, característicos de todo gobierno dictatorial, estaban al margen de la ley, y de ninguna manera mostraban la voluntad general del pueblo mexicano.

Al cooptar las aspiraciones democráticas de un pueblo, el porfirismo desencadenó la Revolución Mexicana, forjada en sus albores como un movimiento político orientado a la

¹⁹⁷ Gustavo E. Emmerich. *Opus cit.*, p. 53.

¹⁹⁸ *Ibid.*

práctica clara del sufragio y del principio antireeleccionista. Una vez que triunfó el movimiento y Don Porfirio se retiró de México, Francisco León de la Barra, Secretario de Relaciones Exteriores, asumió provisionalmente el poder ejecutivo en calidad de presidente interino y convocó a elecciones que deberían realizarse en su fase primaria el primero de Octubre de 1911; quince días después, los compromisarios se reunirían para designar al presidente y al vicepresidente.

Se celebraron los comicios primarios, y aunque algunos opositores de Madero pidieron la anulación de ciertas casillas, nadie objetó en su totalidad la legalidad del proceso electoral; siguieron las elecciones secundarias y el Congreso a principios de Noviembre divulgó los resultados: de 20 145 votos emitidos, 19 997 fueron para Madero (un poco más del 99 %) y León de la Barra y Vázquez Gómez apenas si consiguieron una mínima proporción.¹⁹⁹

Si la llegada victoriosa de Madero a la Ciudad de México había resultado un verdadero plebiscito del movimiento, las elecciones formalizaron arrolladoramente el apoyo del pueblo hacia la revolución maderista; sin duda constituyó la primera experiencia real y genuina de la nación mexicana en su eterna lucha por la democracia.

¹⁹⁹ Lorenzo Meyer. "Elecciones Presidenciales, 1911-1940", en Pablo González Casanova (coord.), *Opus cit.*, p. 73.

3.3.2 1913 - 1988

En Febrero de 1913 se inició en la capital de México una revuelta militar encabezada por Bernardo Reyes y Félix Díaz: la Ciudad de México se convirtió en un caos durante una semana hasta que Victoriano Huerta, comandante de las fuerzas federales, pactó con los rebeldes: el acuerdo secreto devino en golpe militar y traición de Huerta, quien mandó asesinar al presidente Madero y al vicepresidente Pino Suárez; inmediatamente después Huerta asumió interinamente la presidencia.

A finales de 1913 el dictador se decidió a celebrar elecciones, fundamentalmente para darle un barniz democrático a su dictadura militar, y confiado en que la oposición no participaría en los comicios debido a su confinamiento en los campos de batalla.

Huerta propició candidaturas inviables y un ambiente de incertidumbre preelectoral; en realidad su idea consistía en lograr una votación tan raquítica que las elecciones se pudieran declarar nulas, así podría contener la ira del gobierno estadounidense y proseguir como presidente interino.²⁰⁰ Se lanzó la fórmula Huerta-Aureliano Blanquet para presidente y vicepresidente; otros grupos políticos propusieron para los mismos puestos a Félix Díaz y José Luis Requena, a David de la Fuente y Andrés Molina Enríquez y a Federico Gamboa y Enrique Rascón. Huerta declinó su postulación casi al celebrarse los comicios, que por cierto tuvieron una participación popular muy exigua; la prensa difundió el triunfo electoral de Huerta y de Blanquet, y el nuevo Congreso, a instrucciones del dictador, nulificó el escrutinio por supuestas fallas en la instalación de las casillas. Huerta fue ratificado como presidente interino con un Congreso incondicional.

Los revolucionarios ante el asesinato de Madero, instintivamente se reagruparon bajo el liderazgo de Venustiano Carranza y enarbolando las banderas del Plan de Guadalupe, encaminaron su lucha a restaurar el orden constitucional roto por el golpe militar de Huerta.

Siguiendo un lineamiento puramente político, después rebasado por las demandas sociales, el Plan de Guadalupe preveía en su artículo sexto que una vez victorioso el movimiento, se convocaría a elecciones con la finalidad de reestablecer la legalidad constitucional.

²⁰⁰ Ibid., p.76.

A revolucionarios ya famosos como Villa y Zapata, se agregaron otros como Obregón, Pesqueira, Diéguez, Hill, Pablo González y Joaquín Amaro; Huerta fue derrotado y abandonó el poder en Julio de 1914.

A partir de aquí, la lucha revolucionaria se convirtió en guerra de facciones, ganando la partida el grupo carrancista con la derrota de los ejércitos villista y zapatista, por lo que en 1916 el Primer Jefe del ejército constitucionalista convocó a elecciones para la celebración de un Congreso Constituyente. Una vez celebradas las elecciones, el Congreso se reunió y aprobó en Febrero la Constitución de 1917.

Carranza lanzó su candidatura presidencial para los comicios del 11 de Marzo y estuvo apoyado por un amplio frente de organizaciones políticas y partidos, principalmente por el Partido Liberal Constitucionalista.

Las elecciones presidenciales se celebraron sin ninguna contingencia importante, con excepción del estado de Morelos, donde el zapatismo impidió los comicios; se computaron 820 475 sufragios, de los cuales 797 305 (más del 97 %) fueron para Carranza y el resto, votos aislados a favor de los generales Obregón y González, a pesar de que ninguno de los dos presentó formalmente su candidatura.²⁰¹ No hubo ninguna oposición electoral en los comicios de 1917, por lo que las elecciones carecieron de competitividad, aunque si legitimaron la acción de la victoriosa facción constitucionalista.

Al acercarse el momento del cambio de gobierno, Venustiano Carranza justificaba plenamente su política señalando que obedecía a la necesidad de controlar el militarismo; desde 1919 Carranza había intentado coartar las aspiraciones presidenciales del General Obregón, y éste anunció su candidatura, por lo que la fisura del grupo en el poder se ahondó enormemente. Pablo González también lanzó su candidatura y Carranza presentó como su candidato a un civil, el Ingeniero Ignacio Bonillas.

En 1920, en el mes de Mayo la tensión política llegó a un punto álgido cuando el gobierno, en medio de la campaña electoral, trató de culpar a Obregón de un intento de rebelión; no había elementos suficientes para sostener lo anterior, y cuando la rebelión se concretó, la dirigió formalmente Adolfo de la Huerta con el Plan de Agua Prieta, cuyos postulados fueron la defensa de la soberanía de los estados frente al poder federal y la defensa de la democracia. El movimiento triunfó, Carranza murió en Tlaxcalallongo y Obregón se convirtió en el caudillo de la revolución.

²⁰¹ Ibid., p. 78.

Siguiendo una tendencia añeja en la historia de nuestro país, motivada por el ansia de legitimación, el movimiento victorioso se comprometió a celebrar elecciones en un corto plazo. En un primer momento Adolfo de la Huerta fue designado presidente interino por el Congreso, con 224 votos (88 %) y ejerció el cargo de Junio a Noviembre de 1920; una vez preparadas las elecciones, contendieron Alvaro Obregón por el Partido Liberal Constitucionalista y el Ingeniero Alfredo Robles Domínguez como candidato del Partido Nacional Republicano.

Según el diario *El Universal*, de fecha 6 de Septiembre de 1920, las elecciones se celebraron en la primera semana de Septiembre caracterizándose por un apreciable abstencionismo de la población, así como por el poco entusiasmo de los votantes, registrándose como cifras oficiales 1 131 751 votos para Obregón, quien resultó así ganador con el 95 % de los sufragios totales; Robles Domínguez consiguió 47 442 votos.²⁰²

La sucesión presidencial planteada al finalizar el año de 1923, causó gran efervescencia política; el Partido Socialista del Sureste lanzó la candidatura del General Plutarco Elías Calles (entonces Secretario de Gobernación), haciéndose evidente que el General Obregón respaldaba la nominación; la selección dividió a los grupos revolucionarios provocando levantamientos contra el régimen.

Adolfo de la Huerta consideraba que tenía los méritos suficientes para suceder a Obregón, y ante la designación de Calles inició una revuelta contra el régimen secundada por 102 generales, entre ellos Salvador Alvarado, Rafael Buelna, Fortunato Maycotte, Guadalupe y Antonio Villareal.²⁰³ La rebelión delahuertista, más que movimiento de contenido social, significó una disputa dentro del grupo revolucionario por el ejercicio del poder.

Para Marzo de 1924 la rebelión casi había sido sofocada, por lo que Calles inició formalmente su campaña electoral; los partidos Laborista, del Proletariado Mexicano, de la Asociación Nacional Progresista, Radical Mexicano, del Progreso Cívico, de Reforma Popular, y Nacional Agrarista apoyaron su candidatura, mientras que su opositor el General Angel Flores estuvo respaldado por el Partido Nacional de México, la Unión Nacional de la Revolución, el Partido Nacional Progresista y el Obrero Revolucionista.

²⁰² *Ibid.*, p. 81.

²⁰³ Romeo R. Flores Caballero, *Administración y Política en la Historia de México*. Ediciones INAP, México, D.F., 1961, p. 186.

Las elecciones se realizaron en un clima de tranquilidad, aunque con algunos incidentes violentos entre los grupos opositores; Calles consiguió 1 340 634 votos (84%), mientras que Angel Flores recibió 252 599, un margen menos aparatoso y más realista que el de los comicios anteriores.

Desde 1923, Adolfo de la Huerta había acusado a Obregón de estar preparando su reelección para 1928, y parece ser que esta proposición tenía algo de verdad. En Octubre de 1925, el Partido Agrarista propuso la reforma constitucional que permitiría la reelección del General Obregón, aunque no prosperó debido a la posición del Partido Laborista.

En Enero de 1926 el Congreso aprobó la reforma y el 22 de Enero de 1927 se publicó en el Diario Oficial, por lo que el párrafo segundo del artículo 83 quedó asentado en los siguientes términos: "No podrá ser electo para el período inmediato. Pasado éste podrá desempeñar nuevamente el cargo de presidente, sólo por un período más. Terminado el segundo período, quedará definitivamente incapacitado para ser electo y desempeñar el cargo de presidente en cualquier tiempo".²⁰⁴

Se hizo claro que el General Invicto con el apoyo de Calles, planeaba ocupar la presidencia otra vez; en Junio de 1927 Obregón aceptó su candidatura a la presidencia de la república, así los intentos de institucionalización y democratización de la Revolución se derrumbaban ante el caudillismo.

Arnulfo R. Gómez y Francisco Serrano se habían escindido del grupo en el poder, debido a los intentos reeleccionistas de Obregón; el primero como candidato del reactivado Partido Nacional Antireeleccionista y el segundo con la creación del Partido Nacional Revolucionario para apoyar su candidatura. Posteriormente ambos intentaron dar un golpe militar que fracasó; muertos los dos golpistas quedó casi asegurada la victoria de Obregón.

El primero de Julio de 1928 se realizaron las elecciones para presidente y legisladores federales, consiguiendo Obregón, en tanto que candidato único 1 670 453 votos, sin ningún voto para nadie más, por lo que hubo protestas ante un triunfo tan absoluto (del 100 %).²⁰⁵

El 24 de Enero de 1928 ya se había reformado de nueva cuenta el artículo 83, en su primer párrafo permitiendo la reelección en varias ocasiones, siempre y cuando no se

²⁰⁴ Jorge Carpizo. *Opus cit.*, p. 123.
²⁰⁵ Lorenzo Meyer. *Opus cit.*, p.84.

realizara en el periodo inmediato. El gran manco de Celaya fue asesinado el 17 de Julio en La Bombilla, por lo que nunca llegó a ocupar el poder ejecutivo.

Con la muerte del General Obregón, el sistema político pareció sumirse en una crisis de liderazgo, y en tanto el presidente y otros líderes dialogaban una solución al vacío de poder, el mismo Calles logró que de momento se aceptara a Emilio Portes Gil como presidente provisional, que fue electo en el Congreso por 277 votos y dos abstenciones.²⁰⁶

En un largo discurso ante el Congreso, el 10 de Septiembre de 1928, Calles anunció el fin del caudillismo y propuso la formación de un gran partido que funcionara como sostén institucional del sistema político surgido de la revolución.

Miguel Osorio Marbán, en su obra *el Partido de la Revolución Mexicana*, cita unas palabras dichas por Calles a Portes Gil:

"Después de muchas reflexiones sobre la grave situación que se ha creado como consecuencia de la inesperada muerte del General Obregón, he meditado sobre la necesidad de crear un organismo de carácter político, en el cual se fusionen todos los elementos revolucionarios que sinceramente deseen el cumplimiento de un programa y el ejercicio de la democracia. Durante más de quince años nos hemos debatido los revolucionarios en luchas estériles por encontrar la fórmula para resolver nuestros problemas electorales. Todo ha sido inútil. Hemos visto que las ambiciones incontinentas de muchos han arrastrado al país a luchas armadas que nos desprestigian y que nos convencen de que hemos errado el camino. Yo creo que la organización de un partido de carácter nacional servirá para constituir un frente revolucionario ante el cual se estrellen los intentos de la reacción."²⁰⁷

Calles sintetizaba así los problemas inmediatos surgidos de la revolución: la pugna entre los jefes políticos y la inutilidad del sufragio como fórmula para el tránsito hacia una democracia institucional.

En esas condiciones nace el Partido Nacional Revolucionario (PNR) como una enorme confederación de partidos de todo tipo y agrupaciones revolucionarias existentes; su surgimiento se debió en gran medida a un esfuerzo promovido con los recursos del Estado con la finalidad de unificar los procedimientos políticos nacionales a través de un organismo político único, que encarnara el derecho de los revolucionarios a gobernar por constituir la mayoría, así como la ideología triunfante; el caudillaje se substituiría por

²⁰⁶ Ibid.

²⁰⁷ Cit. por Francisco José Paoli Bolio. "Legislación y Proceso Político, 1917-1982", en Pablo González C. (coord.), *Opus cit.*, pp. 133 y 134.

procedimientos institucionales de renovación de poderes.

Lorenzo Meyer señala que aunque la meta formal del nuevo partido consistiría en defender electoralmente los triunfos del grupo revolucionario, la verdadera finalidad estribaría en disciplinar los mecanismos internos de sucesión en la "familia revolucionaria".²⁰⁸

Meyer indica dos características principales del proceso electoral mexicano, perfiladas en esta época decisiva para el sistema político de nuestro país: al candidato oficial no se le podría derrotar por la vía electoral y ningún candidato de la oposición se presentaría a la contienda como abanderado de un proyecto alternativo a la revolución; las disputas entre el candidato oficial y sus opositores versarían en la personalidad, y en buscar al más fiel intérprete de la ideología revolucionaria.²⁰⁹

El objetivo del grupo revolucionario se centró de esta manera, más en acabar con las disputas surgidas en su seno y que amenazaban la puesta en marcha del proyecto de la revolución, que en una verdadera democratización del país; así, aunque con la muerte del General Obregón terminó la amarga experiencia del reeleccionismo en México, el derecho al sufragio no adquirió la dimensión verdaderamente trascendental que le hubiera correspondido.

La prueba de fuego, con la que se estrenaría el nuevo instituto político, sería la selección del candidato a la presidencia que debería completar el período vacante por la muerte de Obregón; el 20 de Noviembre de 1929 se celebrarían los comicios.

El candidato más viable parecía ser Aarón Sáenz (obregonista, empresario y gobernador de Nuevo León), aunque en la Convención de Querétaro el PNR se pronunció por el Ingeniero y General Pascual Ortiz Rubio, a consigna de los representantes de Calles. Con Ortiz Rubio, Plutarco Elías Calles logró hacer lo que Carranza no pudo conseguir con Bonillas, es decir imponer como candidato a alguien, que por carecer de poder propio y fuerza política, tenía que depender de él.²¹⁰

Poco tiempo después estalló la rebelión escobarista, a la que se había unido entre otras personas, Gilberto Valenzuela (exsecretario de gobernación de Calles) que era candidato independiente a la presidencia; en Abril de 1929 la rebelión fue derrotada, y en Junio la Iglesia y el gobierno llegaron a un acuerdo para terminar con la lucha cristera.

²⁰⁸ Lorenzo Meyer. *Opus cit.*, p. 85.

²⁰⁹ Lorenzo Meyer. "La democracia política: esperando a Godot", en *México Mañana*, p.191.

²¹⁰ Lorenzo Meyer, en Pablo González C. (coord.), *Opus cit.*, p. 87.

Retirados de la campaña electoral Gilberto Valenzuela y otro candidato independiente, el General Antonio I. Villareal, quedaron en la contienda electoral Pedro Rodríguez Triana, candidato del Partido Comunista Mexicano, José Vasconcelos y el poco carismático Pascual Ortiz Rubio como candidato del PNR.

José Vasconcelos estructuró una gran campaña política, en la que sobresalieron los jóvenes universitarios; más adelante el Partido Nacional Antireeleccionista lo designó su candidato. Vasconcelos desarrolló una campaña de indignación moral donde denunciaba la corrupción y exaltaba la necesidad del civilismo, así como la democratización y educación del país.

En un clima de tensión máxima se celebraron los comicios de 1929 que arrojaron los siguientes resultados oficiales: 1852 732 votos (93.58 %) a favor de Ortiz Rubio y 105 655 (5.42 %) para el autor de *La Raza Cósmica*. Hubo violencia electoral, e inclusive en la ciudad de México se reportaron nueve muertos y diecinueve heridos, y en Topilejo se realizó un asesinato masivo de vasconcelistas.

Los resultados oficiales de las elecciones fueron desconocidos por los vasconcelistas que argumentaban la existencia de un fraude electoral de proporciones colosales; así por ejemplo dio mucho que pensar el hecho de que a Vasconcelos se le atribuyeran apenas 105 655 votos, siendo que John Skirius (citado por Paoli Bolio) señaló que cuando Vasconcelos llegó a la capital lo recibieron más de 100 000 personas, uno por cada diez habitantes (cuando el Distrito Federal tenía 1 220 000); según dicho autor, la bienvenida más numerosa que brindara la capital a un candidato presidencial.²¹¹

Pascual Ortiz Rubio estuvo un corto lapso en la presidencia; aparte de que su legitimidad no era mucha, una serie de crisis y contradicciones motivó su renuncia. Con la anuencia de Calles, el Congreso designó presidente al General Abelardo Rodríguez con la finalidad de que se completara el periodo hasta 1934.

En marzo de 1933, el Congreso aprobó una modificación constitucional que plasmó nuevamente el principio de la no reelección para el presidente y los gobernadores.

Los aspirantes para la candidatura del PNR fueron Manuel Pérez Treviño (en ese entonces presidente del partido) y el General Lázaro Cárdenas del Río; el primero renunció a la precandidatura presidencial, por lo que Cárdenas resultó nombrado candidato oficial por la Segunda Convención Nacional, que además aprobó un Plan Sexenal

211 Francisco J. Paoli Bolio. *Opus cit.*, p. 136.

sumamente progresista que propugnaba una reforma agraria sustantiva, una acción obrera militante y el rescate de los recursos naturales. Cárdenas realizó una campaña intensa en la que recibió grandes muestras de adhesión del pueblo trabajador y de los campesinos.

Aparte del General Cárdenas, contendieron en las elecciones de 1934 el General Antonio Villareal, como candidato de la Confederación Revolucionaria de Partidos Independientes; el Coronel Adaíberto Tejeda, declarado candidato por el Partido Socialista de las Izquierdas y el dirigente comunista Hernán Laborde.

De acuerdo con los cómputos oficiales, Cárdenas consiguió 2 225 000 votos (98.19%), Villareal recibió 24 395, Tejeda logró 16 037 y Laborde apenas consiguió 539. 212 Cárdenas puso en marcha inmediatamente una política de masas, por lo que la institución presidencial consolidó su poder con el apoyo de los grupos agrarios y del movimiento obrero militante. El Partido Nacional Revolucionario, concebido en un principio como crisol destinado a fundir en un sólo instituto a todos los grupos revolucionarios, actuaba como un partido de grupos y de individuos, dirigido a convencer a estos últimos y no a las masas. En 1938 el PNR se convierte en PRM (Partido de la Revolución Mexicana), organismo convertido en partido de organizaciones de masas agrupadas en sectores sociales militantes: obrero, campesino, popular y militar.

Arnaldo Córdova señala que al eliminar la política de ciudadanos, sobre la base de la cual se desarrollaron las grandes democracias contemporáneas después de que fue implantado el sufragio universal y surgieron las modernas sociedades de masas en Europa y los Estados Unidos, en México se eliminó, al mismo tiempo, la última posibilidad que había de convertir al sistema político mexicano en un sistema democrático; la política se llevaría a cabo con organizaciones de masas, pero dentro del partido oficial, marginándose a las demás fuerzas políticas, en principio excluidas del movimiento de las masas organizadas. 213

A raíz de las reformas sociales de Cárdenas, surgió una reacción creciente de los grupos y personas que se consideraban afectados por dicha política. Desde 1938 surgieron en el seno del partido en el gobierno varias precandidaturas a la presidencia quedando finalmente Francisco J. Múgica, Rafael Sánchez Tapia y Manuel Avila Camacho;

212 Lorenzo Meyer. *Opus cit.*, p. 92.

213 Arnaldo Córdova. "Nocturno de la democracia mexicana, 1917-1984", en *México Mañana*, p. 120.

Múgica se retiró, Sánchez Tapia no aceptó la disciplina de partido y defecionó, por lo que Manuel Avila Camacho resultó El Hombre.

En 1939, el Comité Revolucionario para la Reconstrucción Nacional (promovido por Emilio Madero, Gilberto Valenzuela, Marcelo Caraveo, Jacinto Treviño y el Doctor Atl, entre otros) presentó como candidato independiente al General Juan Andrew Almazán (en ese momento divisionario y comandante militar en Nuevo León); Almazán aceptó y se organizó el Partido Revolucionario de Unificación Nacional (PRUN) encargado de promover su candidatura; el General Almazán empezó a cobrar fuerza y a recibir apoyos dentro del mismo ejército, de las clases altas y medias, y de amplios grupos populares entre los que tuvo eco su política de moderación: así, el proyecto almazanista fundamentado en la cooperación, en vez del antagonismo entre las clases sociales, acrecentaba su popularidad. El General Avila Camacho ofreció concordia y cooperación entre las clases sociales, así como seguridad a la propiedad privada.

Las elecciones del 7 de Julio de 1940 fueron sumamente agitadas: la violencia electoral no se hizo esperar, además de que hubo robos de urnas por ambas partes.

Las cifras finales arrojaron la siguiente votación: Avila Camacho 2 476 641 (93.89 %) y Almazán 151 101 (5.72 %). Ratael Sánchez Tapia consiguió menos del uno por ciento. Los almazanistas alegaron fraude electoral.

Lorenzo Meyer señala que es posible que el candidato oficial haya ganado, sobre todo por los votos rurales, pero es difícil creer que el triunfo haya sido tan rotundo; las cifras no son compatibles con la lógica política del momento. Los mitines almazanistas en vísperas de las elecciones habían congregado en un sólo lugar a muchedumbres superiores a los 151 101 votos que se le reconocieron a Almazán en todo el país.²¹⁴

En Enero de 1946 el Partido de la Revolución Mexicana se convirtió en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y postuló como candidato presidencial al Licenciado Miguel Alemán Valdés; dos tendencias básicas aparecen en esta etapa: el arribo del civilismo con la consecuente pérdida de influencia política de los militares y la reestructuración del partido de la Revolución, ambas situaciones aunadas a otras desembocaron en la institucionalización de los procesos electorales.

Ezequiel Padilla, contendiente de Alemán para obtener la precandidatura del PRM, al no obtener ésta, defecionó y formó su propio partido, el Demócrata Mexicano; Padilla

²¹⁴ Lorenzo Meyer. *Opus cit.*, p. 96.

recibió también el apoyo del Partido Acción Nacional (PAN).

Como ya había ocurrido anteriormente la oposición electoral al partido de la Revolución fue encarnada por un disidente, un exmiembro de la "familia revolucionaria".

Los resultados oficiales de las elecciones fueron los siguientes: de 2 293 547 votos Miguel Alemán obtuvo 1 786 901 (77.9 %) y Ezequiel Padilla logró 433 357 (19.33%).²¹⁵

En el año de 1952 ocurrió la última confrontación abierta de las fuerzas políticas dentro del sistema; el general Miguel Henríquez Guzmán, encabezando un desprendimiento del PRI, desalió la autoridad presidencial, negándose a aceptar la postulación del candidato presidencial por parte del partido en el gobierno.

A mediados de los años cuarenta se constituyó la plataforma política que buscaría sustentar la campaña electoral del General Henríquez más adelante: La Federación de Partidos del Pueblo; esta organización se formó en Octubre de 1945, y sí bien no figuró en las elecciones de 1946, seis años más tarde activó la campaña henriquista para las elecciones de 1952.²¹⁶

Vicente Lombardo Toledano lanzó también su candidatura respaldada por el Partido Popular (creación suya). El Partido Acción Nacional presentó a su primer candidato a la presidencia, Efraín González Luna. El candidato del PRI fue Adolfo Ruiz Cortines.

Las elecciones se celebraron y hubo algunos casos de violencia electoral. Las cifras oficiales fueron las siguientes: de 3 651 201 votos totales computados, 2 713 419 (74.31 %) fueron para Ruiz Cortines; Henríquez consiguió 579 745 (15.87 %), González Luna logro 285 555 (7.82 %) y Lombardo Toledano recibió 72 482 (1.98 %).²¹⁷

A partir de este momento histórico, terminaron básicamente las disidencias en el PRI, luego convertidas en oposiciones electorales. El Partido Acción Nacional asumió básicamente el papel de "oposición institucionalizada", y también lo hicieron en menor grado el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y el Partido Popular Socialista (PPS); esto se debió primordialmente a que los partidos que se formaron en un momento dado, debían su fuerza más a un líder carismático o caudillo, que a un sustento ideológico propio, o bien a un programa de acción que pudiera movilizar a la ciudadanía;

²¹⁵ Pablo González Casanova. *Opus cit.*, p. 181.

²¹⁶ Jose Luis Reyna. "Elecciones presidenciales, 1946-1976", en Pablo González C. (coord.), *Opus cit.*, p. 106.

²¹⁷ Pablo González Casanova. *Opus cit.*, p. 181.

sólo así se explica que tan pronto como un partido surgía, desaparecía.

El derecho al sufragio del ciudadano mexicano no tiene una trascendencia real en esta etapa; si bien es cierto que el sistema jurídico electoral había adoptado los principios fundamentales del sufragio, la escasa competitividad en las elecciones minó considerablemente el voto popular, con independencia de que comicios como los de 1929 y 1940 afectaron seriamente la credibilidad en el proceso electoral y en el gobierno.

Los triunfos electorales de Carranza en 1917, los de Obregón en 1920 y 1928, el de Calles en 1924, y el de Ortiz Rubio en 1929, simplemente sirvieron para cumplir con un ritual de legitimación de un poder que había sido conquistado por otros medios.²¹⁸

En las elecciones a partir de 1958, se afianza aún más la tendencia imperante de elecciones poco competitivas.

En 1958 Adolfo López Mateos, candidato del PRI, ganó la elección presidencial con un 90.43 % de la votación total; en 1964 Gustavo Díaz Ordaz, como candidato del mismo partido triunfó con el 88.81 %; en 1970 Luis Echeverría Álvarez (candidato priísta) resultó victorioso con el 85.7 %.

Los ciudadanos mexicanos entre 1940 y 1970 no tuvieron la oportunidad ideal de elegir entre dos o más élites políticas competitivas, a aquella que le habría de gobernar; mucho menos tuvieron la oportunidad de escoger entre dos o más caminos diversos de desarrollo político y social.²¹⁹

La lucha por el control político gubernamental se efectuó en el seno del Partido Revolucionario Institucional, muy al margen del sufragio, mero instrumento legitimador de las políticas o ideología gubernamental.

En el año de 1976 José López Portillo candidato del PRI, sin ninguna oposición, triunfó con el 86.89 % de la votación total; en 1982 Miguel de la Madrid Hurtado, también por parte del PRI, ganó las elecciones, aunque con la menor votación obtenida desde la Revolución Mexicana: 68.43 %.²²⁰

Las elecciones de 1988, por sus características e importancia las comentaremos más adelante.

218 Lorenzo Meyer. *Opus cit.*, p.97.

219 *Historia General de México*. El Colegio de México, p. 1328 y 1329.

220 Paulina Fernández Christlieb y Octavio Rodríguez Araujo. *Elecciones y Partidos en México*. Ediciones El Caballito S.A., México, D.F., 1986, pp. 159 y 215.

CAPITULO 4

EL SUFRAGIO EN EL SISTEMA POLITICO MEXICANO

4.1 SISTEMA POLITICO MEXICANO

Mario Justo López señala que un sistema político son las instituciones, ideas y comportamientos dialécticamente intervinculados, que constituyen un sistema, pero no sólo se trata de las estructuras, funciones y procesos estatales (con su insoslayable envoltorio jurídico), sino también de los factores determinantes y de la dinámica de los demás protagonistas (fuerzas políticas) que configuran la constitución natural y la constitución real.²²¹

La dificultad de precisar a cabalidad cualquier sistema político, se origina por la diversidad de factores y relaciones que se originan; es incuestionable que el derecho a elegir es adaptado a las circunstancias propias de cada sistema, situación que puede llevar como riesgo la zozobra de los principios democráticos.

El sistema político mexicano, complicado en extremo, contiene ciertos rasgos esenciales que determinan las limitaciones y el poder del sufragio; pretendemos analizar brevemente las características que a nuestro juicio han permeado la práctica de tan trascendente derecho.

Arnaldo Córdova resume con gran claridad algunos trazos fundamentales del sistema político y del Estado Mexicano: " Su récord de estabilidad política es excepcional: desde 1920 no padece un golpe de estado; la última gran rebelión militar la enfrentó en 1923 y la venció, sobreviviendo. En 1929 y 1938 hubo otras dos, pero tan débiles [...] que no representaron ningún peligro para la estabilidad y fortaleza del estado".²²²

La estabilidad se ha erigido en un pilar insustituible, ya que sólo en un clima político sin desbalances, un régimen puede aspirar a crecer y desarrollarse.

Córdova también señala: "Es también un estado que desde el principio se fundó en la política de masas, con una amplia representatividad popular y con un amplio programa de política social que sus gobernantes han puesto en marcha cuando han querido ..."²²³

Nuestro país es además un auténtico Estado de Derecho con un orden jurídico institucional consolidado y permanente; la legalidad no siempre se respeta, pero es la fuente de la actuación gubernamental.

En el horizonte mexicano han ocupado un espacio preponderante dos hechos que configuran el sistema político: la existencia de un partido dominante, el Partido Revolucionario Institucional, organizado en los sectores campesino, obrero y popular

²²¹ Mario Justo López. "La estabilidad de los sistemas políticos", en *Cuadernos El Derecho*, pp. 8 y 9.

²²² Arnaldo Córdova. *Opus cit.*, p. 113.

²²³ *Ib. id.*

con estructura corporativista; y un poder ejecutivo con facultades constitucionales y metaconstitucionales que lo hacen extremadamente fuerte.

El dominio electoral del PRI ha obedecido en parte a la estructura corporativista (generadora del fenómeno clientelista), a la debilidad de los partidos de oposición y a la exclusividad y herencia de la práctica del proyecto revolucionario, recaído en el partido dominante.

Jean Charlot señala que la existencia de un partido dominante favorece la estabilidad gubernamental en los países con desniveles económicos, sociales, políticos o ideológicos que parecen conducir a la crisis y inestabilidad y asegura también una representación congruente de las diversas familias políticas del sistema.²²⁴

El poder ejecutivo, en mucho, está basado en la organización, en la disciplina y en el liderazgo del partido. El PRI desarrolló un proceso interior de centralización, en el que se concentraron los poderes en el Comité Ejecutivo Nacional, y dentro de éste, en el presidente del mismo, quien en la realidad es nombrado y removido por el presidente de la república; el depositario del poder ejecutivo también designa a los dirigentes de los sectores que integran el partido, con la excepción del líder de la CTM (Confederación de Trabajadores de México).²²⁵

Manuel Bartlett Díaz (actual secretario de Educación Pública) señaló en una revista oficial que el presidente mexicano es un líder partidista, siendo la fuerza del partido la que otorga al ejecutivo el respaldo indispensable para efectuar su labor progresista de modernización y transformación estructural.²²⁶

En el plano electoral, José Luis Reyna señala que las elecciones desde el año de 1946 tienen lugar en un espacio de mayor confidencialidad y con la participación decisiva del poder ejecutivo, mucho más que el partido dominante inclusive.²²⁷

El presidente de la república en su calidad de jefe del PRI, ostenta una serie de facultades metaconstitucionales que lo hacen muy poderoso.

En principio, el presidente designa a su sucesor: Roger Hansen opina que el presidente es seleccionado por unos cuantos individuos y en última instancia por el presidente saliente, que decide una vez que consultó con unos cuantos representantes de

224 Jean Charlot. *Los partidos políticos*. Trad. por Monserrat Baras y Jesús Rodas, Ediciones y Distribuciones Hispánicas S.A. de C.V., México, D.F., 1987, pp. 233 y 234.

225 Jorge Carpizo. *El Presidencialismo Mexicano*. 5a. edición, Siglo XXI editores, México, D.F., 1985, p. 190.

226 Cit. por Jorge Carpizo. *Opus cit.*, p. 191.

227 José Luis Reyna. *Opus cit.*, p.101.

los intereses creados y a veces con los dirigentes de los sectores del PRI.²²⁸

Carpizo indica que nadie niega que el presidente designe a su sucesor, aunque ni siquiera se le critica.²²⁹

El acceso al poder ejecutivo de las entidades federativas depositado en los gobernadores, es decisión también del presidente de la república, premisa que se verifica, entre otras causas, por confesiones famosas de exgobernadores.²³⁰

El presidente nombra a los senadores, a la mayoría de los diputados federales, a los principales presidentes municipales; además por ser el PRI un partido predominante y semioficial integrado por sectores, le da al presidente control sobre las principales organizaciones obreras, campesinas y profesionales.²³¹

El presidente de la república, jefe real del PRI, se convierte así en el gran "Elector", situación preocupante desde el punto de vista que se le quiera ver.

La mayor parte de la selección de los funcionarios de elección popular recae en el presidente, sin contar a los secretarios de Estado, jefe del Departamento del Distrito Federal, al Procurador de Justicia del Distrito Federal, al Procurador General de la República, y a la mayoría de los jefes de organismos y empresas paraestatales, funcionarios a todos los cuales nombra el poder ejecutivo. Así las cosas no es aventurado señalar que la vida del país, en la mayoría de los aspectos depende fundamentalmente del poder ejecutivo.

El daño que ha generado la situación anterior en el derecho del sufragio es bastante importante; el sufragio es más un ornamento que un derecho: ni siquiera se escogen a los candidatos del partido dominante con métodos democráticos.

Muchas de las demandas de democratización solicitadas por escritores y por la sociedad civil se orientan hacia el partido dominante y luego hacia el proceso electoral en general. Recientemente, el 4 de Marzo de 1990, el presidente Carlos Salinas de Gortari planteó, en el acto conmemorativo del 61º Aniversario del PRI, una nueva etapa de este instituto, caracterizada porque los candidatos del PRI a elección popular, surjan a través de mecanismos democráticos y de amplia participación en la militancia del partido.²³²

²²⁸ Roger D. Hansen. *La Política del Desarrollo Mexicano*. Siglo XXI Editores, México, D.F., 1971, pp. 146-147 y 293.

²²⁹ Jorge Carpizo. *Opus cit.*, p. 197.

²³⁰ Manuel González Oropeza. "El Poder de los Gobernadores", en Pablo González C. (coord.), *Opus cit.*, p. 262.

²³¹ Jorge Carpizo. *Opus cit.*, p. 191.

²³² José Ureña. "Elecciones Democráticas de los Candidatos Pristas, planteó CSG", *La Jornada*, México, D.F., 5 de Marzo de 1990, pp. 1 y 10.

Si bien es cierto que se realizan elecciones, y éstas en esencia buscan la legitimación del partido en el poder, difícilmente concluiremos que aquélla se haya logrado a satisfacción, pues hay un cambio de papeles que entorpece el principio de la soberanía popular: el presidente asume el cargo de supremo elector, casi en el entendido que su decisión se verá concretada. El sufragio del pueblo se torna un instrumento de formalización en la renovación de los poderes públicos, más que de decisión (finalidad esencial del sufragio).

Esta desviación sólo es posible entenderla en un contexto como el mexicano, y nos lleva a un cuestionamiento de los avances democráticos en nuestro país, fincado en la fragilidad de un poder decisorio nunca ejercido a plenitud por los ciudadanos mexicanos. Inmersos en esta problemática, creemos que es necesario un replanteamiento del derecho a elegir, tanto en el plano constitucional-jurídico como en el político-pragmático.

4.2 LIBERTAD

4.2.1 PANORAMA GENERAL

Concomitante a la competitividad, la libertad en las elecciones constituye un pilar para la efectividad del sufragio.

Elecciones libres son aquellas en las que el cuerpo electoral no está diseñado a la medida por el poder o por los notables locales, en que los electores no se sienten amenazados cuando depositan sus papeletas y donde los resultados oficiales corresponden verdaderamente, salvo errores mínimos o distorsiones puramente locales, a los sufragios emitidos.²³³

Lo anterior implica, en una primera fase que la capacidad electoral del ciudadano se reconozca (generalmente por la inscripción en el padrón electoral); posteriormente la práctica comicial debe manifestarse sin ningún obstáculo exterior, y mucho menos que el voto se fragmente en varias categorías electorales (como el voto indirecto); por último el ejercicio del sufragio supone absoluta autonomía para elegir.

Guy Hermet señala que el criterio de libertad en las elecciones está ampliamente asociado al de su regularidad técnica, por lo que la falsificación de los escrutinios, niega de hecho la libertad del votante.²³⁴

Duverger señala que las presiones y manipulaciones con la finalidad de lograr un resultado electoral diferente a la voluntad de los electores, son raras en Europa y América del Norte donde el espíritu democrático ha vencido, sin embargo en América Latina, Extremo y Medio Oriente y África, dichas prácticas se hayan más extendidas, sobre todo en el campo, donde el encuadramiento de los electores es menos preciso que en la ciudad.²³⁵

Las presiones sobre los electores se dan principalmente en los países subdesarrollados: represalias por un voto de oposición, intimidaciones religiosas y morales, represiones por parte de gobiernos dictatoriales y autoritarios, amenazas de los patronos o empresarios cuando existe un sindicalismo débil. Muchos de estos fenómenos están directamente relacionados con el clientelismo electoral y destruyen tanto a la competitividad como a la libertad electoral.

En Carmaux, durante las elecciones de 1898, el Marqués de Solages (propietario de minas) derrotó a Jaurés ya que los mineros tenían la venganza del patrón; en América Latina, Portugal, España e Italia la presión del clero católico es muy grande.²³⁶

²³³ Guy Hermet. *Opus cit.*, p. 23.

²³⁴ *Ibid.*

²³⁵ Maurice Duverger. *Opus cit.*, p. 152.

²³⁶ *Ibid.*, p. 154.

4.2.2 MEXICO

Una de las demandas más insistentes de las asociaciones políticas, así como de la ciudadanía en general, ha sido la de conformar un padrón electoral genuino y claro, que abarque a todo el electorado.

De nada sirve el derecho a elegir si no hay inscripción en el padrón electoral, o bien si ésta no es clara o se presta a confusiones.

Durante el siglo XIX el reconocimiento de la capacidad electoral, como ya señalamos antes, estuvo sujeto a muchas arbitrariedades: el padrón se elaboraba a última hora, sin una sistematización lógica, además de que se excluía a buena parte del cuerpo electoral sin ninguna justificación jurídica o bien por fallas organizacionales.

En el siglo XX, por poner un ejemplo, en el año de 1958 de aproximadamente 15 588 414 mexicanos con derecho al sufragio, solamente fueron empadronados 10 443 465, dejándose afuera del padrón a más de cinco millones de ciudadanos.²³⁷

En 1964 de aproximadamente 18 632 055 ciudadanos sólo fueron empadronados 13 589 594; en 1970 de 22 771 032, se inscribieron 21 654 217 (en lo que resultó el padrón mejor hecho); en 1976 de 29 788 308 ciudadanos se empadronaron 25 913 066 y en 1982 de 36 509 900 fueron inscritos 31 526 386.²³⁸

La inscripción en el padrón electoral siempre ha sido motivo de disputa por los partidos políticos (más por los partidos de oposición) que han señalado numerosas irregularidades.

Por citar sólo un ejemplo: en las recientes elecciones locales en el Estado de Jalisco celebradas en Diciembre de 1988, Carlos González Gómez, delegado del Registro Nacional de Electores aceptó, con base en un muestreo hecho por el propio registro, que existía un error del 18.45 % del total del padrón estatal, casi 464 145 electores.²³⁹

Frecuentemente se asocian las arbitrariedades en el padrón electoral con una supuesta falta de transparencia en los procesos electorales del país; esto, aunado a la obstinada demanda de depuración y claridad del padrón, rindió frutos recientemente (por lo menos en teoría) . El 18 de Octubre de 1989 se aprobó en la Cámara de Diputados una reforma constitucional al artículo 36, Fracción I, que sustituye a los padrones electorales por un Registro Nacional de Ciudadanos.

²³⁷ Paulina Fernández Christlieb y Octavio Rodríguez Araujo. *Opus cit.*, p. 150.

²³⁸ *Ibid.*

²³⁹ Francisco Ortiz Pinchotti. "Magia o Milagro del PRI en Jalisco", *Proceso*, México, D.F., 12 de Diciembre de 1988, núm. 632, pp.18 y 19.

La reforma ya fue aprobada por la Cámara de Diputados y de Senadores, y sólo falta la aprobación de las legislaturas estatales (que es casi segura por la mayoría priista que detentan).

Esperamos fervientemente que en la ley secundaria se establezca un mecanismo práctico y eficiente para el funcionamiento del Registro Nacional de Electores, sobre todo que al ejercicio del sufragio tengan acceso todos los ciudadanos con facilidad. Un registro perfectamente depurado y transparente permitirá a los mexicanos ejercer con mayor garantía su derecho a elegir, evitando posibles anomalías que pudieran desvirtuar el proceso electoral.

En el marco constitucional mexicano que regula el proceso electoral, tiene un lugar muy especial el principio fundamental del sufragio directo, cuya función principal consiste en evitar la fragmentación del voto con la consecuente disminución de la soberanía popular. El sufragio secreto por otra parte salvaguarda un ejercicio comicial libre de presiones. En el sistema político de nuestro país, independientemente de esos principios trascendentales, las elecciones se han desarrollado bajo el influjo de ciertos fenómenos que en muchas ocasiones menguan la fuerza del derecho a elegir.

La estructura corporativista del partido dominante es un vivo ejemplo de ello. Los tres sectores del Partido Revolucionario Institucional: el obrero, el campesino y el popular están conformados por grandes organizaciones que aglutinan a la mayoría del pueblo trabajador de nuestro país; un obrero que pertenece a un sindicato afiliado a la CTM, al mismo tiempo pertenece al PRI. Esta incorporación de las bases sociales al partido dominante, ha significado una disciplina política que desemboca en tres vertientes: un control estatal efectivo sobre dichas organizaciones, institucionalización interna en el partido de la lucha por el poder y la aparición y el afianzamiento de un clientelismo electoral que pudiera sostener al partido dominante.

El mecanismo de funcionamiento, en su aspecto primordial, se basó en las conquistas laborales y de bienestar social que el gobierno mexicano pudiera lograr para la población, es decir una vez conseguida la legitimación gubernamental con buenas acciones, los afiliados a las organizaciones incorporadas al partido ejercerían el sufragio en su favor; los líderes y el instituto político se fortalecerían en la medida en que su capacidad de negociación, frente al gobierno o con él, redundara en beneficios inmediatos para la clase trabajadora: el voto llegaría sólo.

Varios autores observan que la Revolución engendró un sistema presidencialista vinculado estrechamente a los compromisos sociales con las masas; esta relación produjo un pacto corporativo en el que el régimen se comprometió a realizar las reformas sociales, mientras las masas se obligaron a respaldar al sistema, respaldo que se derivó más hacia una adhesión colectiva a los programas reformistas del gobierno, que al ejercicio de los derechos políticos.²⁴⁰

En no pocas ocasiones los líderes de las organizaciones sectoriales, han utilizado controles y consignas para mantener el clientelismo electoral. El exlíder petrolero Joaquín Hernández Galicia, emitía constantemente la consigna de votar por el PRI.²⁴¹

Ilán Bizberg señala que el corporativismo ha sido un mecanismo eficaz de intermediarismo electoral: los sindicatos como fuente importante de participación en mítines y actos a favor del PRI; la mayoría de los estatutos de los sindicatos del país, también incluyen la obligación de pertenecer al PRI, y aunque esta obligación conlleva formalmente la posibilidad de una sanción, esta nunca se aplicó, pero sí implica una fuerte presión para votar por el partido.²⁴²

Lo anterior disminuye la capacidad de decisión del ciudadano y no le deja con entera libertad para ejercer el sufragio.

El corporativismo, en esta modalidad tiende al desgaste cuando no se logran los mínimos óptimos de bienestar para la población; puede suceder también que los líderes, en lugar de buscar y consolidar los intereses de sus representados, traten de obtener "parcelas" de poder e inclusive que los procesos democráticos internos en sus organizaciones sean coartados. En este contexto la irritación popular se acrecienta y los líderes del corporativismo (destruyendo la esencia del pacto) ejercen una presión para orientar el voto, que raya en lo antidemocrático y autoritario. La debilidad del corporativismo, forjada en la falta de un consenso político, aumenta y la única salida es la democratización, ya que ningún consenso artificialmente creado puede ser soporte permanente e indestructible de ningún sistema.

En resumen el corporativismo limita de alguna manera la capacidad volitiva del ciudadano, tan esencial para una práctica electoral eficiente, y obstruye la posibilidad de formación de otras opciones que deben surgir en una democracia pluralista: el derecho al sufragio implica entera libertad y competencia.

²⁴⁰ José F. Fernández Santillán. "El Canal para el Torrente" *Nexos*, México, D.F., Diciembre de 1989, num. 144, pp. 59 y 60.

²⁴¹ Jorgo Alonso. "Micropolítica Electoral", en Pablo González Casanova (coord.), *Opus cit.*, p.362.

²⁴² Ilán Bizberg. "El México Neocorporativo", *Nexos*, México, D.F., Diciembre de 1989, núm.144, p. 47.

La libertad electoral, en otro ángulo, descansa en el supuesto de que los resultados oficiales no sean alterados y que correspondan con exactitud a los votos emitidos.

En México la presente cuestión ha sido muy debatida por políticos, académicos y en general por toda la sociedad civil.

Los resultados oficiales de las elecciones presidenciales de 1929, 1940 y en menor medida en 1952 germinaron en la población mexicana una simiente de desconfianza. Las irregularidades de dichos comicios hicieron crecer la idea de una diferencia entre los resultados presentados como oficiales y la votación real; las elecciones federales de 1988, que después analizaremos, se inscriben en este contexto.

Otras votaciones (para gobernadores, presidentes municipales y diputados locales) han creado polémica en la etapa del México postrevolucionario.

Dos ejemplos son ilustrativos: en 1975 en el Estado de Nayarit, contendieron el Coronel Rogelio Flores Curiel por el PRI y Alejandro Gascón Mercado por el Partido Popular Socialista; las elecciones fueron en extremo disputadas y aunque el PPS impugnó formalmente los comicios, la legislatura local constituida en Colegio Electoral refutó el acta de impugnación, debido a que el sustento teórico de ésta no era muy fuerte, por lo que se declararon válidas las elecciones del 9 de Noviembre de 1975, ganando Flores Curiel, por el PRI.

Los comicios para la gobernatura de Chihuahua en 1985, en donde participaron Fernando Baeza por el PRI y Francisco Barrio Terrazas por el PAN, fueron ampliamente debatidos y se observaron muchas irregularidades: el PRI ganó, pero a diferencia del ejemplo anterior, se gestó una gran movilización popular panista de protesta.

En las elecciones municipales los casos de debate electoral son más frecuentes y adquieren matices preocupantes, que en un momento dado afectan la estabilidad del país.

En la lucha electoral municipal, cuando los comicios están afectados por irregularidades, es frecuente que algún sector de la población (lógicamente los seguidores del candidato perdedor) se lance a la protesta en lo que se ha dado por llamar la insurgencia municipal, que periódicamente tiene como corolario la toma de Palacios Municipales.

Este tipo de manifestaciones no son nuevas, pero se incrementaron a partir de los años setenta; por ejemplo en 1982 la prensa difundió la inconformidad con los resultados electorales de cinco entidades (Chiapas, San Luis Potosí, Jalisco, Tlaxcala y

Guanajuato) cuya consecuencia derivó en 35 alcaldías ocupadas, entre 50 casos impugnados por cuatro partidos opositores: PAN, PDM, PSUM y el PPS; partidarios y simpatizantes del PAN y del PDM tomaron más del 80 % de esas alcaldías.²⁴³

En la actualidad la insurgencia municipal se incrementó y agravó, sobre todo en los estados de Michoacán y Guerrero.

Después de las elecciones municipales del 3 de Diciembre de 1989, en Michoacán habitantes de 31 de las 56 demarcaciones (son 113 municipios en total) donde se dictaminó el triunfo del PRI, tomaron los palacios municipales en protesta por los resultados oficiales. El Congreso Estatal aprobó que en una docena de casos se instalaran gobiernos de composición, integrados por el PRI y el PRD (Partido de la Revolución Democrática); sin embargo en 21 alcaldías los militantes perredistas se niegan a abandonar los palacios municipales en tanto no se acepte el triunfo de sus planillas, ya que dicen haber sido víctimas del fraude.²⁴⁴

Jorge Alonso señala que los ciudadanos convencidos de su triunfo electoral municipal siguen varios caminos como: presionar al Congreso Estatal para que dictamine a su favor, deshacer argucias legales, e inclusive se llegan a formar Consejos Municipales integrados por gente de todos los grupos.²⁴⁵

La formación de gobiernos municipales de composición, aunque significa una salida política necesaria para conservar la estabilidad de alguna región, constituye una violación a la soberanía popular ya que no demuestra la inclinación electoral del pueblo.

En fechas recientes, el Partido Acción Nacional denunció un supuesto fraude electoral cometido por Carlos Robles Loustaunou (candidato del PRI) para llegar a la presidencia municipal de Hermosillo, Sonora. Posteriormente Robles pidió al Congreso del Estado una licencia por 30 días para ausentarse del cargo y hacer frente a las acusaciones: el miércoles 26 de Abril de 1989, Manlio Fabio Beltrones (subsecretario A de Gobernación) informó durante una sesión de la Comisión Federal Electoral que la Procuraduría General de la República ejercería acción penal contra Robles Loustaunou y cuatro personas más, como presuntos responsables de los comisión de los delitos de robo y falsificación de documentos.²⁴⁶

243 Alvaro Arreola Ayala. "Elecciones municipales", en Pablo González C. (coord.), *Opus cit.*, pp. 336 y 337.

244 Pascal Beltrán del Río. "Conflictos en 21 municipios que ya provocan pleitos entre perredistas", *Proceso*, México, D.F., 19 de Marzo de 1990, núm. 698, p. 30.

245 Jorge Alonso. *Opus cit.*, p. 359.

246 Carlos Acosta. "Robles Loustaunou, responsable de la Operación Manitas, dimitió y huyó". *Proceso*, México, D.F., 1 de Mayo de 1989, núm. 652, pp. 27-29.

Esta situación ejemplifica que a veces se manipulan los resultados electorales para beneficio de intereses creados; el pueblo es el que pierde ya que la protección legal es muchas veces insuficiente.

Es así a grandes rasgos como bosquejamos la problemática mexicana referente a diferencias entre la votación real y los resultados oficiales. La literatura a este respecto es muy variada y abundante: en algunos casos se hacen análisis serios, y en otros pueden más las inclinaciones partidistas que la objetividad; lo que sí es innegable es que el problema existe, en tanto que sectores de la población manifiesten incredulidad o externen protestas por procesos electorales supuestamente viciados y haya anomalías, el derecho al sufragio languidecerá irremediablemente. Es aquí donde el derecho a elegir como una garantía del gobernado emergería como una protección eficaz, adquiriendo a un tiempo la categoría jurídica que le es propia: la juricidad electoral debe ser mantenida y protegida de los embates del autoritarismo, que es siempre fuente de podredumbre de las instituciones democráticas.

Jorge Alonso aludiendo a los comicios locales, señala que en la mayoría de los casos se revela una gran constante: "La acción misma de emitir el voto, de acudir a las urnas o de cubrir el expediente del rito electoral, no tiene en sí misma las potencialidad definitoria en la renovación de puestos. Es imprescindible en los casos de conflicto, pero no la más determinante".²⁴⁷

Javier López Moreno señala que el régimen mexicano tiene legitimidad histórica y eleccionaria, refiriéndose a la primera como la fundación del poder y la otra a los modos en que se renueva; el autor indica que los comicios mexicanos han estado bajo sospechas y por eso hay resistencias al hecho de que el PRI recabe votaciones tan copiosas, llegándose a postular incluso que todo es una farsa, aunque no caben las caracterizaciones fáciles y muchos dirigentes de la oposición se han marginado de la transformación pacífica de la sociedad.²⁴⁸

López Moreno concluye que carece de fundamento la aseveración de que la mayoría considera fraudulentas las elecciones, y de que éstas no resuelven quien gobierna, ya que una generalización así parece excesiva en tiempos de pluripartidismo, de una mayor presencia de la oposición y de un sistema electoral que se perfecciona.²⁴⁹

²⁴⁷ Jorge Alonso. *Opus cit.*, p. 368.

²⁴⁸ Javier López Moreno. *Elecciones de Ayer y de Mañana*. Costa-Amic editores, México, D. F., 1987, p. 16.

²⁴⁹ *Ibid.*, pp. 17 y 18.

El argumento de López Moreno es libio, y en el fondo acepta que hay irregularidades y arbitrariedades, aunque para él existe una gran compensación democrática originada por un sistema electoral que se perfecciona y una oposición que ocupa mayores espacios políticos.

Juan Molinar Horcasitas (citado por López Moreno) es más profundo en el análisis, aunque no le da la relevancia debida al sufragio: en primer término señala que el régimen mexicano es menos severo y más estable de lo que sería, de no estar dotado con una historia electoral ininterrumpida que le brinda legitimidad interna y externa, por lo que 64 años de elecciones sin intervención, es algo de lo que no pueden enorgullecerse democracias como la francesa, alemana, italiana y japonesa; en segundo lugar indica que las elecciones mexicanas no han decidido quien gobierna, sino que su existencia decide quien no lo hace; en tercer lugar expresa que el hecho de que la mayoría de los mexicanos pueda conciliar la percepción de las elecciones como fraudulentas y al mismo tiempo legitimar a los gobiernos que de ellos emanan, obliga a pensar que no sólo nos queda mucho por saber de la cultura política mexicana, sino también de sus elecciones.²⁵⁰

Lorenzo Meyer indica, analizando las elecciones presidenciales de 1911 a 1940, que estuvieron lejos de corresponder al ideal liberal democrático debido a la manipulación de los votos y a la debilidad de la oposición; así recalca el autor, que en ningún momento de la agitada vida pública de este período, los mexicanos estuvieron en la posibilidad de ejercer plenamente sus derechos democráticos por vía de las elecciones, en parte por la ausencia de una tradición democrática y también porque el Antiguo Régimen, inhibió la presencia de una oposición fuerte que presentara una alternativa real frente a los vencedores.²⁵¹

La falta de tradición democrática, que señala Meyer, alude en cierta manera a la irregularidad de los comicios, arrastrada desde el siglo XIX, donde se dio con mayor virulencia y efectos negativos.

²⁵⁰ *Ibid.*, p. 17.

²⁵¹ Lorenzo Meyer, "Elecciones presidenciales 1911-1940", en Pablo Glez. Casanova (coord.), *Opus cit.*, pp. 70,97 y 98.

4.3 COMPETITIVIDAD

En un sistema democrático pluripartidista, que funda su razón de ser en el sufragio universal, en tanto que mecanismo renovador y legitimador de los poderes públicos, ocupa un lugar preponderante e insustituible la competitividad en las elecciones.

La competitividad electoral significa la existencia de varios candidatos con el objeto de que el electorado designe a sus representantes. Lorenzo Meyer indica que "... para que este tipo de proceso electoral tenga realmente sentido, la contienda no debería ser tan sólo entre personalidades sino, sobre todo y en primer lugar, entre proyectos distintos, pues de lo contrario se tendrá la forma, pero no la substancia de la democracia política".²⁵²

La existencia de diversas candidaturas, partidos y proyectos políticos debe ser garantizada por el Estado en un marco de igualdad y justicia, de modo que en las elecciones no haya ventaja para ningún contrincante; así muchas veces la competencia electoral es limitada por razones económicas, en las que se favorece a los grandes partidos con subsidios financieros o por motivos ideológicos, cuando se prohíbe la existencia de grupos políticos extremistas peligrosos para la estabilidad nacional; la intervención del estado en muchas ocasiones puede mermar la competitividad.

En algunos países la oposición está prácticamente privada de la posibilidad de mantener reuniones, colocar carteles, difundir periódicos; sin medios de expresión se pierde la oportunidad para ganar la elección.²⁵³ Los países democráticos intentan desarrollar al máximo la igualdad entre candidatos y partidos políticos, evitando dar favores a algún candidato, en particular a los candidatos ricos en detrimento de los pobres; algunas medidas han sido igual reparto de locales públicos, prohibición de carteles oficiales, garantía a la libertad de expresión en circunstancias de igualdad, penas especiales que castiguen la rotura de carteles electorales y muchas otras.

Duverger indica que la igualdad de los candidatos es ilusoria, ya que la propaganda moderna necesita gastos considerables, además de que la presión del dinero establece desigualdades enormes: en Francia donde la radio y la televisión son monopolio del estado, los partidos pueden utilizar dichos medios por el mismo tiempo en el período electoral; en cambio en los Estados Unidos, donde la radio y la televisión son privados, el Partido Republicano (mucho más rico), los utiliza más que el Partido Demócrata.²⁵⁴

Las elecciones en donde un único candidato o lista de candidatos se someten al voto, no constituyen escrutinios competitivos; si lo son, a la inversa las elecciones que

²⁵² Lorenzo Meyer. *Opus cit.*, p. 70.

²⁵³ Maurice Duverger. *Opus cit.*, p. 153.

²⁵⁴ *Ibid.*

permiten escoger entre dos o más candidatos o listas de candidatos.

Según Schumpeter la democracia significa únicamente, que el pueblo sea capaz de aceptar o de rechazar a los hombres llamados a gobernar.²⁵⁵ El pueblo que participa en una elección carente de competitividad, difícilmente podrá desechar a aquellos dirigentes que le han sido propuestos, a pesar de la existencia de varias opciones.

Las elecciones no competitivas, frecuentemente se fundamentan en la imposición del poder central que puede limitar las libertades de los candidatos, o bien falsificar los resultados electorales; existe también muchas veces un control social sobre los electores, llamado clientelismo y que hace alusión a las diferentes modalidades de dominación social que permiten dirigir en forma imperativa las opciones electorales. Así, el sufragio es afectado en sus raíces por la no competitividad en el proceso electoral: es lógica la falta de eficacia del voto en sistemas que no presentan opciones electorales fuertes; se fomenta el desaliento de la población. ¿Para qué sirve un derecho sino se puede ejercitar con varias opciones?

Guy Hermet, citado por Meyer, señala que desde un punto de vista electoral el sistema político mexicano contemporáneo ha sido caracterizado como multipartidista, pero no competitivo debido al predominio casi absoluto de un partido y a la consiguiente debilidad de los partidos de oposición.²⁵⁶

Hermet también indica que el multipartidismo en México ha sido limitado por el Estado.²⁵⁷

La consecuencia es inmediata: el partido dominante (en este caso el PRI) salvaguarda una posición de predominio gracias a la multiplicidad, al desmenuzamiento de sus adversarios.²⁵⁸

El Partido Revolucionario Institucional, desde su fundación en el año de 1929, ha predominado en el ámbito electoral mexicano. Hasta antes de la elección presidencial de 1964, el partido había llevado al poder a seis presidentes, a casi 200 gobernadores y a 282 senadores; así, desde 1929 hasta 1988 no perdió nunca una elección presidencial, una elección de gobernador, una elección de senador (con la excepción de 1976 en que llegó al Senado, representando al Estado de Oaxaca, Jorge Cruickshank, aunque fue postulado conjuntamente por el PRI y por el PPS). A pesar de que hubo algunas contiendas electorales reñidas para elegir gobernador, como fueron las ocurridas en Nayarit en

²⁵⁵ Cit por Guy Hermet. *Opus cit.*, pp. 57 y 58.

²⁵⁶ Lorenzo Meyer. *Opus cit.*, p. 69.

²⁵⁷ Guy Hermet. *Opus cit.*, p. 28.

²⁵⁸ Jean Charlot. *Opus cit.*, p. 233.

1975; en Nuevo León en 1979; en Yucatán en 1981; en Baja California en 1983 y en Chihuahua en 1985, los partidos de oposición no se adjudicaron ninguna.

El panorama cambió con las elecciones de Julio de 1988, en las que cuatro candidatos de oposición llegaron al Senado y los partidos contrarios al PRI lograron el número de diputaciones más alto en la historia electoral postrevolucionaria; en 1989 el PAN, con su candidato Ernesto Ruffo Appel consiguió ganar la contienda electoral para la gobernatura de Baja California, además de que los partidos de oposición han tenido mayor acceso a las presidencias municipales.

Toda esta situación se ha originado desde la fundación del Partido Nacional Revolucionario en 1929, organismo conformado por casi la totalidad de grupos y facciones surgidos de la Revolución Mexicana y como tal, destinado a heredar y a llevar a la práctica la ideología revolucionaria; esto marcó el nacimiento del partido dominante en nuestro país, fundamentado en una doctrina triunfante que afectó todos los órdenes y espacios de la vida en México, a tal grado que se convirtió en principio y destino del proyecto histórico nacional.

La Revolución Mexicana fue una revolución democrática-liberal, agraria, popular y antiimperialista 259; y desembocó al final en la formación de un partido dominante, situación que hizo nulos los esfuerzos de los partidos de oposición, sumamente débiles, desorganizados y sin ideología propia.

Linares Quintana describe al partido dominante, como aquél que se identifica con una época; cuando sus doctrinas, sus ideas, sus métodos y su estilo coinciden con los de la época.²⁶⁰ Así en gran parte por el anterior aserto, se explica el predominio del PRI, independientemente de otras circunstancias. Los partidos de oposición difícilmente pudieron competir contra el partido de la ideología victoriosa, sosteniendo otro proyecto diferente.

El sistema electoral mexicano perdió así su fuerza como motor de la democracia; el sufragio al carecer de competitividad, se convirtió casi en un elemento formal y constitucional que los ciudadanos tenían el derecho y la obligación de cumplir; el gobierno se legitimó más por las acciones y programas destinadas a conseguir bienestar y justicia para la población que por el sufragio.

259 Arnaldo Córdova. *La Formación del Poder Político en México*. 15a. edición, Ediciones Era, Serie popular Era, México, D.F., 1987, p.24.

260 Segundo V. Linares Quintana. *Sistemas de Partidos y Sistemas Políticos*. Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, Argentina, 1976, p. 571.

La existencia de varios partidos "ornamentales" ha minado también la fuerza del sufragio, ya que independientemente de que la oposición se fragmenta, dichos organismos han sido financiados en muchos casos por el propio gobierno.

Estos partidos han apoyado a los candidatos del partido dominante, o bien han luchado provisionalmente en su contra a cambio de prebendas políticas y así han participado, al decir de González Casanova en la realización del juego político, del ceremonial electoral.²⁶¹

En un principio el Partido Nacional Revolucionario fue concebido como un organismo agrupador de las numerosas fuerzas revolucionarias: era un instituto de grupos políticos y de individuos.

En 1938, durante el sexenio del General Lázaro Cárdenas, el PNR se transformó en PRM, convirtiéndose en un instituto dispuesto a encuadrar las masas de los trabajadores mexicanos; se formaron los cuatro sectores iniciales: obrero, campesino, popular y militar (que después desaparecería). Este hecho es lo fundamental marcó la consolidación del Estado de la Revolución Mexicana, en tanto que proceso institucionalizador de la política de masas, que hace de éstas una clientela estable y segura, a la vez que una fuente de poder, todo en la forma de un consenso político bien organizado y logrado.²⁶²

El corporativismo, dentro del partido dominante, cobra fortaleza y se convierte en un instrumento de conciliación de clases, además de ser una base e impulso para el clientelismo electoral.

Al igual que el partido único (aunque más legítimamente desde el punto de vista democrático) el partido dominante tiende a confundirse con el sistema político al que encarna y moldea a lo largo de los años.²⁶³ Esto explica el hecho de que la historia política del México contemporáneo sea en cierta medida, la historia del PRI.

Estas razones a nuestro juicio restaron gran competitividad a la contienda electoral; hay otros motivos económicos, culturales, sociales y políticos, pero nos centramos en fenómenos directamente relacionados con el voto; así el derecho al sufragio no ha sido en esencia un instrumento de elección (función inherente al sufragio mismo), sino un legitimador formal del régimen.

²⁶¹ Pablo González Casanova. *Opus cit.*, p. 22.

²⁶² Arnaldo Córdova. "La Política de Masas y el Futuro de la Izquierda", en Pablo González C. y Enrique Florescano (coords.), *México Hoy*. 7a. edición, Siglo XXI editores, México, D.F., 1983, pp. 385 y 386.

²⁶³ Jean Charlot. *Opus cit.*, pp. 238 y 239.

En la medida en que el sufragio cobre ánimo en la ciudadanía, y las condiciones políticas colaterales y accesorias permitan una mayor competitividad, el mexicano tendrá mayor poder de decisión electoral como resultado de más variadas y mejores opciones; entonces este derecho adquirirá el papel protagónico que por antonomasia le corresponde en el desarrollo de la Nación, e irá a la vanguardia de las reformas; en esta justa medida, ¿Por qué no reconocer constitucionalmente su verdadera relevancia y categoría, la de una garantía del gobernado?

4.4 EL ABSTENCIONISMO

4.4.1 PANORAMA GENERAL

El fenómeno del abstencionismo electoral constituye el enemigo por excelencia de la práctica del sufragio; aunque sus causas son muy variadas y complejas podemos desbrozar sin grandes pretensiones algunas de ellas, así como los efectos principales referidos a nuestro país.

El abstencionismo significa el acto de no ejercer el sufragio; el ciudadano puede omitir inscribirse en el padrón electoral, o aún inscrito en dicho listado, no acudir a emitir su voto; existe otra alternativa consistente en acudir a las urnas y dejar la papeleta en blanco.

Las causas del abstencionismo pueden dividirse en dos grandes grupos: el primero está formado por todas aquellas situaciones involuntarias o pasivas que le impiden al ciudadano ejercer el sufragio, como el desconocimiento del proceso electoral, la enfermedad el día de las elecciones, la incapacidad mental, el aislamiento geográfico y otras más; el segundo grupo se refiere a un acto conciente del ciudadano que se traduce en la no participación electoral, debido primordialmente a que no existe una mejor alternativa o bien, ya no hay una confianza en el proceso electoral.²⁶⁴

En México el abstencionismo se ha manifestado con una frecuencia alarmante. Durante el siglo XIX y a principios del XX, la gran mayoría de la población no participó en los procesos electorales, principalmente por su exclusión del electorado, así como por la ignorancia y el escasísimo interés que las elecciones despertaban en la ciudadanía.

El marginalismo electoral del año de 1917 a 1952 fue muy grande; sólo en las elecciones de 1929, 1934, 1940 y 1952, apenas si ejerció el sufragio un poco más de la mitad de la ciudadanía, mientras que en 1917, 1920, 1924, 1928 y 1946 menos de la mitad de los ciudadanos mexicanos votaron ²⁶⁵; situación verdaderamente aterradora en un régimen democrático que fundamenta su esencia en la participación electoral.

Si bien es cierto que la tendencia del marginalismo electoral ha ido decreciendo a partir de las elecciones de 1958, el decremento no es lo suficientemente óptimo como se pudiera desear; en 1988 se revirtió la anterior orientación y el promedio nacional de abstencionismo, según las cifras oficiales llegó a un 48.42 %.²⁶⁶

²⁶⁴ Rogelio Ramos Oranday. "Oposición y Abstencionismo, 1964-1982", en Pablo González C. (coord.), *Opus cit.*, p. 174.

²⁶⁵ Pablo González Casanova. *Opus cit.*, p. 240.

²⁶⁶ Jacqueline Peschard Mariscal. "Participación y Competencia en las elecciones de 1988", en Juan Felipe Loal, et. al. (edits.), *Las Elecciones Federales de 1988 en México*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, D.F., 1988, p.355.

Después de las elecciones federales de Julio de 1988, el abstencionismo se ha incrementado en una forma desproporcionada en el ámbito de las elecciones locales; de por sí es bien sabido que si la votación en las elecciones federales es baja, en las locales y municipales todavía lo es más: Rafael Segovia indica que se trata de " ... bajas auténticas, donde acude a votar quien se siente involucrado, y se sabe que una participación del 30 % en una elección no nacional, no es baja sino normal."²⁶⁷

En las elecciones locales del 4 de Diciembre de 1988, en Jalisco el abstencionismo llegó al 70 % de los ciudadanos jaliscienses; en la misma fecha, en elecciones para renovar 56 presidencias municipales del Estado de San Luis Potosí, el abstencionismo llegó al 71.2 % de la población; Zacatecas no fue la excepción: el mismo día en los comicios para la renovación de sus 56 ayuntamientos, el abstencionismo fue de un 80 % del total del padrón electoral.²⁶⁸ En el mismo Estado de Chihuahua al que se le considera una entidad pionera de la participación ciudadana, y con un alto grado de politización, se dio un inesperado abstencionismo del 70 % del padrón electoral.²⁶⁹

Es intolerable que el abstencionismo llegue a tales extremos: el ciudadano no asimila todavía la funestas consecuencias del no ejercicio del sufragio.

4.4.2 INTERPRETACION

Las diversas interpretaciones que han confeccionado los tratadistas acerca del abstencionismo electoral mexicano, se basan en estudios que toman en cuenta factores políticos, económicos, sociales y culturales. La amplitud y complejidad del campo de estudio originan la inexistencia de un punto de acuerdo entre los estudiosos.

Existe una corriente de opinión muy débil, que vincula el abstencionismo a la confianza que en un sistema político demuestra la ciudadanía; como los ciudadanos están de acuerdo en que los gobierne algún partido conforme a alguna plataforma política determinada, no acuden a las urnas motivados por la complacencia. Estimamos infundada dicha idea ya que no es posible aplicarla a nuestro país; si así fuera, los ciudadanos gustosos ejercerían su sufragio para respaldar el sistema político, además de que habría un mínimo de manifestaciones y de movimientos sociales de protesta.

²⁶⁷ Rafael Segovia. "El Nuevo Saxonio", *Vuelta*, México, D.F., Febrero de 1977, p.34.

²⁶⁸ Gerardo Galarza. "Derrota Priísta en la Capital Potosina; abstencionismo del 71%", *Proceso*, México, D.F., 12 de Diciembre de 1988, núm. 622, pp. 18 y 19.

²⁶⁹ Francisco Ortiz Pinchetti y Angel Otero Calderón. "La Oposición dedicada a defender el voto, nada tuvo que defender en Chihuahua", *Proceso*, México, D.F., 10 de Julio de 1989, núm. 662, pp. 16 y 17.

Así por ejemplo, en las elecciones de 1988, con un abstencionismo de casi el 50 %, el PRI recibió 50.36 % de la votación, mientras que los partidos de oposición en su conjunto recibieron 49.64 %; no se puede hablar de un abstencionismo como forma de respaldo, cuando en el escrutinio el partido en el gobierno apenas sí recibió por una mínima diferencia la mayoría.

Paulina Fernández Christlieb señala que la apatía o el rechazo al sistema político dominante, son las dos grandes causas del abstencionismo en México; así, quienes se abstienen por apatía suelen argumentar, según la autora, la desilusión que les provocan los resultados electorales, así como la sensación de que su voto no sirve para nada.²⁷⁰

Esto en gran medida es provocado por las irregularidades en la elección, así como por la escasa competitividad.

Los ciudadanos que se abstienen de sufragar, como una muestra de rechazo, adoptan una posición política definida por la incredulidad en las elecciones; los extremistas de esta tendencia radicalizan aún más su orientación, indicando que participar electoralmente es hacerle el juego al grupo dominante.²⁷¹ Esta opinión está muy vinculada a la idea leninista de que las elecciones constituyen un mecanismo por el que los oprimidos eligen a sus opresores.

Un problema fundamental en la estructura política de nuestro país, estriba en que grandes masas de la población mexicana son marginales a la política; situación derivada del analfabetismo, de la miseria, del aislamiento geográfico, de la falta de comunicaciones y de otras razones.

Pablo González Casanova, tomando como indicador el problema de la información nos da un panorama desolador:

"Las tres principales ciudades de México, que en 1964 tienen aproximadamente el 19 % de la población, poseen el 57 % del tiraje de los periódicos; a la ciudad de México, que tiene el 15 % de la población, le corresponde el 48 % del tiraje; o para decirlo en otra forma, de 4,200,000 ejemplares que tiran los periódicos en el país 2,400,000 corresponden a la ciudad de México, Guadalajara y a Monterrey. Nada más en la ciudad de México se tiran 2,000,000 de ejemplares. Al resto del país con el 81% de la población corresponde el 43% [...] Como es natural la circulación se limita fundamentalmente a la población urbana, con lo que el 50% de la población, o más, carece de la información periodística que es básica para estar enterado, para tener el tipo de información - nacional e internacional- que es característica de la política del siglo XX..."²⁷²

270 Paulina Fernández Christlieb y Octavio Rodríguez Araujo . *Opus cit.* P. 65.

271 *Ibid.*, pp. 65 y 66.

272 Pablo González Casanova. *Opus cit.* p. 87.

Aunque la situación ha mejorado un poco en la actualidad, no se han registrado cambios substanciales, y gran parte del pueblo mexicano carece de la información necesaria para concientizarse, organizarse y actuar en la política; mucho menos tiene idea de la dimensión del derecho al sufragio por lo que su ejercicio no los motiva; este factor unido a otros que señalamos someramente, propicia el abstencionismo. Sin tratar de interpretar a cabalidad la razón por la que muchos ciudadanos mexicanos se abstienen de votar, creemos que la falta de una instrucción clara y concientizadora acerca del sufragio y la política, aunada a la inexistencia de adecuados medios de comunicación e información, en conjunción con el aislamiento y la miseria, propician personas desinteresadas en el sufragio; de igual forma inciden los factores psicológicos en el individuo, fomentados por un sistema de elecciones escasamente competitivas y de resultados electorales que siembran incredulidad y desconfianza en la ciudadanía.

4.4.3 CULTURA POLITICA SUBDITO

La cultura política es uno de los factores primordiales en la explicación de la actuación de los ciudadanos en la praxis de sus derechos políticos; las creencias, símbolos, valores y actitudes frente a la política que caracterizan al mexicano, ayudan a comprender su desenvolvimiento en el campo de los asuntos públicos; esos datos son trascendentes ya que muestran la actitud del mexicano con respecto al sufragio.

Procuraremos antes que nada, explicar el aletargamiento de grandes núcleos de mexicanos en la política y sobre todo establecer un vínculo entre esta actitud y el abstencionismo, combinación que desvanece la fortaleza del sufragio y provoca un círculo vicioso que hace mediocre la actuación de los ciudadanos en el ejercicio de su soberanía. No es nuestra idea lograr un exhaustivo resumen de la cultura política del mexicano, sino realizar un muy breve esbozo de la actitud del mexicano en el cotidiano ejercicio de sus derechos políticos.

Según el libro clásico de Gabriel A. Almond y Sidney Verba, "*The Civic Culture*", Jacqueline Peschard señala que la cultura política dominante en México se definió como "súbdito"; en este modelo se encuentran individuos que son concientes del proceso político nacional, pero que se relacionan con él a través de un escaso involucramiento, derivado de una férrea convicción de que su accionar político personal es intrascendente.²⁷³

²⁷³ Jacqueline Peschard. "Cultura Política y Participación Electoral en México", *Estudios Políticos*, UNAM, México, D.F., Num. 4, Enero- Marzo de 1985, p.16.

Este tipo de cultura se ubica entre la "participativa" y la "parroquial" o "localista"; la cultura participativa está formada por individuos concientes, bien informados y que desarrollan un grado óptimo de actividad política, por lo que existe un incentivo hacia la participación social; en cambio la cultura política parroquial se conforma por individuos sumamente pasivos en la vida política, que se desligan de las situaciones políticas y electorales de su país, y que por ende son fácilmente manipulables y engañosos.

Los ciudadanos que integran la cultura súbdito se preocupan de que las políticas gubernamentales no los afecten, pero no se preguntan cuales son las razones de estas políticas, ni mucho menos tratan de influenciar para cambiarlas.

La cultura política súbdito, compartida por casi el 65 % de la población mexicana, a mediados de los 60, se localizaba entre prácticamente los sectores medios y en fracciones de las clases populares.²⁷⁴

Los ciudadanos no se sienten motivados a participar políticamente, y concienten de una manera conformista y tática el régimen político mexicano.

Los mexicanos rechazan a las autoridades corruptas y arbitrarias, pero al mismo tiempo mitifican y reconocen a la revolución y a la institución presidencial; la ideología revolucionaria, a la que los mexicanos han estado expuestos, cita un alto valor a la participación política.²⁷⁵ Se crea una ambigüedad: por una parte las personas ven con agrado el ejercicio de los derechos políticos, pero no los utilizan.

Es aquí cuando la situación se vuelve grave: todo es anhelo de respuestas positivas para sus intereses, de un buen gobierno, pero nunca se concretizan acciones tendientes a lograrlo. Esto explica el desinterés por el sufragio, al que no conceden la relevancia debida y no lo ejercitan, encerrados en la idea de que no va a trascender su participación. El comportamiento de los ciudadanos mexicanos en las urnas refleja un pobre nivel de formación política, además de una falta de identificación con las instituciones y los organismos políticos nacionales; así el abstencionismo es antes conformismo y pereza, que una posición política definida de repulsión al sistema política.

La sociedad civil ha sido permeada irreductiblemente por el Estado, que con una presencia abrumadora ha reducido al mínimo la formación de individuos concientes, interesados en la política y la libre participación en todos los ámbitos de la vida nacional con objetivos específicos.²⁷⁶

²⁷⁴ Ibid.

²⁷⁵ Gabriel A. Almond y Sidney Verba. *The Civic Culture*. Third Printing, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, USA, 1963, pp. 414 y 415.

²⁷⁶ Jacqueline Peschard. *Opus cit.* pp. 17 y 18.

El derecho al sufragio languidecerá inexorablemente y acelerará su marcha hacia la ineficacia en la medida en que la ciudadanía mexicana no se sacuda la apatía, la desconfianza frente a la militancia en partidos políticos y el desinterés en los procesos electorales, a los que consideran todo menos una instancia legitimadora y plebiscitaria de la política gubernamental.

Es necesaria una metamorfosis radical de la educación y los valores políticos del mexicano, con el fin de revalorizar el sufragio.

En nuestro punto de vista, independientemente de la incidencia de otros factores relevantes, el cambio se lograría mediante un impulso a la "Cultura del Sufragio". En esta perspectiva resulta de primera magnitud, el artículo 3ro. Constitucional, en su fracción I, inciso a, en tanto que precursor en el sistema educativo nacional de una instrucción clara de las bondades del sufragio.

El mencionado precepto hace alusión a una educación democrática, considerando a la democracia 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.

Garantizada constitucionalmente una educación de tipo democrática, no se puede omitir al sufragio; ya señalamos el vínculo indisoluble que existe entre la democracia y el sufragio.

Los programas educativos de todos los niveles de instrucción deben contener como tema específico, un estudio del sufragio que abarque sus características y funciones, así como todos los problemas inherentes a su ejercicio.

No se debe soslayar la relevancia que para todo ciudadano mexicano implica la práctica cotidiana de tan preciado derecho; tal concientización forjará ciudadanos políticos, capaces de influir en las decisiones públicas, celosos guardianes del bienestar de la comunidad, y sobre todo hombres íntegros y libres. Un Estado Democrático avanzará por la senda del progreso y la justicia cuando esté formado por ciudadanos politizados y concientes.

El abstencionismo no perjudica tanto al gobierno como al pueblo; a aquél le disminuye legitimación, mientras que al pueblo lo vuelve sumiso; un pueblo sumiso, que no ejerce su soberanía, acaba por postrarse tarde o temprano ante la tiranía de un mal gobierno. El derecho al sufragio es un derecho sine qua non de los ciudadanos para hacerse valer, oír y actuar en los asuntos públicos; no es obligación, ni carga: cuando el mexicano comprenda esto, tendrá allanado de obstáculos el espinoso camino de la democracia.

4.5 LAS ELECCIONES FEDERALES DE 1988

El 6 de Julio de 1988 se llevaron a cabo las elecciones federales para assembleístas (contendientes para ocupar un lugar en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal), diputados y senadores al Congreso de la Unión y para Presidente de la República; constituyó el proceso electoral más competitivo y debatido de la historia post-revolucionaria de nuestro país.

En este contexto las elecciones de 1988 significaron un parteaguas en la historia electoral de nuestro país; la política mexicana se ha decidido por primera vez desde 1911, en las urnas.

Los candidatos a la presidencia de la república fueron: Carlos Salinas de Gortari, por parte del PRI; Manuel J. Clouthier, por el PAN; Cuauhtémoc Cárdenas del Río (miembro de la Corriente Democrática, grupo disidente del PRI) por el PARM, el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), el PPS y el Partido Mexicano Socialista (PMS); Gumersindo Magaña por el PDM y finalmente la señora Rosario Ibarra de Piedra por el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT).

El padrón electoral definitivo estuvo conformado por 38,079,926 ciudadanos; un estudio elaborado por un grupo de estudiantes de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, detectó un supuesto margen de error del padrón electoral del Distrito Federal del 22.99%, por lo que según ellos había irregularidades notables en el padrón nacional.²⁷⁷

El 6 de Julio de 1988 se realizaron las votaciones en todo el país. En las primeras horas del día siguiente los expertos del Registro Nacional de Electores explicaron que no se podían dar cifras sobre los resultados electorales por una inesperada descompostura en el sistema oficial de cómputo: el sistema se había "caído".

Francisco López Cámara señala que la "guerra" post-electoral (consistente en declaraciones oficiales, presiones, manifestaciones y debates en los organismos electorales) de los partidos y grupos políticos originó una confusión general en la ciudadanía, que devino en el caos más completo en la historia electoral mexicana.²⁷⁸

²⁷⁷ David Pantoja Morán. "Dos Novedades en el Código Federal Electoral y la Experiencia de su Aplicación", en Juan Felipe Leal, et. al (edits) *Opus cit.* pp 53-55.

²⁷⁸ Francisco López Cámara. "¿La calda del sistema?". *La Jornada*, México, D.F., 7 de Septiembre de 1988, p. 9.

El 13 de Julio de 1988, el PRI fue declarado triunfador en la elección presidencial cuando la Comisión Federal Electoral anunció oficialmente que Carlos Salinas de Gortari había obtenido 9,641,329 votos correspondientes al 50.36 % de los escrutinios totales, seguido de Cuauhtémoc Cárdenas con 5,956,988 votos (31.12%) y de Manuel J. Clouthier con 3,267,159 (17.07%); Gumersindo Magaña obtuvo 199,484 votos (1.04%) y Rosario Ibarra 80,052 (0.42%). El total de votantes fue de 19,099,157 personas con lo que el abstencionismo llegó a un alarmante 48.42%.²⁷⁹

Desde que cada uno de los principales contendientes políticos conoció los resultados, se desencadenó una lucha con estrategias diferentes: el PAN pedía la nulidad de las elecciones; el Frente Democrático Nacional solicitaba una revisión exhaustiva del proceso electoral con la esperanza de fundamentar un supuesto triunfo de Cárdenas; el PRI intentaba demostrar que no había otra realidad electoral que la de las cifras oficiales, y la legitimidad del proceso debía de analizarse en los órganos electorales conducentes, por mayoría.

Así, la Comisión Federal Electoral, dictaminando las elecciones del 6 de Julio, otorgó constancias de mayoría a 234 candidatos a diputados del PRI, 32 al PAN y 21 a los partidos del FDN; también determinó la asignación de 200 presuntos diputados de representación proporcional, con el apoyo priísta y el rechazo de todos los partidos de oposición, quedando la distribución de la siguiente manera: PAN 65 diputaciones, PRI 26, PPS 33, PMS 19, PFCRN 34 y PARM 25.²⁸⁰

El Tribunal Contencioso Electoral recibió 580 recursos de queja y después de casi 30 sesiones, sólo 57 casos fueron declarados fundados.²⁸¹

Al instalarse la última instancia del proceso electoral, el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, las discusiones se tornaron acaloradas y en ocasiones hasta violentas; el debate central consistió en la demanda de los partidos de oposición para que se abrieran los paquetes electorales, en los casos de distritos que existiera presunción de irregularidades, y la negativa del PRI a la petición, posición que finalmente prevaleció.

Tras de 150 horas de discusiones, en que hubo más de 700 oradores que protagonizaron una aparatosa guerra verbal, 4 invasiones a la tribuna, 3 abandonos a la asamblea, e infinidad de protestas por el procedimiento mecánico de calificación, se definió una configuración parlamentaria en la que el PRI alcanzó 233 curules de mayoría

279 Francisco Reveles Vázquez. "Cronología de la Jornada Post-Electoral", en Juan Felipe Leal, et. al. (edits.), *Opus cit.*, p. 435.

280 *Ibid.* p. 453.

281 *Ibid.* p. 451.

relativa y 27 de representación proporcional, para un total de 260; el PAN obtuvo 38 diputados uninominales y 63 plurinominales para completar finalmente 101 curules; el heterogéneo grupo del FDN (formado por el PMS, Corriente Democratizadora, PPS, PFCRN, y el PARM) consiguió 29 posiciones de mayoría relativa y 110 de representación proporcional para completar 139 diputaduras.²⁸²

Posteriormente el 10 de Septiembre de 1988, Carlos Salinas de Gortari fue declarado presidente electo de México con 263 votos a favor del PRI y 85 en contra del PAN, mientras que los legisladores del FDN abandonaron el recinto.²⁸³

Una primera conclusión que nace del análisis de los resultados expuestos, es el nacimiento de una nueva realidad política que demuestra en cierta forma la falta de eficacia de la legislación electoral; ha emergido una democracia política pluripartidista, con un poder legislativo más autónomo.

Las anomalías, comenzando por la caída del sistema de cómputo, y los vicios del sistema electoral relacionados con una supuesta manipulación de la votación, mermaron seriamente la credibilidad del pueblo mexicano.

Hubo muchas críticas contra los organismos encargados de velar por la seguridad de el proceso electoral: a la Comisión Federal Electoral, la oposición al PRI, le imputó el aprobar las constancias de mayoría sin un examen exhaustivo y adecuado (de las posibles causas de nulidad); al Tribunal Contencioso Electoral se le acusó de inutilidad e inclusive Emilio Krieger Vázquez (magistrado de ese organismo) renunció a su cargo señalando la ineficacia del Tribunal, cuyas decisiones no fueron tomadas en cuenta por el Colegio Electoral.

Juan Molinar Horcasitas señala que el Colegio Electoral ni siquiera tuvo la atención de acatar los dictámenes del Tribunal de lo Contencioso Electoral; de este Tribunal, Molinar indica que fue un órgano descalificado durante el proceso, ya que de los 500 casos que se presentaron, sólo en 61 (referentes a casillas) se encontraron pruebas de nulidad; en relación al Colegio Electoral el autor señala un hecho grave: de las citadas 61 casillas que el Tribunal opinó que debían anularse, ni siquiera 1 sola se nulificó, el asunto no fue discutido por el Pleno del Colegio Electoral.²⁸⁴

²⁸² César Romero Jacobo. "La Otra Oposición", *Uno más Uno*, México, D.F., 4 de Septiembre de 1988, Secc. página uno, p. 5.

²⁸³ Francisco Revelos Vázquez. *Opus cit.* pp. 484 y 485.

²⁸⁴ Juan Molinar Horcasitas. "Palabras Pronunciadas por Juan Molinar Horcasitas", en Juan Felipe Leal, et. al. (edits.), *Opus cit.* p. 320.

Todos estos hechos descritos generaron un caos que desembocó en una gran movilización social de todos los partidos y de todos los grupos y asociaciones políticas con el objeto de defender el sufragio.

Si se registraron muchas anomalías, si la polémica y el debate estuvieron latentes en la mente de los mexicanos, una cosa quedó en claro: la ciudadanía en aquellos momentos, a pesar del grave abstencionismo se percató de la relevancia del sufragio.

Después de largos años de predominio del partido dominante, la contienda se volvió competitiva.

Fue evidente el crecimiento de la oposición y su recomposición en dos grandes bloques, aunque muy heterogéneo el del FDN. El mismo Carlos Salinas de Gortari dijo que "terminó la época de partido prácticamente único; la oposición muestra fuerza mayoritaria en varios distritos del país. Es la nueva realidad política y con la cual habremos de convivir de manera armónica y respetuosa".²⁸⁵

Concepción Rivera indica que estas han sido las primeras elecciones en las que el PRI se enfrenta realmente a una lucha política en el plano nacional, y la sociedad civil se ha expresado por primera vez en el terreno electoral, ya que siempre lo había hecho en manifestaciones y movimientos sociales.²⁸⁶

Así, la forma de expresión esencial se vigorizó; la ciudadanía reactivó al sufragio; el derecho a elegir se convierte en mera abstracción, carente de sentido cuando no se usa: el pueblo mexicano demostró su vocación democrática.

Jacqueline Peschard afirma que entre las múltiples novedades que introdujeron las elecciones de 1988, destacó la amplia movilización de la población, que forjó en su seno la contienda más disputada del México contemporáneo, por lo que cambió el sentido de las elecciones en México.²⁸⁷

En este contexto la contienda se volvió muy disputada debido a la posición de las fuerzas de oposición, y debido a que los resultados no estuvieron predeterminados; si el escrutinio y la calificación fueron objeto de muchas irregularidades e impugnaciones, hubo muchos cambios benéficos: la nueva composición de la Cámara de Diputados, el triunfo de 4 senadores de oposición, la efervescencia y movilización ciudadana, y sobre todo la reactivación y nueva valorización del sufragio. Las elecciones federales de 1988 serán recordadas como un hito que simbolizó el renacimiento del sufragio.

²⁸⁵ Martha Singer Sochet. "Reestructuración y Realineamientos de los Partidos Políticos del México Actual", en Juan Felipe Leal, et. al. (edits.) *Opus cit.*, p. 213.

²⁸⁶ Concepción Rivera Rivera. "Reflexiones sobre el Futuro de la Democracia Electoral en México", en Juan Felipe Leal, et. al. (edits.), *Opus cit.*, pp. 370 y 371.

²⁸⁷ Jacqueline Peschard. *Opus cit.* p. 351.

CAPITULO 5

MEDIOS DE PROTECCION LEGAL DEL SUFRAGIO

5.1. PROBLEMATICA GENERAL

El régimen democrático, cuya esencia se nutre de las funciones del sufragio, encuentra lógico y eficaz complemento en la doctrina de la división de poderes. El accionar básico de cualquier gobierno: crear la ley, aplicarla e interpretarla (para dirimir los casos concretos) en aras de la justicia y el bienestar colectivo, exige una división tripartita de los poderes.

El principio de la división de poderes nace como un freno al absolutismo. John Locke decía: "para la fragilidad humana la tentación de abusar del poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder de ejecutarlas; porque podrían dispensarse entonces de obedecer las leyes que formulan y acomodar la ley a su interés privado, haciéndola y ejecutándola a la vez, y en consecuencia llegar a tener un interés distinto del resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y del Estado"²⁸⁸ y Montesquieu, perfeccionando el sistema arguyó: "Para que no pueda abusarse del poder, es preciso que, por disposición misma de las cosas, el poder detenga al poder."²⁸⁹

Así cada uno de los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) realiza las funciones inherentes a su naturaleza, lográndose el equilibrio en un sistema de pesos y contrapesos; ningún poder detenta la soberanía, ya que ésta se encuentra radicada siempre en el pueblo. La anterior limitación, esencial a la actuación del Poder Público, halla su complemento en las garantías individuales.

Estos conceptos fundamentales, sumados a la honorabilidad de los juzgadores (encargados de la cuestión electoral), a su dependencia o independencia, a la integración y funcionamiento de los mecanismos de protección legal, además de otros factores (históricos, políticos, etc.), son prolegómenos y campo de estudio del debate principal: la protección jurídica del derecho al sufragio: ¿es el órgano jurisdiccional el más apto para conocer de los problemas relacionados con la legalidad del sufragio y las elecciones? ¿Lo es acaso la misma asamblea que surge de la elección? ¿Se debe de crear otros órganos especiales?.

Las 3 interrogantes planteadas dominan la polémica, sus seguidores (si trocáramos las interrogaciones por afirmaciones) pregonan a los cuatro vientos la factibilidad de cada

²⁸⁸ Cit por Felipe Tena Ramírez. Opus cit, p. 212

²⁸⁹ Ibid p. 212.

una de ellas, argumentando un sano equilibrio de los poderes públicos y adecuada protección al sufragio.

En las páginas siguientes abordaremos el problema centrándolo en la situación mexicana; un estudio completo requeriría mucho estudio y una amplia investigación (que constituiría en sí mismo un interesante tema de disertación), que rebasaría los propósitos iniciales de nuestro trabajo. En este orden de ideas es menester un análisis, que aunque somero, sea sustancioso y muestre la protección que existe o la que a nuestro juicio debiera darse al sufragio; de nada vale un derecho, sino se garantiza con los mecanismos adecuados su reestablecimiento, cuando es violado u obstruido.

5.2. PROBLEMATICA MEXICANA

Son tres fundamentalmente los órganos encargados de mantener la legalidad del proceso electoral y el respeto irrestricto a la voluntad popular expresada en el sufragio: la Comisión Federal Electoral, El Tribunal de lo Contencioso Electoral y los Colegios Electorales (de la Cámara de Diputados y Senadores). El sistema jurídico electoral descansa en su parte medular en la asamblea surgida de las elecciones, por lo que los Colegios Electorales llevan el control principal y la resolución de las controversias relacionadas directamente con el ejercicio del sufragio.

En virtud de este matiz de la legislación electoral mexicana, la Comisión Federal Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral pierden un poco de importancia en las cuestiones relativas a la legalidad del sufragio mismo; tal premisa no desmerece la función de ambos órganos y aunque su actividad no es definitiva para determinar la legalidad de las elecciones, si trasciende en tanto que instancias de control jurisdiccional de la legalidad del sufragio.

El examen de la actividad de la Comisión Federal Electoral recaerá sólo en aspectos íntimamente relacionados con la práctica del sufragio; lo anterior obedece a la intención del presente trabajo, en tanto que análisis de las causas que motivarían a elevarlo al rango de garantía constitucional del gobernado. Lo mismo se hará en el subcapítulo referente al Tribunal Contencioso Electoral, aunque en lo referente a los Colegios Electorales y al juicio de amparo, el análisis será más extenso por los mismos objetivos que nos propusimos.

En los subcapítulos en que haya necesidad, insertaremos y comentaremos las reformas constitucionales aprobadas por la Cámara de Diputados el 18 de Octubre de 1989; los motivos de la reforma electoral obedecen al reclamo de la ciudadanía y de las asociaciones políticas en general para adecuar la legislación mexicana a la nueva realidad política emergida de las elecciones federales de 1988, y sobre todo corregir las desviaciones y arbitrariedades que afectan al derecho del sufragio.

El paquete de reformas, ya ha sido aprobado también en la Cámara de Senadores y sólo falta que las legislaturas estatales hagan lo propio, aunque dado que la iniciativa de ley surgió de la fracción parlamentaria priista y los congresos estatales se hallan dominados por una mayoría de dicho partido es casi segura la aprobación de la reformas.

5.3 LOS GRANDES SISTEMAS DE PROTECCION LEGAL

En un Estado de Derecho, las faltas y las violaciones deben ser penalizadas y sancionadas para la preservación del orden y la justicia. El ejercicio del sufragio en completa libertad exige un control estricto del proceso electoral, y sobre todo la actuación transparente e imparcial de los órganos encargados de juzgar la legalidad de las elecciones.

La solución de los conflictos electorales ha originado la conformación de tres grandes sistemas.

En el primer sistema, el contencioso electoral es confiado a la asamblea que surgió de las elecciones; los mismos representantes populares (recién electos) se encargan de juzgar la legalidad del proceso electoral.

La justificación de esta solución, descansa en la doctrina de la soberanía nacional (ya expuesta), que a su vez se deriva en soberanía parlamentaria. La doctrina europea radicó la soberanía en la nación, en el Estado y por último llegó a la consecuencia de que el órgano u órganos titulares del poder público son los detentadores de la soberanía.

El Parlamento, en tanto que órgano supremo emanado directamente de la voluntad popular se convierte en depositario de la soberanía, por lo que es imposible admitir que un órgano jurisdiccional cualquiera controle las elecciones de sus miembros; sería una limitación a su soberanía.

En Francia se adoptó este mecanismo y se insertó en los reglamentos de las asambleas y en el artículo 10. de la Ley Constitucional Francesa del 16 de Julio de 1875 que estableció: "Cada una de las Cámaras es juez de la elegibilidad de sus miembros y de la regulación de su elección".²⁹⁰ Este sistema funcionó hasta 1958, durante la Tercera y Cuarta Repúblicas y rápidamente aparecieron las arbitrariedades o inconveniencias: las asambleas dejaban de lado la justicia electoral y se dedicaban a llevar a la victoria a sus preferencias políticas; la nota común de la asamblea consistía en legitimar a los diputados de la mayoría y en invalidar a los diputados minoritarios.

Aquel partido o fracción parlamentaria que tenga asegurada la mayoría automáticamente resulta favorecido por este mecanismo de autocalificación, usado en muchas ocasiones para descartar a los adversarios.

²⁹⁰ Jean Marie Cotturet y Claude Emmeri. *Opus cit.* p. 58

El sufragio es escarnecido en este sistema, ya que en última instancia la asamblea es la que hace la declaración de validez de las elecciones, situación que propicia el desprecio del voto por parte de los representantes, movidos más por la ambición que por el deseo de justicia y respeto a la soberanía popular.

La Ley Francesa de 1951 permitió a la Asamblea Nacional elegida en 1956, verse involucrada en un escándalo jurídico de colosales proporciones: dicho cuerpo modificó a su antojo los resultados del escrutinio y proclamó electos a candidatos que habían sido derrotados, basándose en argumentos jurídicos de escaso valor e incluso contradictorios; en 1958 Francia modificó su Constitución con el objeto de reformar este sistema.

El mecanismo de autocalificación de las elecciones por la asamblea recién elegida ha sido adoptado por Bélgica, Italia, Suiza, Países Bajos y México; en nuestro país el sistema aunque añejo, ya que fue previsto por la Constitución de Cádiz de 1812, la Constitución de Apalzingán de 1814, la de 1824, la de 1857 y la actual de 1917, ha desatado fuertes críticas que se acrecentaron a consecuencia de las elecciones federales de 1988.²⁹¹

El segundo sistema se basa en la creación de una jurisdicción independiente que según sus seguidores, asegura el principio de la separación de poderes.

Estos tribunales, llamados constitucionales, buscan asegurar la independencia del poder judicial, así como guarecer al representante elegido, de condiciones políticas que pudieran desvirtuar el sufragio popular. El riesgo radica en que el gobierno actúe (o se reserve algún mecanismo para hacerlo) sobre los miembros de estos tribunales, pero en la mayoría de los casos la imparcialidad de los jueces no es puesta en duda. Así ha sucedido en Austria, Turquía, Costa Rica y en Alemania Federal donde los Tribunales actúan con independencia.

La Constitución de 1958, con el objeto de terminar con las arbitrariedades de la "autocalificación", introdujo la creación del Consejo Constitucional encargado de juzgar las elecciones parlamentarias. Duverger señala que se trata de un órgano medio político, medio jurisdiccional.²⁹²

Los tribunales administrativos, por otra parte son los encargados del contencioso electoral en las elecciones locales (comunales y departamentales).

Cotteret y Emmeri indican el éxito de Costa Rica en la creación de un Tribunal Supremo de las Elecciones, que es competente para todo lo que concierne a las operaciones electorales, como el padrón, la distribución de los carnets electorales, la delimitación de

²⁹¹ David Pantoja Morán, "Dos novedades en el Código Federal Electoral y la experiencia de su aplicación", en Juan Felipe Leal, et. al.(edit.), *Opus cit.*, p. 57.

²⁹² Maurice Duverger. *Opus cit.* p. 60.

las circunscripciones, la presentación de las candidaturas, la proclamación de los resultados, lo contencioso de la elección, ya que en la práctica este órgano ha funcionado a satisfacción del interés general.²⁹³

El tercer sistema consiste en que el control de la regularidad de las elecciones pertenece a los tribunales ordinarios; los representantes (recién elegidos) no temen a la actuación de los jueces.

Este procedimiento ha sido utilizado en la mayoría de los países de la Commonwealth, que siguiendo el ejemplo de la Gran Bretaña, turnan las demandas electorales (elections petitions) a los tribunales ordinarios, estos órganos erigidos para la ocasión en "tribunales de las elecciones", aplican el derecho común para resolver los conflictos electorales.

Con la excepción de la Gran Bretaña, la demanda puede llegar a la última instancia del orden jurisdiccional, en este caso, los Tribunales Superiores o Tribunales Supremos.²⁹⁴

Duverger señala que este sistema es el más lógico, ya que se trata de cumplir un acto que entra en las atribuciones normales de los jueces; el mismo autor recalca que en Inglaterra, esta solución a los conflictos electorales funciona muy bien debido a la independencia de los magistrados ingleses.²⁹⁵

293 Jean Marie Cottrot y Claude Emmeri. *Opus cit.* 60

294 *Ibid.* p. 60

295 Maurice Duverger. *Opus cit.* p 155.

5.4 LA COMISION FEDERAL ELECTORAL

5.4.1 Visión General.

La Comisión Federal Electoral es un organismo autónomo, colegiado, permanente y con personalidad jurídica propia encargado de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, es decir de la organización general de los comicios; es el encargado de llevar a buen término las elecciones desde sus inicios hasta la entrega de constancias, por lo que el compromiso es grande, ya que responde ante la nación entera de hacer cumplir la voluntad del pueblo mexicano.

El artículo 170 del Código Federal Electoral describe las funciones de dicho organismo y entre las más importantes se encuentran: vigilar el cumplimiento de las leyes electorales, resolver peticiones y consultas electorales, registrar candidatos y comisionados de los partidos políticos, resolver los recursos correspondientes, efectuar distintos cómputos, expedir las constancias a los diputados de mayoría y aplicar la fórmula electoral para la asignación de los diputados de representación popular; las dos últimas facultades mencionadas son las más relevantes ya que tienen que ajustarse a la voluntad popular emanada del sufragio.

La composición de la Comisión Federal Electoral cambió radicalmente con las Reformas de 1986, de la prevista por la antigua Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE); se volvió proporcional en lo relativo a la representación en ese organismo de los partidos políticos.

De acuerdo al artículo 165 del Código Federal Electoral y conforme a la votación federal anterior, el organismo antes de las elecciones federales de 1988 quedó integrado por el Secretario de Gobernación, en su calidad de Presidente de la Comisión, el Sub-secretario "A" de Gobernación como secretario técnico del organismo, un senador y un diputado federal, el director del Registro Nacional de Electores, 16 representantes por el PRI, 5 del PAN, 2 del PMS y 1 por cada uno de los siguientes partidos: PPS, PFCRN, PARM, PDM. Todos los miembros tienen derecho de voz y voto, aunque el secretario técnico y el director del Registro Nacional de Electores sólo tienen voz.

Con esta constitución el PRI tenía más votos que todos los partidos juntos (16 contra 12), e inclusive más que los representantes del Estado y los partidos (16 contra 15)²⁹⁶; después de las elecciones de 1988 el PRI siguió detentando la mayoría.

²⁹⁶ José Woldenberg. "La Legislación Electoral", Nexos. México, D.F., Febrero de 1989, Num. 134, pp. 6 y 7.

Cabe notar que la integración proporcional de la Comisión Federal Electoral se reproduce en las 32 comisiones locales y en los 300 comités distritales electorales 297; así en un principio el organismo encargado de garantizar la imparcialidad electoral cuenta de partida para sus decisiones con una mayoría en manos del PRI.

La mayoría en la Comisión Federal Electoral es definitiva, ya que todos los dictámenes se aprueban por el mayor número de votos.

En la jornada posterior a la emisión del voto por los ciudadanos, la actuación de la Comisión Federal Electoral desató fuertes críticas de la oposición y de algunos sectores de la sociedad; se alegó una parcialidad de dicho organismo hacia el PRI, en la entrega de las constancias de mayoría y en la asignación de la representación proporcional.

Valdez Zurita, haciendo hincapié en las irregularidades, comenta que en los comicios federales de 1988, la mayoría automática del PRI funcionó sobre todo en la entrega de constancias a los uninominales, ya que en muchas ocasiones los comisionados priistas salieron derrotados en el debate, pero ganaron la votación en la Comisión.298

Ricardo Alemán Alemán señaló en una nota periodística aparecida en "La Jornada," que el 13 de Agosto de 1988 la Comisión Federal Electoral dictaminó unilateralmente la asignación de los 200 presuntos diputados de representación proporcional con el apoyo priista y el rechazo de todos los partidos de oposición.299

Estas situaciones irregulares y confusas restaron crédito a las pasadas elecciones federales y aunque es muy difícil llegar a saber si efectivamente se llegó a un divorcio apreciable entre el sufragio popular y las decisiones, en este caso, de la Comisión Federal Electoral, fue palpable la existencia de arbitrariedades.

No es posible en un Estado de Derecho y democrático, tolerar que en un momento dado un organismo pueda sustituir la voluntad del pueblo.

Otro punto importante es la participación del Secretario de Gobernación en el proceso electoral; Carpizo indica que se trata de una atribución del presidente de la república.300

El artículo 27 fracción XVI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que le corresponde a la Secretaría de Gobernación fomentar el desarrollo político e intervenir en las funciones electorales conforme a las leyes.

297 Rosa Martha Sánchez Carrillo. "El Código Federal Electoral y su aplicación práctica en el proceso electoral de Julio de 1988", en Juan Felipe Loal et. al. (edit.) *Opus cit.* p. 40

298 Leonardo Valdez Zurita. "El Fin de un Código Elfinero. Las Elecciones de 1988 y el Código Federal Electoral", en Juan Felipe Loal, et. al. (edit.) *Opus cit.* p. 68.

299 Cit por Francisco Revelos Vázquez. *Opus cit.* p. 453.

300 Jorge Carpizo. *Opus cit.* p. 168.

El Secretario de Gobernación (comisionado del poder ejecutivo según el artículo 165 del Código Federal Electoral) en tanto que presidente de la Comisión Federal Electoral, entre otros atributos, tiene voto de calidad en el debate, nombra al secretario técnico y al director general del Registro Nacional de Electores y designa a los comisionados presidente y secretario de las comisiones locales y comités distritales electorales.

Con esta última facultad, aunque sin dejar de tomar en cuenta las otras, el control gubernamental sobre las elecciones se vuelve más estrecho. José Woldenberg afirma que este control, vía el Secretario de Gobernación perjudica la necesaria imparcialidad de la contienda electoral.³⁰¹

Es conveniente racionalizar la participación del gobierno en el proceso electoral o incrementar la de los ciudadanos y de los partidos políticos, con la finalidad de encontrar un equilibrio que asegure la imparcialidad y la objetividad en los fallos de los organismos electorales, que deberán orientarse hacia lo que el pueblo quiere; el sostén de la legalidad asegura la supervivencia de un Estado.

La Comisión Federal Electoral es competente, según el artículo 318 fracc. I del Código Federal Electoral, para conocer respecto de los recursos de revocación interpuestos en contra de sus propios actos; se viola así, un principio fundamental de la legalidad, ya que el mismo órgano se convierte en juez y parte.

Para atacar las resoluciones de la Comisión procede el recurso de apelación ante el Tribunal de lo Contencioso Electoral, que se convierte así en última instancia; si aquí se viola algún principio de legalidad no hay defensa posible, por lo que la protección jurídica no es suficientemente efectiva.

La Comisión Federal Electoral no es competente para resolver aquellos recursos relacionados con violaciones al sufragio durante el día de la jornada electoral; dada la trascendencia de esta situación, el Tribunal Contencioso Electoral es el competente para resolver estas anomalías, siendo el recurso precedente la queja; la resolución del Tribunal no es definitiva, ya que el Colegio Electoral tiene la última palabra, lo que ocasiona un rompimiento de la lógica jurídica y de la coherencia jurisdiccional, entre otras cosas.

Por otro lado, cuando un recurso de queja es interpuesto, la Comisión Federal Electoral debe esperar a su resolución, para los efectos de expedir la constancia al diputado de mayoría relativa.

³⁰¹ José Woldenberg. *Opus cit.* p. 7.

5.4.2 Reforma Constitucional del Art. 41

A continuación nos permitimos transcribir literalmente los párrafos séptimo y octavo añadidos al artículo 41, por el recién aprobado paquete de reformas por la Cámara de Diputados el 18 de Octubre de 1989:

"La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal."

"El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, así como con órganos ejecutivos y técnicos. De igual manera contará con órganos de vigilancia que se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. El órgano superior de dirección se integrará por consejeros y consejeros magistrados, designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional; los ciudadanos formarán las mesas directivas de casillas."

Jaime Sánchez Susarrey indica que el dotar de personalidad jurídica y patrimonio propio al organismo público electoral, además de profesionalizarlo y darle un carácter público a sus sesiones contribuirán, tal como enuncia el propósito de la iniciativa de ley, a lograr la imparcialidad y la profesionalización de la autoridad electoral.³⁰²

Con esta reforma, la Comisión Federal Electoral desaparecerá y la sustituirá un nuevo organismo (cuyo nombre no se sabe aún) con una estructura distinta. Desaparece la participación directa del Secretario de Gobernación y por ende la serie de atribuciones que poseía en tanto que Presidente de la Comisión Federal Electoral; aunque esto significa un avance innegable, toca a la ley secundaria señalar la integración específica y el funcionamiento del organismo público. Esperamos que estos dos aspectos sean resueltos con equidad y justicia de tal modo que el derecho al sufragio sea salvaguardado.

³⁰² Jaime Sánchez Susarrey. "Reforma o Contrarreforma", en *Vuelta*, México D.F.: Diciembre de 1989, num. 157. p. 48.

El párrafo décimo del paquete de reformas señala que la ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerá el organismo público y un tribunal autónomo; habrá que esperar a la ley secundaria, aunque estamos en desacuerdo en que un organismo sea juez y parte al mismo tiempo: es una instancia perdida que viola al mismo tiempo, como ya señalamos, la legalidad.

5.5 EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL

5.5.1 Visión General

En las audiencias públicas de consulta sobre renovación política electoral (convocadas por el gobierno durante Julio y Agosto de 1986), numerosas voces criticaron el sistema vigente de calificación de elecciones y plantearon la necesidad de un tribunal, que imparcialmente conociera de las controversias electorales.

Antonio García Orozco indica que el reclamo de la oposición (principalmente del PAN) y la crítica de los sectores de opinión por la integración de los organismos electorales y del órgano calificador con preeminencia de las corrientes mayoritarias, conjuntadas por el PRI, motivó la creación de un tribunal.³⁰³

Así, el poder ejecutivo propuso su creación como un órgano que controlara el desarrollo del proceso electoral, desde sus etapas preparatorias, y asegurara su desenvolvimiento conforme a la ley, así como la transparencia de las acciones y mecanismos electorales; de esta forma se creó un tribunal dotado de autonomía.³⁰⁴

El propósito expresado en las audiencias públicas sólo se logró en una pequeña parte, ya que los Colegios Electorales prevalecieron en la reforma de 1986 como la última instancia de calificación de las elecciones, teniendo sus resoluciones el carácter de definitivas e inatacables.

El artículo 352 del Código Federal Electoral, define al Tribunal de lo Contencioso Electoral como un organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía para resolver los recursos de apelación y queja. Se creó pues, un tribunal supraparte, imparcial, de plena autonomía que no recibe instrucciones de la administración activa.

El artículo 353 de la misma ley señala que dicho tribunal se integra con 7 magistrados numerarios y 2 supernumerarios nombrados por el Congreso de la Unión, a propuesta de los partidos políticos.

El artículo 318, fracción IV de la multicitada ley indica que el tribunal es competente para resolver respecto de los recursos de apelación interpuestos durante la etapa preparatoria; y respecto de los recursos de queja.

La función más trascendental del Tribunal Contencioso Electoral es la resolución de los recursos de queja. El artículo 327 indica que la queja procede contra los resultados consignados en el acta de cómputo distrital, para hacer valer las causas de nulidad de los

³⁰³ Antonio García Orozco. "Legislación Electoral Mexicana, el Tribunal de lo Contencioso". *Excelsior*, México, D.F., 5 de Febrero de 1989. pp. 4.14-A.

³⁰⁴ David Pantoja Morán. *Opus cit.* pp. 58 y 59.

artículos 336 y 337; la queja, según el precepto antes señalado, tiene por objeto obtener la declaración de nulidad de la elección de un distrito, o de la votación emitida en una o varias casillas. Este recurso fundamenta su razón de ser en la idea de mantener un sufragio efectivo, transparente, en pocas palabras la legalidad de todo el proceso electoral.

Para la interposición de este recurso existe una limitación seria y excesiva a las probanzas, ya que el artículo 315, fracción II del multicitado Código, señala que sólo se admitirán pruebas documentales públicas, las cuales son precisadas por el artículo 129 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Creemos que el mayor obstáculo para la eficiencia del Tribunal, es el sistema de autocualificación de las cámaras legislativas (en el subcapítulo siguiente hablaremos de ello); el artículo 60 constitucional, en el párrafo cuarto, última parte señala literalmente: "las resoluciones del tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, que será la última instancia en la calificación de las elecciones; todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables".

Valdez Zurita, con fina agudeza, realiza una crítica general sobre el tribunal:

"Su existencia permita confiar en un organismo que, al margen de posiciones partidarias, tenía la facultad para juzgar sobre los fenómenos irregulares que en toda elección se presentan. Sin embargo, desde el propio texto de la ley se dejaba ver como una instancia sumamente limitada y vulnerable. Las causales de nulidad que define el Código son extraordinariamente estrechas y la probanza que exige es demasiado rigurosa. El tribunal no puede actuar por cuenta propia y el recurrente no tiene derecho de audiencia, ni para aportar pruebas complementarias. Además, las disposiciones del Tribunal Contencioso Electoral, aún cuando son obligatorias para los órganos encargados de la preparación del proceso, no lo son para las instancias últimas de calificación de las elecciones: los Colegios Electorales.³⁰⁵

La prueba de fuego para la operatividad del tribunal, fueron las elecciones federales de 1988: las limitaciones y deficiencias del organismo salieron a la luz pública.

De los 593 recursos de queja que presentaron los partidos, solamente fueron dictaminados como fundados 64, el resto en su gran mayoría fueron desechados o dictaminados como infundados.

Gran parte de las resoluciones del tribunal no fueron tomadas en cuenta por el Colegio Electoral: el Tribunal declaró válidos los recursos electorales de 366 casillas,

305 Leonardo Valdez Zurita. *Opus cit* pp. 70 y 71.

correspondientes a las elecciones federales, sin embargo el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados solamente nulificó 10 casillas.³⁰⁶

En el distrito VIII de Guanajuato, por ejemplo el Tribunal Contencioso Electoral acordó proponer la anulación de 13 casillas; el Colegio Electoral las consideró válidas y anuló la votación solamente en 1 casilla.³⁰⁷

Hubo 61 casillas que anuló el Tribunal, por causas de nulidad: de esos 61 casos ni uno sólo fue anulado o siquiera discutido por el Pleno del Colegio Electoral, situación en extremo grave que demostró, entre otras circunstancias el desprecio de tal organismo para las resoluciones del Tribunal.³⁰⁸

Hubo ocasiones en las que el Tribunal se abstuvo de pronunciarse en cuanto al fondo del asunto, aduciendo no tener elementos de prueba suficiente, por lo que la decisión se reservó al Colegio Electoral; dicha abstención constituyó una violación a preceptos constitucionales y legales que le dan competencia a dicho órgano y le imponen la obligación de resolver los recursos de queja.³⁰⁹

Por otra parte el Tribunal de los Contencioso Electoral fundamentándose en el artículo 315, fracción II del Código de la materia, no consideró pruebas suficientes a las actas de cómputo y escrutinio, ofrecidas en los casos concretos, y considerando que los originales de las actas no estaban a disposición de los partidos, ni de los organismos electorales (se encontraba en los paquetes electorales), dicho órgano dejó en estado de indefensión a los recurrentes, pues nunca pudieron probar los hechos alegados en su recurso, al no poder ofrecer como pruebas a las actas originales.

Ante estas situaciones el derecho al sufragio no pudo ser garantizado con efectividad; el sistema de control jurisdiccional electoral mostró serias deficiencias que dificultaron que la expresión popular contenida en el sufragio, apareciese sin vicios en las elecciones de 1988.

Muchos de los defectos, atribuibles a la naturaleza de las funciones de los organismos electorales, derivaron en violaciones constitucionales y legales, conculcaciones a garantías del individuo referentes al principio de legalidad. Nada de esto se puede combatir ya que nuestro sistema jurídico se encuentra dominado por la idea de que el poder judicial no debe intervenir en la resolución de las controversias electorales, según la ley y la jurisprudencia; el juicio de amparo no procede por la violación a los

³⁰⁶ *Ibid.*, p. 71.

³⁰⁷ *Ibid.*

³⁰⁸ Juan Molinar Horcasitas, *Opus cit.* p. 320

³⁰⁹ David Pantoja Morán, *Opus cit.* p. 60.

derechos políticos (incluido el de sufragio), ni siquiera es posible preservar las garantías de audiencia y legalidad, consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales, cuando éstas son violadas por los órganos electorales, situación que lleva a la desprotección del sufragio.

Las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Electoral en la fase preparatoria de las elecciones, cuando conoce de el recurso de apelación (procedente contra las resoluciones de los organismos electorales en los recursos de revocación y de revisión), son definitivas e inatacables, por lo que en contra del fallo del Tribunal, ya no procede ningún recurso o medio de defensa legal ordinario, ni el juicio de amparo.³¹⁰

En la etapa posterior a la jornada electoral, el Tribunal únicamente vigila el cumplimiento de la ley mediante el conocimiento y resolución de los recursos de queja; los Colegios Electorales, como ya apuntamos, son la instancia última y definitiva.

Jorge Carpizo indica en relación a los tribunales administrativos que son constitucionales en virtud de su autonomía, imparcialidad y de que no existe confusión de los poderes ejecutivo y judicial, además de que las decisiones de esos tribunales son revisadas por el poder judicial federal.³¹¹ De esta última característica carece el Tribunal Contencioso Electoral: la excepcionalidad según diversos criterios, estriba en evitar el enfrentamiento del poder judicial federal con los otros dos poderes.

Estimamos inadecuado el argumento anterior, ya que contradice todo nuestro sistema jurídico y deja en un estado de indefensión a la ciudadanía y a los partidos políticos; el sufragio no puede ser garantizado.

Ignacio Burgoa señala que no existe ninguna razón valedera para considerar que los derechos políticos de los gobernados no se tutelen por medio de la seguridad jurídica, impartida através de las garantías de legalidad y de audiencia; el juicio de amparo procede contra cualquier acto de autoridad que viole alguna garantía individual (según el artículo 103, fracción I constitucional), por lo que tratándose de una conculcación a las mencionadas garantías, el juicio constitucional es procedente para la preservación de cualquier derecho subjetivo, no importando su índole.³¹²

310 Edmundo Elias Musi. "Improcedencia del Juicio de Amparo en Materia Político-Electoral", en *Ars Juris*, Revista de la Escuela de Derecho, Universidad Panamericana, México, D.F., 1989, Num. 1, p. 47.

311 Jorge Carpizo. *Estudios Constitucionales*, p. 197.

312 Ignacio Burgoa. *El Juicio de Amparo*. 24a. Edición, Editorial Porrúa, México, D.F., 1988, pp. 453 y 454.

La ley fundamental no distingue al respecto, por lo que no podemos distinguir, y mucho menos avalar que se configure un estado de indefensión contrario a nuestro orden normativo

El eje del presente trabajo consiste en la consideración de que es necesario elevar a rango constitucional de garantía del gobernado, al sufragio. El amparo, según nuestro punto de vista, debe de proceder por cualquier violación al sufragio, claro está, de acuerdo a la naturaleza y principios del juicio constitucional. El sufragio no debe quedar desguarecido, a mansalva de las arbitrariedades que en un momento dado pudiesen cometer las autoridades; la importancia es tal y sus atributos tantos, que las violaciones al sufragio alteran la integridad y estabilidad de cualquier Estado y sobajan la manifestación popular, poniendo en entredicho la legalidad de cualquier sistema político.

5.5.2 LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Los artículos 41 y 60 de la Carta Magna contienen reformas recientemente aprobadas por la Cámara de Diputados, el 18 de Octubre de 1989.

El párrafo décimo señala literalmente: "la ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público y un tribunal autónomo que será órgano jurisdiccional en materia electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad".

Se reputa al tribunal como órgano jurisdiccional en materia electoral. Por otra parte se busca apegar la actividad electoral al principio de legalidad, aunque el propósito adolece de eficacia en virtud de que las resoluciones de los organismos electorales no pueden ser revisadas por el Poder Judicial Federal.

El párrafo undécimo habla de los magistrados que integraran el tribunal, y entre otras cosas, indica que serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por el Ejecutivo Federal, y si no se consigue esa mayoría será por insaculación de la terna propuesta.

Sánchez Susarrey indica que las impugnaciones al paquete de reformas se han centrado prácticamente en el punto anterior, en el sentido de que el gobierno podría controlar los organismos electorales, debido a que el poder ejecutivo es el encargado de presentar la terna de candidatos a magistrados integrantes del tribunal.³¹³

313 Jaime Sánchez Susarrey. *Opus cit.* pp. 48 y 49.

El presidente de la república añade una más, a sus ya demasiadas facultades.

El artículo 60 constitucional contiene otra reforma de relevancia en su párrafo quinto, que a la letra señala: "las resoluciones del tribunal electoral serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales mediante el voto de las 2/3 partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se deduzca que existan violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste sea contrario a derecho."

Se establece un mecanismo más rígido, con el objeto de dificultar cualquier modificación (como tantas veces sucedió en 1988) por parte de los Colegios Electorales a los fallos del tribunal, aunque el propósito continúa incompleto ya que aquellos tienen la última palabra, además de que aún prevalece la autocalificación, institución que a nuestro juicio debe desaparecer, en vista de los daños que ocasiona al derecho del sufragio.

5.6 EL COLEGIO ELECTORAL

5.6.1 NATURALEZA JURÍDICA

Enraizada en nuestro sistema jurídico electoral desde la Constitución de Cádiz de 1812, incluidas las de 1814, 1824, 1857 y 1917, con un breve paréntesis comprendido durante el lapso de vigencia de la Constitución Centralista de 1836 (7 años), la autocalificación de las elecciones constituye el postrero y definitivo paso del proceso electoral.

En la actualidad el artículo 60 de la Carta Fundamental, establece textualmente en su primer párrafo: "Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas".

A su vez el cuarto párrafo, última parte del mismo precepto, expresamente señala: "... las resoluciones del Tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones; todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables".

En relación con la elección presidencial, el artículo 74 constitucional, en su primera fracción indica expresamente: "Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley le señala respecto a la elección de Presidente de la República."

El artículo 24 de la Ley Orgánica del Congreso General establece con claridad las funciones respectivas: "La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión calificará y hará el cómputo total de los votos emitidos en todo el país en las elecciones para presidente de la República, para lo cual se erigirá en Colegio Electoral a fin de declarar electo Presidente de los Estados Unidos Mexicanos al ciudadano que hubiese obtenido mayoría de votos en las elecciones que al efecto se hubiesen celebrado."

La calificación de las elecciones implica que el Colegio Electoral debe examinar el fondo de las impugnaciones presentadas por los partidos políticos, independientemente de las resoluciones que sobre estos recursos hubieran emitido el Tribunal y la Comisión Federal Electoral.³¹⁴

³¹⁴ Héctor Ramírez Cuéllar. "La Presión sobre el Colegio Electoral", *La Jornada*, México, D.F., 18 de Agosto de 1989, p. 11

Existe un deber fundamental por parte del Colegio Electoral de cerciorarse de la autenticidad de la votación, sobre todo apearse a la decisión del pueblo expresada através del sufragio; en última instancia, desgraciadamente es el Colegio Electoral el que hace la declaración de validez de las elecciones.

El mecanismo de calificación, como ya expresamos, ubica a México entre aquellas naciones que confían el contencioso electoral a la asamblea recién surgida de las elecciones.

Los defensores del sistema adoptado por nuestro país esgrimen los siguientes argumentos: el principio de la autocalificación es el que ha adoptado la historia constitucional mexicana y ha operado dentro de nuestra problemática política, social y jurídica; la autonomía del poder legislativo (como órgano que representa a la nación) debe preservarse de la injerencia de los otros poderes para salvaguardar la división de poderes; en tanto que órgano pleno del mandato popular, no podría justificarse ni política, ni jurídicamente que la integración del Congreso de la Unión dependiera de otro órgano o de otra decisión que no fuera la de los representantes populares, pues si se hiciese lo contrario, se lesionaría la independencia en la que este poder tiene su origen, además de vulnerarse al electorado que representa. En suma, la autonomía e independencia del poder legislativo garantiza el derecho de sufragio y la división de poderes.

Consideramos erróneos los argumentos anteriores: ese sistema constituye un injerto jurídico dentro de nuestra estructura constitucional; es completamente contrario a la doctrina de la soberanía popular, por lo que es violatorio de varios preceptos, principalmente del artículo 39 de la Carta Magna; el derecho al sufragio no puede ser garantizado por este sistema.

El fundamento de la autocalificación de las elecciones por la asamblea legislativa, tiene su razón de ser en la tesis europea de la soberanía nacional, ya que concibe al Congreso o Parlamento como el poder supremo, pues emana directamente de la voluntad popular; los partidarios de esta teoría señalan que la existencia de un organismo jurisdiccional que verificara la validez de la elección de los presuntos representantes, lo colocaría por encima de los parlamentos, congresos o asambleas, además de que dislocaría el principio de la división de poderes.³¹⁵

315 David Pantoja Morán. *Opus cit.* pp. 56 y 57.

Nada más falso: la tesis de la soberanía nacional es incongruente con los principios del Estado Mexicano; nuestra constitución adoptó la doctrina de la soberanía popular que no admite la preeminencia de ningún poder.

En una exégesis del artículo 39 constitucional, Jorge Carpizo indica que la soberanía es "esencial", porque en todo momento el pueblo es soberano, porque nunca delega su soberanía, sino que nombra a sus representantes ante la imposibilidad de reunirse personalmente y resolver las cuestiones nacionales; "originariamente" significa que nunca ha dejado de residir la soberanía en el pueblo.³¹⁶

Es ilógico y anticonstitucional pretender que en México, el órgano supremo sea el Poder Legislativo y por lo tanto, el detentario de la soberanía.

La doctrina de la soberanía nacional, que según nuestro punto de vista es errónea, se amolda a países en los que existe un parlamento; en nuestro país no lo hay, ya que tenemos un sistema presidencialista con un Poder Legislativo que tiene facultades limitadas, igual que el Ejecutivo y el Judicial.

Es imposible que la soberanía sea detentada al mismo tiempo por dos sujetos, ya que en una nación no puede haber dos soberanos, el uno limitaría la acción del otro y el pueblo es el único soberano.

Acerca del artículo 39 constitucional, existe una tesis sobresaliente de la Suprema Corte de Justicia (que ya textualizamos en páginas anteriores y que volveremos a citar en su parte conducente) que disipa cualquier duda sobre el principio de la soberanía popular en México, y por otro lado reduce al absurdo la inserción del sistema de autocalificación de nuestro orden jurídico:

"...En efecto según el artículo treinta y nueve de la Constitución, la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo; y de este texto se infiere que, en la Nación Mexicana, el pueblo, y sólo el pueblo es el soberano, sin que pueda existir ningún otro, puesto que en una nación no puede haber dos soberanos, porque si los hubiera el uno limitaría la acción del otro, resultando que ninguno lo sería. Siendo el régimen constitucional de México un sistema de gobierno de facultades limitadas (artículo ciento treinta y tres constitucional), no puede sostenerse que ningún poder público sea soberano, puesto que todos ellos tienen facultades limitadas, y el concepto de limitación de facultades excluye el de suprema potestas, que es característico de toda soberanía. Los poderes públicos en México, son mandatarios del soberano, con facultades restringidas, pero no son soberanos."

³¹⁶ Jorge Carpizo. *Opus cit.* p. 59.

Las Cámaras al erigirse en Colegios Electorales (mayormente la de Diputados que califica la elección presidencial) asumen una función soberana que en modo alguno les corresponde; es clara la última parte de esta tesis de la Suprema Corte, al señalar que los poderes públicos en México no son soberanos, sino mandatarios del soberano. Es inconcebible que exista en la legislación electoral mexicana una institución como la autocalificación, que es violatoria de el artículo 39 constitucional (máxima garantía del pueblo mexicano), y del artículo 4 del Código Federal Electoral que señala con toda razón que el sufragio expresa la voluntad soberana del pueblo mexicano; voluntad que desgraciadamente es subsumida, y depende en última instancia de la imparcialidad y honestidad de los Colegios Electorales.

Estamos seguros que sucede lo contrario, de lo que los apologistas de la autocalificación pregonan: la pretendida conservación de la división de poderes con este sistema, es más bien dislocación, que coloca al Poder Legislativo por encima de los otros poderes, en vista de su ascensión a órgano supremo y soberano de las elecciones.

La contradicción constitucional, llevada al extremo inconcebible de habilitar al Poder Legislativo para que califique la elección presidencial, nos puede llevar a una situación catastrófica y aterradora: el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados puede en un momento dado, si algún partido ostenta la mayoría, calificar la elección presidencial y declarar presidente, a quien mediante el sufragio no ganó las elecciones; en resumidas cuentas, el máximo ultraje a la soberanía popular por la vía del desprecio al sufragio.

5.6.2 DEBATE EN TORNO AL COLEGIO ELECTORAL

Muchos de los defectos y arbitrariedades en el funcionamiento del Colegio Electoral, hacen más visible lo contradictorio de su naturaleza en el orden jurídico mexicano; estas anomalías, especialmente patentes en las elecciones federales de 1988, han acentuado las desviaciones a la voluntad popular, sobre todo en la calificación para diputados federales.

Silvia Gómez Tagle, en un estudio sobre los dictámenes del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados en las elecciones federales de 1979 y 1982, llegó a dos conclusiones: el PRI y las autoridades gubernamentales defienden exageradamente sus triunfos, situación que se confunde con el derecho de cometer abusos durante el proceso electoral y; los partidos opositores exageran en ocasiones el efecto de esos abusos sobre el

resultado electoral, con el fin de justificar que la votación que recibieron fue escasa.³¹⁷

Esta situación no es nada satisfactoria, el Colegio Electoral (cuya institución de por sí reprobamos) no debiera ser foro de debates políticos, sino órgano de certificación y autenticación de la voluntad popular, con un respeto irrestricto hacia el sufragio.

Los conceptos señalados por Silvia Gómez Tagle, se radicalizaron durante las elecciones de 1988, inclusive el Colegio Electoral llegó a ser usado por los partidos políticos como un mecanismo de negociación (así lo prueba en parte, el desdén por las resoluciones del Tribunal Contencioso Electoral), en discordancia total con la naturaleza de sus funciones.

Samuel I. del Villar señala que el voto directo de la mayoría de los sufragantes es la piedra angular de la democracia constitucional mexicana, principio que se ha atenuado por un control mayoritario en el Colegio Electoral.³¹⁸

Así el sistema de votación indirecta criticado con razón por muchos constitucionalistas mexicanos, aparece de alguna forma cobijado a la sombra de un Colegio Electoral que desatiende muchas veces el mandato popular contenido en el sufragio; si bien la autocalificación es un error jurídico, la calificación presidencial va más allá, e incurre en una falta absoluta de fundamentación y cohesión: se otorga la supremacía al poder legislativo con el falso pretexto de surgir directamente de la voluntad popular, para calificar la elección de otro poder (el ejecutivo depositado en la persona del presidente); el peligro es enorme y ya lo advertimos.

Felipe Tena Ramírez señala que el artículo 60 se ha convertido en un instrumento al servicio del grupo dominante en las Cámaras, que con el pretexto de calificar las elecciones, anula y elimina las que favorecieron a los contrarios; el autor indica que el precepto mismo es el que se presta al abuso, ya que otorga a las Cámaras la facultad absoluta de calificar las elecciones, para cuyo recto ejercicio se requieren buena fe e imparcialidad difíciles de hallar en las asambleas políticas.³¹⁹

Nuestro enunciado adquiere con estos conceptos una forma más nítida: sustentado en el absurdo jurídico de la soberanía nacional, la calificación impide al Poder Legislativo (Colegios Electorales) a la categoría de órgano supremo, que pudiera en un momento dado substituir la voluntad popular y con ello desquebrajar el orden constitucional.

317 Javier López Moreno. *Opus cit.*, pp. 19 y 20.

318 Samuel I. del Villar. "La Democracia sobre la Dictadura", *La Jornada*, México D.F., 27 de Septiembre de 1988, p. 8.

319 Felipe Tena Ramírez. *Opus cit.*, pp. 278 y 279.

Otra crítica que se ha formulado al Colegio Electoral, es la natural parcialidad que implica la autocalificación de quienes previamente fueron reconocidos como electos por los organismos correspondientes.³²⁰ José Woldenberg apunta que los casi 500 diputados fueron demasiados para hacer que las sesiones del Colegio fueran realmente de calificación, aunque el problema nodal consiste en que los presuntos diputados -o senadores- de hecho son juez y parte en el proceso, y por ello la imparcialidad es prácticamente imposible.³²¹ Huelga decir que la autocalificación es violatoria del principio de legalidad (de derecho público y privado), en el sentido de que nadie puede ser juez y parte en un mismo proceso contencioso.

Durante las audiencias públicas de consulta de la renovación política electoral, hubo coincidencia entre los partidos de oposición y mucho estudiosos (entre ellos Lanz Duret y Tena Ramírez) del desacuerdo con el artículo 60 constitucional, siendo la autocalificación el punto central de la crítica.³²²

Sustentados en una idea del gran Maurice Duverger, antes expuesta, creemos que la naturaleza de la función calificadoria es netamente jurisdiccional: el Colegio Electoral debe valorar con profundidad y emitir su juicio sobre la legalidad y autenticidad del derecho al sufragio. Este tipo de actividades requiere un examen acucioso de diversas constancias y pruebas, es menester ser dueño de un criterio de imparcialidad y justicia, sólo posible en un juzgador que, acostumbrado a dirimir los casos concretos que se le presentan, pondera todos los elementos necesarios para dictar un fallo apegado a la ley. Nada más ajeno a las asambleas políticas, foros de discusión de los principales asuntos del país y no órganos encargados de juzgar; la gran mayoría de los legisladores no poseen los conocimientos legales necesarios para aplicar el Derecho, en este caso, explorando la legalidad del sufragio; por principio los más no son licenciados en derecho, mucho menos jueces. La carrera de juzgador exige vocación de servicio, justicia, honestidad y profundos conocimientos legales.

Muchos tratadistas señalan con entera razón que la calificación electoral parece demandar otra fórmula, que por lo menos reúna algunos requisitos como autonomía, legalidad e imparcialidad; un tribunal independiente de partidos y de gobierno, con facultades claramente reglamentadas, como última instancia de calificación, quizá pudiera cumplir en forma aceptada por todos, con la importante tarea de expresar la última palabra sobre las elecciones.

³²⁰ Paulina Fernández Christlieb y Octavio Rodríguez Araujo. *Opus cit.* p. 71.

³²¹ José Woldenberg. *Opus cit.*, p. 8.

³²² Antonio García Orozco. *Opus cit.* pp. 4 y 14-A.

Creemos acertado y conveniente la erección de este tribunal, o bien el traslado de la facultad de calificación al Tribunal Contencioso Electoral (lógicamente con el apoyo de otras normas que lo hagan más autónomo e independiente): debe desaparecer la autocalificación, así como la calificación de la elección presidencial por parte de la Cámara de Diputados; claro está, con la preservación del principio de legalidad sólo posible mediante el juicio de amparo, también procedente según nuestro objetivo principal, en la consideración del derecho al sufragio como una garantía del gobernado.

5.6.3 LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL ARTICULO 60

A continuación nos permitimos transcribir literalmente el artículo 60 de la Carta Magna, recientemente modificado por el paquete de reformas, que en Octubre de 1989, aprobó la Cámara de Diputados:

Cada Cámara calificará a través de un Colegio Electoral la elegibilidad y la conformidad a la ley de las constancias de mayoría o de asignación proporcional a fin de declarar, cuando proceda, la validez de las elecciones de sus miembros.

El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrará, por cien presuntos diputados propietarios nombrados por los partidos políticos en la proporción que les corresponda respecto del total de las constancias otorgadas en la elección de que se trate.

El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará, tanto con los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada Estado, y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en caso del Distrito Federal, como con los senadores de la anterior legislatura que continuaran en el ejercicio de su encargo.

Las constancias otorgadas a presuntos legisladores cuya elección no haya sido impugnada ante el tribunal serán dictaminadas y sometidas desde luego a los Colegios Electorales, para que sean aprobadas en sus términos, salvo que existiesen hechos supervenientes que obliguen a su revisión por el Colegio Electoral correspondiente.

Las resoluciones del tribunal electoral serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se deduzca que existan violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste sea contrario a derecho.

Las resoluciones de los Colegios Electorales serán definitivas e inatacables.

El primer párrafo de este modificado precepto alude específicamente, desechando la vaguedad del texto vigente, a la calificación, que se referirá a examinar la elegibilidad y la legalidad de las constancias de mayoría y de asignación proporcional; el fin último lo constituye la declaración de validez de la elección. Prosigue sin razón alguna desgraciadamente el sistema de auto calificación.

El segundo párrafo introduce un reclamo solicitado por los partidos de oposición, en la víspera de la instalación del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados durante las elecciones de 1988: la integración proporcional del Colegio con base en la totalidad de las constancias. La reforma es saludable, pero el partido que obtenga la mayoría lleva un poco más de ventaja a pesar de los controles más estrictos.

El cuarto párrafo supedita la revisión, por parte del Colegio Electoral, de las constancias no impugnadas por el tribunal a hechos supervenientes. Se introduce así un mayor respeto para la investidura del tribunal.

El quinto párrafo, buscando resolver las arbitrariedades del Colegio Electoral en la jornada post-electoral de 1988 (principalmente el desprecio por las resoluciones del tribunal), le da el carácter de obligatorios a los fallos del tribunal, que sólo podrán ser cambiados por el voto de las dos terceras partes de los presentes, y siempre que haya violaciones en materia de pruebas y en la motivación del fallo. Se establece un control más estricto.

El análisis de las violaciones en materia de pruebas y motivación de el fallo, como ya indicamos, exige un pleno conocimiento para aplicar el derecho a la resolución de casos concretos, y vocación de impartición de justicia, características casi siempre ausentes en una asamblea legislativa.

El último párrafo constituye la columna vertebral del sistema electoral mexicano, dado que eleva al Colegio Electoral como última y más importante instancia, en tanto que vehículo de los contradictorios y fallidos sistemas de autocalificación y calificación de la elección presidencial (no hubo modificaciones al artículo 74, fracción I de la Constitución); consecuencia de la naturaleza definitiva e inatacable de los fallos del Colegio, es la improcedencia del amparo, situación errónea según creemos.

5.7 EL SUFRAGIO Y EL JUICIO DE AMPARO

5.7.1 IMPROCEDENCIA LEGAL

El juicio de amparo, sistema de tutela jurídica del gobernado, no se funda en razones exclusivamente legales, ya que también tiene connotaciones filosóficas; su creación dentro del sistema normativo mexicano, obedece a la necesidad de encontrar una herramienta legal que proteja los derechos elementales consagrados en la ley a favor de los gobernados, y en contra de las arbitrariedades de las autoridades y del poder público.

La implantación del juicio de amparo salvaguarda fundamentalmente derechos emanados de principios necesarios de la personalidad del ser humano, aunque su tutela se ha extendido en nuestro país hacia otros derechos, que un momento dado el pueblo mexicano ha considerado como fundamentales en su desarrollo, actividad y búsqueda del bienestar como nación; ejemplo de esto son las garantías sociales y más específicamente el amparo agrario.

Hay tanta nobleza, justicia y efectividad en esta Institución que, inclusive un documento tan trascendental como es la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, en su artículo 8 afirma que toda persona tiene derecho un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales de la competencia, que la ampare contra los actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la ley o por la Constitución; así, una institución tan mexicana, goza de un reconocimiento y aceptación universal debido a sus múltiples bondades.

Ha perdurado en el sistema jurídico mexicano, la idea de que el juicio de amparo debe ser improcedente para resolver controversias de contenido político-electoral. El pensamiento de Don Ignacio L. Vallarta tuvo gran influencia sobre esta concepción; a continuación transcribimos textualmente algunas de sus ideas, citadas por Edmundo Ellas Musi:

"No se necesita entrar en muy largas consideraciones para persuadirse de que se desnaturaliza el Poder Judicial cuando se injiere en las cuestiones políticas o administrativas. Los tribunales no pueden, no deben hacer más que administrar justicia, aplicando a cada caso la ley preexistente: si en lugar de estar limitada su competencia a llenar esta alta misión, se les faculta no para que don a cada uno lo que es suyo, sino para que contenten los intereses del partido, para que satisfagan las exigencias transitorias de la conveniencia, el Poder Judicial pierde la majestad de sus funciones y el orden público queda subvertido desde sus cimientos [...] no hay

libertad posible si el Poder Judicial no está separado del Legislativo y del Ejecutivo. Y hay que reconocer como necesaria consecuencia de esa máxima, que desaparece de hecho tal división de poderes, cuando uno usurpa las funciones de otro, cuando aquél ejerce las atribuciones de éste [...] por razones tan decisivas se ha demostrado que el Poder Judicial no puede conocer de cuestiones políticas, sino sólo de controversias susceptibles de asumir las formas jurídicas..."323

La Suprema Corte de Justicia ha interpretado, mediante una tesis jurisprudencial, que el amparo no procede cuando el quejoso aduce la violación de derechos políticos, ya que éstos no son garantías individuales; la jurisprudencia indica:

DERECHOS POLITICOS. La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, por que no se trata de garantías individuales.

Tomo III.- Villa García, vecinos de, p. 1312.- Tomo IV.- Heredia, Marcelino, p. 862; Guerra Alvarado, José y Coags., p. 1135.- Tomo VI.- Orihuea, Manuel y Coags., p. 463.- Tomo VII.- Ayuntamiento de Acayucan, p. 941.- Tesis Jurisprudencial Num. 280, Apéndice XXXVI, p. 517.

La concepción contenida en esta jurisprudencia es complementarla del artículo 73, fracción VII de la Ley de Amparo que textualmente señala: "El juicio de amparo es improcedente: contra las resoluciones o declaraciones de los organismos en materia electoral"; y del artículo 60 constitucional, que en su último párrafo indica: "las resoluciones del tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones; todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables".

Por otra parte se ha afirmado que la naturaleza misma de los derechos políticos es contraria a las garantías individuales; existe una ejecutoria que nos amplía esta idea:

DERECHOS POLITICOS. SU VIOLACION NO ES IMPUGNABLE MEDIANTE EL AMPARO. Las garantías son de carácter permanente, de ejercicio incondicional y corresponden a todos los habitantes del país, como previene el artículo 1 de la Constitución Política, en tanto que los derechos políticos se generan de modo ocasional, con la periodicidad electoral, condicionados a los requisitos del artículo 34. El juicio de Amparo protege los derechos del hombre, no de los ciudadanos, de acuerdo con los preceptos 103 y 107 constitucionales...

Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito; Amparo en revisión 169/77. Alfredo Corella Gil, 17 de Marzo de 1978, p. 63, Vol. Tomo 109-114, época 7A. Amparo en revisión 226/77. Humberto Junco y Coag., 17 de Marzo de 1978.

323 Edmundo Elias Musi. *Opus cit.*, p. 48.

Ignacio Burgoa extiende la explicación señalando que las garantías de índole material son de naturaleza jurídica distinta de los derechos subjetivos políticos, ya que estos son facultades que otorga un Estado a los ciudadanos para intervenir en la nominación de los sujetos físicos que vayan a ocupar los órganos estatales, mientras que las garantías individuales son obstáculos jurídicos que la Constitución impone al poder público en beneficio de los gobernados.³²⁴

Prosigue Burgoa explicando que el derecho político debido a su naturaleza misma, es ocasional y efímero primordialmente en su ejercicio y actualización, en tanto que la garantía individual es permanente ya que está siempre en ejercicio o actualización cotidiana; por otra parte el ejercicio del derecho político está siempre sujeto a una condición sine qua non, es decir el surgimiento de la oportunidad para la designación del gobernante, mientras que la garantía individual, en cuanto a su goce y disfrute, es incondicional: sólo basta con que se viva dentro del territorio de la República Mexicana para que cualquier gobernado, independientemente de su nacionalidad, estado, religión o sexo sea titular de ella.³²⁵

Otra ejecutoria señala en su parte importante:

"DERECHOS POLITICOS. Los derechos políticos no pueden ser objeto de la protección federal, porque el artículo 14 de la Constitución, al proteger los derechos, clara y expresamente se refiere a aquellos que son susceptibles de controversia ante los tribunales, es decir, a los derechos privados de la persona o de la propiedad privada, que caen dentro de la jurisdicción del Poder Judicial, y como los derechos políticos no son justificables ante los tribunales, y no puede haber contienda judicial sobre ellos, es inconcuso que no han quedado protegidos por el citado precepto constitucional; tanto más, cuanto que, conforme al artículo 103 de la misma Constitución, el amparo sirve para garantizar el goce de los derechos naturales o civiles del hombre...

Tomo XXIV.- Viena, Manuel-p. 598.

Los fundamentos legales y doctrinales antes expuestos, se orientan hacia dos puntos finales de convergencia que aglutinan los argumentos que sostienen la improcedencia del juicio de amparo en materia político-electoral: la salvaguardia del equilibrio del principio de la división de poderes se vería menguado con la participación del Poder Judicial Federal en la resolución de conflictos políticos; y por otro lado los derechos políticos, en razón de su naturaleza misma no son garantías individuales, por lo que el juicio de garantías no procede contra la violación de aquellos.

³²⁴ Ignacio Burgoa. *Opus cit.*, p. 451.

³²⁵ *Ibid.* pp. 452 y 453

Tena Ramírez sintetiza las ideas principales de esta corriente de opinión:

"En cuanto a la posibilidad de que la Corte intervenga en el sufragio para purgarlo de sus vicios ancestrales, la opinión pública bien orientada tendrá que renunciar a pedirlo. El fraude electoral, que hinc sus raíces en lo más íntimo de nuestra historia, desencadenó en otro tiempo luchas armadas y suscita todavía pasiones violentas. Lo poco que el poder neutral por excelencia alcanzara a hacer para extirpar esas raíces, no compensaría el previsible quebranto de su neutralidad, que constituye su razón de ser y su única fuerza. Si la Corte interviniera en la política electoral con intención de sanearla, podría contraer la enfermedad, pero no curarla. Con su intervención, como decía Guizot, la política no tiene nada que ganar, pero la justicia sí tiene mucho que perder".³²⁶

Así, una tradición labrada gracias a la historia, el derecho y la política dentro del sistema político mexicano, se ha convertido en un tabú cargado de razones injustificadas y que por ningún motivo permite la procedencia del juicio de garantías en materia de derechos políticos.

5.7.2 CRITICA

Objetivo central en el presente trabajo es la necesidad de la incorporación del sufragio como una garantía del gobernado; así la procedencia del juicio de amparo por violaciones al derecho de sufragio brota como una consecuencia directa de nuestra hipótesis central, aunque también constituye en sí misma una causa fundamentalísima, basada en la búsqueda de una adecuada protección al sufragio y a la legalidad de los procesos electorales.

Estimamos inadecuados los argumentos aducidos para sustentar la improcedencia del juicio de garantías en materia electoral (y en general en toda la materia política).

La opinión de Ignacio Vallarta peca de rigorista. Pensamos que no se desnaturaliza el Poder Judicial por el simple hecho de resolver cuestiones políticas; si la administración de la justicia es la esencia de la función judicial en el sentido de aplicar la ley al caso concreto, las controversias político-electorales no se apartan (ni siquiera un poco) del contexto; la única diferencia radica en la materia del litigio, ya que en los derechos políticos se da una relación íntima y necesaria entre el hombre y el Estado. Aún así, el Poder Judicial Federal dada su capacidad, su naturaleza y la índole de sus funciones, es el más idóneo para preservar la legalidad de los procesos electorales, y sobre todo velar para que el sufragio alcance su máxima altura.

³²⁶ Felipe Tena Ramírez. *Opus cit.*, pp. 554 y 555.

El principio de la división de poderes supone una asignación particular de funciones basada en principios lógicos y naturales, por ende resulta fuera de toda lógica, que el Poder Legislativo al calificar las elecciones ejecute una actividad, que a todas luces es propia de un juzgador (analizar constancias y actas de cómputo, valorar pruebas, emitir dictámenes, en suma revisar la legalidad de una elección).

Muchos tratadistas y políticos ven con recelo las ideas anteriores, e incluso existe en ellos el temor de que el Poder Judicial Federal asuma la calidad de juez supremo y arbitrario del destino del Estado Mexicano.

Cuando cualquiera de los tres poderes (siguiendo la clásica división de Montesquieu) es depositario de una atribución tan importante como es la revisión de la legalidad del sufragio, hay un peligro tangible de que la deshonestidad y la corrupción aparezcan en un momento dado en sus integrantes, no importando si es el Poder Legislativo, el Ejecutivo o el Judicial. Es más, en el Poder Judicial existe menos peligro, debido a que su naturaleza y estructura contienen la coherencia y aptitudes necesarias para un examen certero de la legalidad del sufragio; en cambio el Poder Legislativo, es a groso modo, sólo un cuerpo deliberativo de los principales asuntos de la nación, así como el creador de la ley: carece de la capacidad para aplicar la ley al caso concreto.

A ningún tratadista se le ha ocurrido, ni se le ocurrirá que el Poder Ejecutivo revise directamente la legalidad de las elecciones; en un sistema tan extremadamente presidencialista como el mexicano, otorgar tal facultad resquebrajaría completamente el equilibrio, además de que la multicitada facultad, adolece de los requisitos necesarios para entrar en la órbita de funciones del Poder Ejecutivo.

No se piense que por conducto del Tribunal Contencioso Electoral, el Ejecutivo revisa las elecciones, ya que como indicamos anteriormente existe plena autonomía e imparcialidad (según la ley) en dicho organismo.

Al hablar de revisar la legalidad del sufragio y las elecciones en las ideas anteriores, no pretendemos que el Poder Judicial Federal absorba todas las atribuciones inherentes; creemos necesaria la creación de un Tribunal independiente y autónomo que conozca de todas las controversias político-electorales (sin la injerencia del Poder Legislativo). El Poder Judicial Federal, sólo conocería mediante el Juicio de Amparo de aquellas violaciones al sufragio (en tanto que garantía del gobernado) además de preservar el principio de legalidad, también mediante el juicio constitucional, por conculcación a las garantías contenidas en los artículo 14 y 16 constitucionales.

Por otro lado desde la época de Ignacio Vallarta, la tesis jurisprudencial num. 280 (insertada en páginas anteriores) reproduce la interpretación de la Suprema Corte de Justicia, en el sentido de negar la procedencia del amparo en contra de la violación de los derechos políticos.

Esta jurisprudencia constituye un puntal en el sistema electoral mexicano al no existir una disposición constitucional que expresamente indique la improcedencia del juicio de garantías, con excepción del artículo 60 Constitucional que indirectamente lo hace.

Burgoa examinando la referida tesis, la califica con toda razón de "pseudo-jurisprudencia" al analizar que en el criterio sostenido no se involucra una verdadera tesis, por la sencilla razón de que ésta no existe:

"En efecto, las ejecutorias [...] no concuerdan en sus pronunciamientos resolutiveos ni en las cuestiones que respectivamente abordan. Así, las ejecutorias "Villa García, vecinos de" y "Heredia Marcelino" [...] se refieren a la calificación de determinadas elecciones; las ejecutorias "Orihuela Manuel y Coags" y "Ayuntamiento de Acayucan" [...] aluden a casos relacionados con la negativa a registrar credenciales de miembros edilicios; y la ejecutoria "Guerra Alvarado José y Coags" [...] se refiere a la procedencia de la suspensión en materia política."327

El mismo autor es contundente:

"Como se ve, atendiendo al distinto sentido de las ejecutorias mencionadas, conforme al precepto transcrito (artículo 148 de la Ley de Amparo de 1919) no formaron jurisprudencia, por lo que la tesis [...] no es de jurisprudencia ni, por ende, tiene carácter obligatorio. A mayor abundamiento, en cuanto al criterio que en ella se contiene, se advierte el error de confundir los derechos subjetivos políticos, que son materiales o substanciales, con las garantías de seguridad jurídica, que son de carácter formal."328

El razonamiento de Burgoa es completamente válido: en primer término debido a que las ejecutorias no concuerdan en los resolutiveos ni en los litigios abordados, por lo que la Suprema Corte incurrió en un grave error al integrar una jurisprudencia que en realidad no lo es: en segundo término el autor hace hincapié que tratándose de las

327 Ignacio Burgoa. *Opus cit.*, pp. 454 y 455.

328 *Ibid.* p. 455. El artículo 148 de la Ley de Amparo de 1919, establecía que las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia, votadas por mayoría de 7 o más de sus miembros, constituyen jurisprudencia siempre que lo resuelto se encuentra en 5 ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario.

garantías de audiencia y legalidad, la diferencia entre el derecho subjetivo político y ellas no existe y son compatibles.

La esfera jurídica del gobernado formada por diversos derechos subjetivos (civiles, administrativos, constitucionales, laborales y políticos), es susceptible de verse afectada por actos de autoridad provenientes de los órganos estatales. Las garantías de seguridad jurídica (artículos 14 y 16 constitucionales), en especial las de audiencia y legalidad buscan mantener incólume dicha esfera, subordinando toda la actividad de los órganos estatales; son garantías formales que tutelan todo tipo de derechos subjetivos a través del juicio de amparo.

No existe ninguna razón valedera para excluir a los derechos políticos de tal protección; Burgoa indica que:

"la idea tradicional de que el amparo no procede en materia política no tiene ninguna sustentación jurídica seria. Donde la ley no distingue no se debe distinguir, reza un proverbio jurídico. Así la garantía de audiencia tutela todos los derechos del gobernado según lo indica el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, de esa tutela no deben excluirse los derechos subjetivos políticos, pues se introduciría una inaceptable distinción que no se contiene en esta disposición de la Ley Suprema [...] Sería aberrativo que las autoridades del Estado no violasen dichas garantías si afectarían derechos políticos, y si las contraviniesen si lesionaran derechos subjetivos de otra naturaleza".³²⁹

Esta acertada idea de Burgoa echa por tierra la ejecutoria (contenida en el Tomo XXIV, pag. 598, Viena, Manuel), insertada en páginas anteriores y que con un criterio jurídico pobre, indica que el artículo 14 constitucional al proteger los derechos se refiere a aquellos que son susceptibles de controversia ante los tribunales, es decir los derechos privados de la persona o de la propiedad privada (competencia del Poder Judicial); interpretación contradictoria y totalmente desapegada al espíritu de la ley, ya que el citado precepto en ningún momento hace alusión específica a tales derechos, sino que establece una protección general.

En el plano normativo constitucional y de la ley secundaria, dos preceptos actualizan la improcedencia del juicio de amparo en las controversias políticas electorales. El artículo 60 de la Carta Magna señala que las resoluciones de los organismos electorales son definitivas e inatacables; así indirectamente, este artículo proclama la improcedencia, dando pie para dejar válidos actos y resoluciones electorales,

³²⁹ Ibid. p. 454.

que en un momento dado pudieran violar las garantías de legalidad del gobernado. Ni siquiera son los artículos 103 y 107 constitucionales (reglamentarios del juicio de amparo) los que señalan la improcedencia del amparo electoral, es más, nunca han establecido distingos.

El artículo 73, fracción VII de la Ley de Amparo, refuerza al artículo 60 constitucional estableciendo la improcedencia del juicio de garantías, contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral; siendo un señalamiento tan importante, no debiera haber correspondido a la ley secundaria el hacerlo, sino a la Carta Fundamental en los preceptos correspondientes.

Esta disposición se dirige, en tanto que fundamenta la improcedencia del amparo, a la materia misma del acto reclamado: las resoluciones electorales, actos eminentemente políticos.

Ejecutorias judiciales antes anotadas (como el amparo en revisión 169/77, del 17 de Marzo de 1978 y el 226/77 de la misma fecha ante el tribunal Colegiado del Cuarto Circuito) y tratadistas como Ignacio Burgoa, analizan la distinción entre derechos políticos y garantías individuales atendiendo a sus características; concluyen que estas diferencias son la base para la improcedencia del juicio constitucional.

A las garantías individuales se les califica como permanentes, de ejercicio incondicional y pertenecientes a todos los habitantes del país, mientras que a los derechos políticos se les señala como ocasionales (supeditados a los periodos electorales), efímeros y condicionados a los requisitos del artículo 34 constitucional, es decir exclusivos del ciudadano mexicano.

Si bien es cierto que la garantía individual es permanente e incondicional y el derecho político no lo es, ya que está sujeta su actualización a que haya elecciones, esto no obsta para que el derecho al sufragio no pueda ser considerado como una garantía del gobernado; la distinción es nimia. Es tan extraordinario y fundamental este derecho, que las disensiones argumentadas no son razones de fondo que pudiesen desvirtuar al sufragio al grado de impedir su categorización como garantía (tal cual proponemos).

Ya hemos explicado en páginas anteriores la razón de que el sufragio se reserve estrictamente a los ciudadanos: no puede ser de otra forma ya que la principal característica del Estado es el ser nacional, justamente para garantizar su independencia y soberanía. La capacidad como indicamos, es apenas un requisito lógico y coherente para que el ciudadano pueda ejercer con eficacia su derecho.

Ignacio Burgoa expresa (adhiriéndose a la teoría del Sufragio-Función, igual que numerosos tratadistas mexicanos) que los derechos políticos son facultades que otorga el Estado a los ciudadanos para intervenir en la designación de las personas que ocuparán los cargos estatales, mientras que las garantías individuales son un dique que impone la Constitución a la autoridad pública en beneficio de los gobernados.³³⁰

Esta afirmación es demasiado simplista por los motivos que ya hemos expresado. La citada teoría es errónea, el sufragio no es una concesión del Estado, sino un verdadero derecho forjado con el sudor y la sangre del pueblo mexicano.

No hay razón para que el sufragio no goce de la calidad de garantía; la distinción que hace Burgoa y que hacen otros tratadistas, sólo es efecto que nace de una premisa jurídica previamente establecida (que los derechos políticos no son garantías) y no así causa, que pudiera sustentar una diferencia de fondo.

Analizando también la misma ejecutoria, que en su parte conducente señala: "...El juicio de amparo protege los derechos del hombre, no de los ciudadanos, de acuerdo con los preceptos 103 y 107 constitucionales...", concluimos que la resolución interpreta erróneamente los preceptos reglamentarios del juicio de amparo.

En ningún momento, los citados artículos aluden a dicha protección específica y exclusiva de los derechos del hombre. Recuérdese que nuestra Carta Magna, alejándose del sistema individualista (base de los documentos jurídicos de México hasta antes de la Constitución de 1917) reconoce y plasma como garantías sociales otros derechos, que por sus características tienen un elevado contenido de nobleza, justicia social, equilibrio y progreso.

Con esto no queremos dar a entender que los derechos de los ciudadanos sean garantías sociales, ya que estos últimos implican la protección de una clase desvalida, situación que no concuerda con los primeros.

Tres ideas se originan a partir de las consideraciones anteriores: hay una discusión acre en la doctrina, aún no resuelta acerca de los derechos del hombre (si existen y cuales pueden ser considerados como tales); el juicio de amparo no es exclusivo de los derechos del hombre, por eso mencionamos a las garantías sociales; en tercer lugar existe un punto de convergencia entre el derecho al sufragio y las garantías sociales, ya que ambos contienen caracteres de extraordinaria importancia para la consecución del bienestar colectivo, la justicia y la democracia. Inclusive el sufragio antecede a las garantías sociales, ya que primero el pueblo tiene que manifestar su soberanía.

330 Ibid. p. 451.

El acto mismo, por parte del Poder Constituyente, cuando da vida a la Constitución, debe estar precedido por la formación de la Asamblea mediante el sufragio de los ciudadanos; el cuerpo legislativo, tomando en cuenta el principio de la representación, expresará la voluntad soberana del pueblo.

5.7.3 OTRAS CONSIDERACIONES

En las distintas ejecutorias, jurisprudencias y argumentos que hemos analizado, se hace un uso indiscriminado de la improcedencia general del juicio de amparo por la violación de los derechos políticos.

Se establece de una manera genérica, dicha improcedencia para todos los derechos políticos, sin razonar que la Carta Magna contempla algunos que son garantías del gobernado, y que por ende deben gozar de la protección del amparo.

El artículo 9 constitucional señala textualmente:

No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar. No se considerará ilegal y no podrá ser disuelta, una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición, o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

Jorge Carpizo, en una clasificación de las garantías individuales contenidas en nuestra Ley Fundamental, inserta a la reunión con fines políticos y a la manifestación pública para presentar a la autoridad una petición, como verdaderas garantías a las que subdivide en derechos de libertad de la persona cívica; ³³¹ así estos dos derechos eminentemente políticos, contenidos en el artículo 9 constitucional son garantías del gobernado.

No hay que dejar de tener en cuenta también que los aludidos derechos se encuentran comprendidos en los 29 primeros artículos de la Constitución, en el capítulo denominado "De las Garantías Individuales"; de estos 29 preceptos, sólo los artículos 25, 26 y parte del 28 hablan de la rectoría económica del Estado, y por ende no son garantías.

³³¹ Jorge Carpizo. *Opus cit.* p. 296.

A continuación transcribimos parte de una tesis jurisprudencial que reafirma nuestras ideas:

"DELITOS POLITICOS, PUNIBILIDAD DE LOS. Los artículos 6,7, 9 y 30 constitucionales consagran con el rango de garantías individuales la libre manifestación de ideas, la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia, el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito y el inalienable derecho que tiene el pueblo de alterar o modificar la forma de su gobierno; sin embargo, estas garantías no pueden ni deben entenderse, sino dentro del marco de la legalidad, o sea que pueden organizarse grupos políticos de las más diversas ideologías siempre y cuando su actuación la realicen dentro de las normas fijadas por el sistema jurídico que no rige, sin emplear la violencia..."

Jurisprudencia num. 111. Apéndice 1917-1975. Segunda Parte, Primera Sala, pp. 245-246.

Es obvio que esta jurisprudencia, al referirse a los grupos políticos, y a su organización y actuación, en relación con las garantías indicadas al principio de esta tesis, no deja lugar a dudas; la generalización contenida en esta jurisprudencia lleva implícitos los dos derechos políticos del artículo 9 constitucional, y los conceptúa como garantías del gobernado.

No se puede tapar el sol con un dedo: es indiscutible que el citado numeral de la Carta Magna contiene dos derechos políticos, a los cuales no se les puede negar la calidad de garantías.

De esta forma es impreciso señalar que el juicio constitucional es improcedente en materia política, ya que por lo menos en relación a estos dos derechos, que son garantías individuales sí debe proceder.

Si realizamos una jerarquización del derecho al sufragio con los de asociación o reunión con fines políticos y de manifestación pública, concluiremos que el primero reviste mayor importancia, en tanto que uno de los fines primordiales de la actividad política es la obtención del poder. Así el sufragio es el climax y la finalidad de diversas actividades como la creación de partidos y asociaciones, la publicidad, la recopilación de demandas populares, la prensa, la ideología y muchas otras más. La idea es llegar al gobierno por medio de la elección. Ningún derecho político es más importante y contundente que el sufragio.

Esta sencilla argumentación nos conduce a la pregunta: ¿Por qué el Constituyente incluyó a los derechos políticos del artículo 9 de la Carta Magna, mientras que no hizo lo mismo con el derecho al sufragio?

Por otra parte, en relación a la procedencia del amparo contra leyes electorales, Elias Musi señala que no es posible, debido a que el Código Federal Electoral es una ley heteroaplicativa que requiere de un acto de aplicación posterior a su promulgación; en contra de ese acto, por ser político, no procede el juicio de garantías, por lo que tampoco será procedente el amparo contra leyes para cuestionar la constitucionalidad de la ley electoral.³³²

Ignacio Burgoa, destruyendo con acierto el anterior argumento, señala que cuando se trata de impugnar alguna ley electoral por su inconstitucionalidad, el amparo si es procedente, pues es evidente que tal ley no emana de ningún organismo electoral, sino del órgano legislativo federal o local.³³³ Así, el amparo contra la ley autoaplicativa en materia electoral si debe ser procedente.

Existe también una tesis jurisprudencial, que se une a los argumentos que hemos expuesto, ya que constituye una excepción a la improcedencia del amparo en materia política:

"Aún cuando se trate de derechos políticos, si el acto que se reclama puede entrañar también la violación de garantías individuales, hecho que no se puede juzgar a priori, la demanda de amparo relativa debe admitirse y tramitarse, para establecer, en la sentencia definitiva, las proposiciones conducentes".

Apéndice al Tomo CXVIII, Tesis 346. Tesis 90 de la Compilación 1917-1965, y Tesis 88 del Apéndice 1975, materia general. (Tesis 127 del Apéndice 185).

Los razonamientos ya expuestos con el objeto de demostrar la injusticia y la falta de fundamento lógico y de sentido jurídico que se comete al sustentar una improcedencia del amparo en materia política, y sobre todo electoral se bifurcan en dos clases: los argumentos deducidos de los elementos existentes en el orden jurídico positivo mexicano, y aquellos que derivan de nuestra idea de elevar el sufragio al rango de garantía constitucional. Hacemos la aclaración porque indistintamente usamos ambos tipos de razonamientos.

La anterior metodología obedece a que ambos argumentos se encuentran unidos por una relación lógica y necesaria que tiende a destruir un mito sacralizado surgido por múltiples circunstancias, inclusive intereses políticos, aunque no fundamentos legales que sean de fuerza.

³³² Edmundo Elias Musi *Opus cit.* p. 50.

³³³ Ignacio Burgoa. *Opus cit.* p. 455.

El principio de legalidad debe ser protegido mediante el juicio de amparo. No se debe excluir bajo ninguna circunstancia a los derechos políticos.

Con nuestra hipótesis central, el sufragio como una garantía del gobernado, no quedaría ningún resquicio para la duda: el juicio de garantías labraría una mejor protección para este derecho y alejaría el fantasma de la indefensión en que caen muchos ciudadanos mexicanos, impotentes para hacer respetar su voto en contra de las arbitrariedades del poder público.

CAPITULO 6

LA REFORMA CONSTITUCIONAL

6.1 EL DERECHO AL SUFRAGIO COMO UNA GARANTIA DEL GOBERNADO

6.1.1 LAS GARANTIAS INDIVIDUALES

En virtud de los propósitos centrales del presente trabajo, es necesario esbozar una breve explicación de lo que se entiende por garantía individual.

En un principio, en un sistema como el mexicano, cuando el pueblo soberano se constituyó en Estado, emitió su Documento Fundamental o Constitución, en donde básicamente consignó tres apartados básicos, con sus respectivas regulaciones: la forma de gobierno; la división de poderes, con sus facultades y limitaciones; y el reconocimiento de las garantías.

El pueblo incorporó en la Carta Magna la declaración de que la soberanía radica en él, y por otra parte también se establecieron limitaciones a los poderes públicos: ninguno de los poderes es soberano, sólo el pueblo lo es.

La mayoría de las constituciones del mundo incluyendo la nuestra, han organizado el poder público tratando de impedir las arbitrariedades y el abuso de poder; para esto la Carta Fundamental consagra ciertos derechos, llamados fundamentales, que se sustraen concretamente de la invasión del Estado.

Estos derechos fundamentales, designados como garantías individuales en nuestra Constitución, se encuentran en la parte dogmática de dicho documento (aunque la misma Constitución consagra otras garantías en la parte orgánica), y constituyen la máxima salvaguarda con que cuentan los gobernados, para defenderse de las arbitrariedades y de los abusos del poder público que trasgreden esos derechos trascendentales.

La palabra garantía proviene del término "warranty", que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar; por lo que se puede entender como protección, respaldo o defensa.

La doctrina, aún no se pone de acuerdo en lo referente a la concepción exacta de garantía, en el campo del derecho público; con frecuencia la garantía significa diversos tipos de protecciones.

Se ha señalado incluso, que el principio de la división de poderes o el de la responsabilidad oficial de los funcionarios públicos, son garantías jurídicas en favor del gobernado.³³⁴

334 Ignacio Burgoa. *Las Garantías Individuales*. p. 162

Lo cierto es que para ubicar con exactitud a la garantía es menester referirnos al plano de las relaciones entre gobernantes y gobernados, ya que las garantías individuales aluden a los derechos del gobernado frente al poder público.

Sin pretender anotar una definición de lo que se entiende por garantía individual, señalaremos sus elementos con la finalidad de lograr una mejor comprensión: una relación jurídica entre los gobernantes (el Estado y sus autoridades, sujetos pasivos) y los gobernados (sujetos activos); un derecho público subjetivo que emana de dicha relación en favor del gobernado; la obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades de respetar ese derecho o velar por la seguridad jurídica del mismo y; la regulación de esta relación por la Constitución.

Así, la esencia de la garantía individual radica en una relación entre gobernantes y gobernados, en la cual el gobernado es poseedor de un derecho que debe ser respetado por el gobernante.

Por otro lado queremos aclarar el porqué es preferible hablar de garantías del gobernado, que de garantías individuales.

La Constitución de 1857, con una posición ideológica netamente individualista, consagró las garantías como una protección del individuo (considerado en tanto que ente único); Vallarta amplió el criterio, e indicó que las personas morales, aunque no gozaban de los derechos del hombre, sí podían invocar en su beneficio las garantías cuando éstas se conculcaran por un acto de autoridad, lesionando su esfera jurídica.³³⁵

Vemos que es impropio hablar ya de garantía individual, pues el individuo no es el único destinatario, también lo es la persona moral.

La idea adquiere definitividad, si tomamos en cuenta a las garantías sociales.

La Revolución Mexicana, plerórica de contenido social, en su lucha por defender los derechos de las clases oprimidas, devino en una Carta Magna (la de 1917) que incluyó las garantías sociales.

El individualismo exacerbado quedó superado y las clases desamparadas contaron con una mayor protección; personas morales de derecho social como los sindicatos y comunidades indígenas, actualmente pueden ser sujetos activos del juicio de amparo.

Así, quedó muy atrás la denominación garantía individual, preferimos hablar de garantía del gobernado.

³³⁵ Ibid. p. 169.

6.1.2 INTRODUCCION A LA REFORMA

La necesidad de una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es mera abstracción, ni idea simplista que brota al margen de cualquier sustentación; se origina a partir de un caudal de circunstancias muy diversas, que se han venido exponiendo en el cuerpo del presente trabajo.

En efecto, las características, facetas, alcances, limitaciones, naturaleza, historia y práctica del sufragio, tanto en su aspecto general y universal como en el enfoque de esta tesis (orientado al orden normativo y la realidad mexicana), nos muestran un derecho fundamentalísimo, distinto a los demás.

Mediante el sufragio, como ya vimos, el pueblo se manifiesta a plenitud: en un principio con la integración de la Constitución (documento magno que configura un Estado), surgida en el calor de los debates de la Asamblea Constituyente, órgano de los representantes del pueblo, que directamente emana de éste; posteriormente el pueblo expresa como quiere gobernarse y por quien; la voz popular vertida en el sufragio señala ideologías, marca pautas a seguir, condena malos gobiernos, vitorea y apoya a los buenos, y por sobre todas las cosas es símbolo de fuerza y soberanía. Nadie por encima de la soberanía del pueblo.

La Nación Mexicana no es ajena a estas ideas; su tradición constitucionalista se ha formado bajo el influjo del principio de la soberanía popular; quizá la historia muestre hasta cierto punto un divorcio de la realidad y las formas constitucionales.

Lo cierto es que el anhelo del pueblo mexicano, expresado en tantas luchas, se orienta inequívocamente hacia un sufragio libre, efectivo, respetado y transparente; un nuevo orden político, símbolo de justicia, equidad y bienestar social, sólo posible en un marco democrático con suficientes garantías.

El sufragio efectivo representa, en esta época de cambios nacionales e internacionales, la única oportunidad de cumplir un viejo reclamo de nuestro pueblo. El primer paso para la consagración de la soberanía popular es la consecución de un sistema electoral que garantice un sufragio limpio; de lo demás se encarga el pueblo.

Consideramos en este orden de ideas, de una inaplazable necesidad, la inserción en el texto constitucional, del derecho de sufragio como una garantía del gobernado. Es un derecho tan excepcional y sus bondades son tantas, que sobran las razones para elevarlo a la categoría de derecho fundamental.

A continuación, en el siguiente apartado, incluimos los motivos más trascendentales (ya mencionados en el cuerpo del trabajo).

6.1.3 CONSIDERACIONES PARA PROMOVER LA REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELEVE EL DERECHO AL SUFRAGIO A LA CATEGORIA DE GARANTIA DEL GOBERNADO

___ Los documentos oficiales de la historia de México, indican una lenta evolución en la consolidación de los principios inherentes al sufragio universal; aún así, la soberanía del pueblo y la lucha electoral como medio de llegar al poder, constituyeron principios rectores durante la evolución del sistema jurídico mexicano.

Sin embargo el divorcio entre la realidad y las formas jurídicas ha sido evidente a lo largo de la historia de nuestro país. De la Independencia a la Constitución de 1857 el sufragio fue escarnecido por la elección indirecta, la manipulación, la corrupción, los fraudes electorales, y sobre todo por las luchas militares (forma más frecuente de llegar al poder).

De la Constitución de 1857 a la Revolución, el sufragio siguió inmerso en un fango de vicios, fraudes e ineficacia; se dieron cruentas luchas, en una de ellas Porfirio Díaz accedió al poder, en defensa supuestamente de la no reelección y el sufragio, aunque después el dictador estancó y aletargó el voto de los ciudadanos, en el período de más pasividad política y electoral de nuestra historia.

El pueblo harto de una tradición electoral nula y ávido de democracia, se lanzó a la lucha, y fraguó la Revolución de 1910, que comenzó con el lema: "Sufragio Efectivo, No Reelección", que buscaba la reivindicación de los principios democráticos.

De 1911 a 1940, el sufragio y las elecciones se alejaron del ideal democrático debido a las irregularidades en la votación y a la debilidad de la oposición, que redundó en comicios poco competitivos. Procesos electorales como los de 1929, 1940 y en menor medida 1952, se caracterizaron por irregularidades que minaron fuertemente la credibilidad en el gobierno y en las elecciones.

A partir de 1946 hasta antes de 1988, la tendencia electoral se caracterizó por la escasa competitividad de las elecciones y el predominio de un partido dominante, que de 1929 a 1988 nunca perdió un elección para presidente, para gobernador y para senador. En este período se han dado elecciones irregulares en los ámbitos local y municipal, e inclusive se acrecentó la insurgencia municipal.

Es indudable que la historia de México no se caracteriza por el predominio de un sufragio efectivo, aunque el reclamo del pueblo sí se ha orientado en ese sentido. La historia no miente y es rica en ejemplos de desilusión democrática: por esto es necesario un cambio constitucional que reestructure el derecho al sufragio y al mismo

tiempo le brinde una mayor protección. Será la primera medida eficaz para revertir la triste tendencia histórica del sufragio.

___ Todo orden constitucional y jurídico tiene su fundamento incuestionable en la soberanía del pueblo; la Constitución es en esencia la garantía de los derechos fundamentales de la persona y de la sociedad contra el ejercicio arbitrario del poder del Estado.

La efectividad del derecho al sufragio, sólo lograda cuando el pueblo es gobernado sin que se viole o se reprima su voluntad soberana, constituye el fundamento del poder constitucional del Estado.

___ El artículo 39 constitucional consagra el principio de la soberanía popular, mientras que el artículo 4 del Código Federal Electoral proclama que el sufragio expresa la voluntad soberana del pueblo mexicano.

El sufragio no solamente es la voz popular soberana; es también fuente de legitimación de todo poder político, y piedra angular de la democracia, de modo que la democracia no existirá si el sufragio no es efectivo; constituye por otra parte, la esencia del régimen republicano al engendrar la renovación pacífica y periódica del gobierno; es portavoz, órgano de expresión del pueblo y plebiscito de ideologías, programas, actos de gobierno y gobernantes.

Es extraordinaria la variedad y relevancia de funciones y efectos trascendentales que este derecho consigue; esto por sí sólo hace imprescindible la reforma propuesta.

___ El sufragio es un verdadero derecho; ya explicamos antes la falsedad de las teorías del sufragio como función pública, obligación y deber. Nuestro sistema jurídico incurrió en un grave error al conceptuar al sufragio con una naturaleza dual: como un derecho y una obligación.

Sería absurdo pensar que al pueblo se le tenga que obligar para que exprese su voluntad soberana; el sufragio-obligación debe quedar desterrado para siempre del orden normativo mexicano, ya que limita seriamente el espacio vital de un derecho que presupone libertad absoluta del ser humano. El sufragio no es una graciosa concesión del Estado, es la posibilidad latente, y sólo concreta cuando se ejercita, de que el pueblo indique su destino.

___ Documentos internacionales tan definitivos e influyentes en el devenir de la humanidad, como la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano y la Declaración Universal de los Derechos Humanos (aprobada por la Asamblea General de la ONU), y organismos internacionales como la Comisión Internacional de Juristas y el Instituto Iberoamericano de Derechos Humanos (tan calificados y poseedores de un criterio jurídico y humano muy elevado), han proclamado la trascendencia del sufragio, erigiéndolo en un derecho fundamental.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la que se incluye al sufragio, adopta un criterio justo, entendiendo por derecho "aquella condición de vida sin la cual, en cualquier fase histórica dada de una sociedad, los hombres no pueden dar de sí lo mejor que hay en ellos como miembros activos de la comunidad, porque se ven privados de los medios para realizarse plenamente como seres humanos"³³⁶

Se prescinde de argumentos filosóficos, jurídicos o políticos (en los que existe una gran polémica), únicamente para señalar que los derechos ahí consagrados deben ser reconocidos para conseguir el respeto a la dignidad, libertad y desarrollo vital del hombre en la comunidad. México, en tanto que Estado miembro de la Organización de las Naciones Unidas, se ha comprometido a asegurar y cooperar en el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre.

Esta idea expresada en esta declaración, muy al margen de la filosofía y la política, es contundente para la reforma que proponemos. Simple y llanamente el sufragio es un derecho fundamental e insustituible.

___ El grado de democratización de un país se ha medido tradicionalmente por la magnitud de la participación de los ciudadanos en los procesos electorales, aunada a la libertad de los comicios. La historia del sufragio, es en cierto modo el triunfo paulatino de la democracia.

El mundo está inmerso ahora en un conjunto de cambios radicales e irreversibles. El mayor de ellos: el resurgimiento de la democracia, y la asunción del derecho al sufragio a un papel protagónico en la Europa del Este y en algunos países de América Latina; nada más sublime, que el sufragio inicie y guíe el renacer de estos pueblos tan lastimados en sus derechos fundamentales por el yugo totalitarista. La revalorización y afianzamiento del sufragio en el plano internacional, son alicientes y constituyen un antecedente muy digno de tomarse en cuenta para la reforma que proponemos.

³³⁶ Cit. por Ignacio Burgoa. *Opus cit.* p. 154.

México no es un país solitario, al contrario goza de un gran peso específico en el concierto de las naciones; es por ello que no debe quedar a la zaga en la consolidación de su derecho al sufragio. La legitimación internacional es muy importante para nuestro país.

___ Las elecciones federales de Julio de 1988 significaron un hito en la historia electoral mexicana. Subrepticamente cambió el panorama y emergió una nueva realidad: México se acercó a pasos agigantados a una democracia política pluripartidista, con un Poder Legislativo más autónomo; la composición de la Cámara de Diputados así lo demuestra, además de que por primera vez cuatro senadores de oposición llegaron a la respectiva Cámara. El debate creado por las irregularidades e impugnaciones al proceso electoral, así como la movilización popular en defensa del voto, marcaron la transición del aletargamiento al activismo político: el sufragio se reactivó.

Acontecimientos como éste, son plenos de trascendencia, ya que siempre muestran la realidad por escondida que parezca; una demanda siempre presente del pueblo mexicano es que se respete el sufragio, que haya mayor protección.

___ En un principio la Revolución Mexicana fue producto del terrible estancamiento de la democracia. Si de la Independencia hasta antes del Porfiriato el sufragio se nulificó, durante el Porfiriato se coartó toda aspiración democrática del pueblo: no existían partidos políticos, ni oposición, ni libertad de expresión; tan vacío de substancia estaba el sufragio que los porfiristas buscaron otros métodos extra legales de legitimación.

Con la Revolución, aparte del sufragio efectivo, el pueblo reclamó protección a sus derechos sociales; éstos fueron salvaguardados por medio de las garantías sociales, que tutelan a los grupos desvalidos (como obreros y campesinos): los artículos 27 y 123 así lo demuestran.

Sin embargo con el derecho al sufragio no se hizo lo mismo y se cometió una injusticia histórica y jurídica en una coyuntura ideal.

Tanto el derecho al sufragio como las garantías sociales son trascendentales para la Nación Mexicana; inclusive el sufragio antecede a los derechos sociales, en tanto que manifestación primaria de la soberanía.

El tiempo sigue manteniendo latente el reclamo de un sufragio efectivo; en 1917, sólo los prejuicios, el mito de una supuesta y perjudicial injerencia del Poder Judicial y

el erróneo criterio del Constituyente impidió que el sufragio adquiriera el rango de garantía del gobernado.

Consideramos que el momento actual es propicio para la reforma que proponemos.

___ En México la libertad electoral no es óptima. Por otra parte las elecciones se desarrollan en un marco de escacísima competitividad (por lo menos hasta 1988) y el abstencionismo, producido en gran parte por los dos factores anteriores es alarmante.

Así la falta de instrucción y el analfabetismo, la apatía, el rechazo al sistema político, la incredulidad, la miseria y el aislamiento han ocasionado un incremento desmesurado del abstencionismo.

Por ende es necesaria una metamorfosis radical de los valores políticos y de la educación de los mexicanos, sólo posible mediante la "Cultura del Sufragio".

La Cultura del Sufragio necesita un aliento, un fomento, una activación que la haga surgir con vitalidad en cada uno de los mexicanos. Esto se lograría en gran medida con un sufragio fuerte, protegido, erigido en derecho fundamental.

La consagración de una garantía del gobernado, independientemente de los efectos jurídicos implícitos, constituye una declaración sagrada que guía la vida de una nación en todos los órdenes, en lo tocante a ese derecho específico.

Ese primer hábito que impulsará hombres libres, concientes de su derecho y su soberanía, es la reforma que se propone; el sufragio debe convertirse en raigambre de la mentalidad del mexicano.

___ Felipe Tena Ramírez señala con gran certeza que los derechos públicos de las personas, a los que se da el rango de constitucionales (garantías del gobernado), son aquellos susceptibles de ser menoscabados con más frecuencia por las autoridades, y por ende merecen una protección especial. Este autor indica que la categoría constitucional que se les otorga serviría de poco, sino estuviera acompañada de una defensa también constitucional (juicio de amparo).³³⁷

¿Qué derecho ha sido más menoscabado que el sufragio?

Es necesario, en un orden lógico de ideas, brindar al sufragio la protección que merece; es un derecho tan extraordinario, y al mismo tiempo tan expuesto a múltiples violaciones, que es menester incorporarlo a la Constitución como una garantía del gobernado.

³³⁷ Felipe Tena Ramírez. *Opus cit.* p.513.

___ El juicio de amparo debe proceder por violaciones al derecho del sufragio. Sólo una tradición jurídica y política injustificada ha impedido que el juicio constitucional proceda por la violación a los derechos políticos en general, situación que ha derivado en un tabú sin sentido, con efectos negativos para el sistema jurídico mexicano.

En un primer término las resoluciones del Tribunal Contencioso Electoral (aquellas que no pueden ser modificadas por los Colegios Electorales) y de los Colegios Electorales son definitivas e inatacables; no procede el juicio de garantías. Esto provoca que los principios de audiencia y legalidad, tutelados por los artículos 14 y 16 constitucionales, no puedan ser protegidos en el sufragio. En las elecciones federales de 1988 se dieron múltiples irregularidades que derivaron en conculcaciones a dichas garantías de seguridad jurídica; los ciudadanos y las agrupaciones políticas quedaron en estado de indefensión.

El amparo procede por violación a las garantías individuales, por lo tanto si se violan garantías de seguridad jurídica, no importando la naturaleza de cualquier derecho, el juicio constitucional debe proceder; es contraria al espíritu de la Carta Magna la multitudada improcedencia.

Una consecuencia inmediata, que es al mismo tiempo causa primordial de la reforma que proponemos, es que el amparo proceda directamente por violaciones al sufragio; consideración que nace del sufragio como un garantía del gobernado. La democracia, el principio de la soberanía popular y el de la división de poderes se verán beneficiados con la protección constitucional al sufragio.

___ Motivo esencial para la reforma propuesta, es la preservación del principio de la división de poderes y de el equilibrio constitucional.

Los sistemas de autocalificación de las elecciones por parte del Poder Legislativo, y calificación de la elección presidencial por parte de la Cámara de Diputados son contrarios al principio de la soberanía popular, que es la máxima garantía del pueblo mexicano.

En la práctica se ha demostrado la ineficiencia de dichos sistemas, además de que obstruyen el equilibrio constitucional y el buen funcionamiento de los poderes públicos.

El Poder Judicial Federal, por conducto del juicio de amparo, es el más capacitado e idóneo para preservar la legalidad del sufragio y las elecciones; sólo así se conservará el equilibrio entre los tres poderes de la Unión y se velará por los intereses del pueblo mexicano.

La reforma constitucional es un paso trascendental para lograrlo.

___ El Estado Democrático debe encontrar su esencia en la voluntad popular, acatándola por medio de un respeto irrestricto al derecho de sufragio; sólo así sobrevivirá en armonía.

Si no acata el mandato popular, que es lo primero, mucho menos se puede esperar que respete los derechos del hombre y promueva la equidad, la justicia y el progreso.

6.1.4 ELEMENTOS QUE CONTIENE LA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

___ La declaración de que el sufragio es un derecho.

___ La declaración de que su ejercicio corresponde a los ciudadanos mexicanos en elecciones libres.

___ La declaración de que el sufragio constituye la expresión de la voluntad soberana del pueblo.

___ La declaración de que el sufragio es fuente de legitimación de la renovación periódica y pacífica de los poderes públicos.

___ La declaración de que el ejercicio del sufragio asegura la supervivencia del régimen democrático.

___ La declaración de que el voto es universal, personal, libre, secreto y directo.

___ La declaración de que en México las autoridades garantizarán el respeto irrestricto al ejercicio del sufragio.

6.1.5 UBICACION DE LA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Se propone que la reforma se inserte al principio del artículo 25 constitucional, de modo que los dos párrafos que se agregan queden como primero y segundo párrafo del precepto.

El capítulo de nuestra Carta Magna denominado "De las Garantías Individuales", no contiene ningún precepto relacionado con el sufragio o con los derechos políticos; es cierto que el artículo 9 constitucional enuncia dos derechos políticos, pero estos derechos están más estrechamente vinculados con los de reunión y asociación, que constituyen la esencia de la declaración de este numeral.

Los nuevos artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Mexicana, en los que se ha plasmado la rectoría económica del Estado, están ubicados indebidamente y por un error de técnica legislativa en el capítulo de las garantías individuales.

La naturaleza del sufragio es tan especial, que no concordaría con cualquiera de los otros derechos comprendidos dentro de las garantías del gobernado.

Por estos motivos se propone que la reforma se inserte al principio del artículo 25 constitucional.

6.1.6 PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Insertar al principio del artículo 25, los párrafos:

El derecho al sufragio, ejercido por los ciudadanos mexicanos en elecciones libres, constituye la expresión de la voluntad soberana del pueblo, legitima la renovación periódica y pacífica de los poderes públicos, y asegura la supervivencia del régimen democrático.

El voto es universal, personal, libre, secreto y directo; en los Estados Unidos Mexicanos las autoridades garantizarán un respeto irrestricto a su ejercicio.

6.2 ADECUACION DEL SISTEMA JURIDICO ELECTORAL MEXICANO A LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Una vez propuesta la reforma por la cual el derecho de sufragio se elevó al rango de garantía del gobernado, es necesario adecuar otros preceptos, tanto de la Carta Magna como de la ley secundaria, con el espíritu de la reforma.

Por principio de cuentas la fracción I del artículo 35 constitucional, que establece la prerrogativa de los ciudadanos de votar en las elecciones populares, debe ser abolida.

Las fracciones I y III del artículo 36 constitucional, que señalan como obligaciones del ciudadano de la República el inscribirse en los padrones electorales (en los términos que determinen las leyes) y votar en las elecciones populares en el distrito electoral correspondiente, deben desaparecer del texto constitucional e insertarse en la ley secundaria.

Ya argumentamos en el desarrollo del presente trabajo que el sufragio no es obligación, por lo que el sentido de la fracción III del artículo 36 (el sufragio como obligación) es errónea y contraria a la reforma que proponemos.

Consideramos que ambas fracciones deben plasmarse en la ley secundaria como requisitos del proceso electoral. Es innegable, para efectos organizacionales, la necesidad de que el ciudadano se inscriba en el padrón electoral para tener acceso a la votación. Por otro lado el ciudadano debe votar en el distrito electoral correspondiente, y no en otro distrito, con el objeto de evitar la manipulación de los votos e inclusive el fraude electoral.

La inscripción en el padrón electoral debe ser un requisito indispensable para votar, pero no una obligación del mexicano.

El segundo párrafo del artículo 4 del Código Federal Electoral debe ser abolido, ya que establece la naturaleza dual (errónea) del sufragio en nuestro derecho, además de conceptualarlo como una función pública de integrar los órganos del Estado de elección popular.

Ya señalamos que el sufragio-obligación y la teoría de la función pública transgreden el principio de la soberanía popular, pilar de nuestro sistema constitucional.

El artículo 38 constitucional establece en la fracción I que los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenderán por un año por la falta de cumplimiento (sin causa justificada) de las obligaciones que señala el artículo 36.

Así la fracción I de este artículo, en el momento en que desaparecen las fracciones I y III del artículo 36, queda sin efecto respecto de dichas fracciones. Se suprime esta suspensión de los derechos políticos que en la práctica ha sido letra muerta.

La última parte del artículo 60 constitucional señala que las resoluciones de los Colegios Electorales tendrán el carácter de definitivas e inatacables.

Esto debe ser abolido, ya que el juicio de amparo sí procedería al ser el sufragio una garantía del gobernado.

El mismo destino ocurriría con la fracción VII del artículo 73 de la Ley de Amparo; la improcedencia del juicio constitucional contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral, tendría que desaparecer.

CONCLUSIONES GENERALES

1. La democracia se yergue como el sistema que mayores libertades y oportunidades de desarrollo y realización permite al ser humano; lo impulsa hacia formas elevadas y racionales de convivencia, buscando el bienestar y la justicia social.

El Estado Democrático debe fundamentar su razón de ser en la voluntad popular; esta participación popular soberana tiene su marco ideal operativo en las elecciones libres, mediante el sufragio universal, con la finalidad de componer los órganos representativos.

2. La representación se origina como una solución a la imposibilidad de practicar la democracia directa. El Estado moderno es sumamente complejo, ya que el crecimiento demográfico es grande y las relaciones (sociales, económicas, políticas, culturales y otras más) que se engendran, son múltiples y variadas.

Las decisiones acerca de los asuntos públicos no pueden ser tomadas directamente por el pueblo, por lo que su actividad se desarrolla a través de los representantes; aún así, el ejercicio de los poderes públicos sólo es posible por la confianza y el consentimiento explícito del pueblo, logrados por medio del sufragio.

3. La mayoría de los países, los organismos internacionales calificados y las declaraciones de derechos están de acuerdo en ciertas características, que conforman plenamente al derecho de sufragio y consiguen su eficacia: el sufragio es universal (igual), personal, libre, secreto, facultativo y directo.

4. El derecho al sufragio no solamente es un instrumento de designación de los representantes; cuando se ejercita en elecciones libres y garantizadas, se producen varias consecuencias que hacen del sufragio un derecho fundamentalísimo.

Ante todo el sufragio es expresión de la soberanía popular, que adquiere vida propia cada vez que los ciudadanos votan; es el soporte de la democracia, por lo que a mayor respeto y libertad del sufragio universal, mayor democracia, y sin sufragio efectivo la democracia no existe; es la principal fuente de legitimación de los poderes públicos. La violencia desaparece cuando por medio del sufragio, se logra la renovación periódica y pacífica del poder, en lo que constituye la esencia del régimen republicano.

El sufragio es también un órgano de expresión de la opinión pública, en tanto que expresa la orientación del electorado y sus tendencias ideológicas; así el gobierno democrático es un gobierno de opinión, que debe ser responsable y obediente ante la opinión pública; por último el sufragio tiene efectos plebiscitarios, por medio de los cuales se ratifica la identidad de finalidades entre gobernantes y gobernados, o bien se desaprueba; esto se consigue cuando el pueblo aprueba o desaprueba a candidatos, partidos políticos, programas de acción, ideologías, orientaciones.

5. Las instituciones de la democracia directa como la iniciativa popular, el referéndum, el plebiscito y la revocación popular, significan el ejercicio de la soberanía por parte del pueblo en la toma de decisiones colectivas, además de un reincorporación del individuo a la política, y un correctivo a las desviaciones de los representantes cuando se alejan del mandato popular.

Es necesario que la iniciativa popular (que existe sólo para materias competencia de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal) y el referéndum sean introducidos en el sistema jurídico mexicano, en tanto que mecanismos que indiquen la voluntad popular en asuntos de interés nacional.

6. El sufragio es un verdadero derecho, en tanto que instrumento idóneo del pueblo para participar en la vida pública y los destinos de la nación, y expresión de la voluntad soberana popular.

El sufragio no es una función pública, ni tampoco obligación o deber. No es una concesión del Estado, sino un derecho del ciudadano que lleva a la práctica el principio de la soberanía popular. Sería absurdo obligar al pueblo a que exprese su soberanía; la idea de soberanía implica la negación a toda subordinación o limitación, en este caso al pueblo: el sufragio como función pública, obligación o deber es una grave limitación y contradicción al principio de la soberanía popular (nuestro sistema jurídico consigna dicho principio en el artículo 39 constitucional).

No se puede confundir el sufragio con la función pública, pues tal equiparación autorizaría de una manera tácita al Estado, en su calidad de dispensador de las funciones públicas, a conceder o a negar el voto a su entero arbitrio. El sufragio lleva implícito un interés legítimo del ciudadano (expresar sus ideas), por lo que no es un deber.

Por lo tanto debe desaparecer de nuestro derecho positivo la naturaleza dual del sufragio (derecho y obligación), así como cualquier texto legal que conceptúe al sufragio como función pública o deber: el sufragio es un derecho.

7. El sufragio es un derecho político, debido a que es ejercido por el ciudadano, dado el carácter de nacional que ha adquirido el Estado moderno (evitando que los extranjeros participen en los negocios públicos); además de que se da una participación de los ciudadanos en la "cosa pública".

El derecho al sufragio es muy "sul-generis", debido a que no puede cederse ni enajenarse, ni ser objeto de transacción alguna, ya que su contenido apunta hacia la expresión de la soberanía popular y la organización de los poderes públicos.

El sufragio descansa en el principio de la soberanía popular, del cual constituye su herramienta fundamental; es también fruto de la convivencia humana, y aunque no es un derecho natural, deriva inmediatamente del sagrado principio de los pueblos de gobernarse como mejor les parezca, análogo al excelso derecho de libertad del ser humano.

8. Aunque los documentos históricos mexicanos adoptaron paulatinamente los principios rectores del sufragio universal, nuestra historia registra las grandes diferencias entre la teoría y la práctica del derecho al sufragio.

En el siglo XIX la elección indirecta (en tercer grado hasta la Constitución de 1857 y después en primer grado), el voto público, el fraude electoral, las manipulaciones, los vicios, el alejamiento de grandes sectores de la población de las urnas (por triquiñuelas legales), el abstencionismo y las rebeliones nulificaron los procesos electorales, reduciendo casi a la inefectividad absoluta al sufragio; contadas elecciones se salieron de este contexto. Las armas prevalecieron sobre el voto.

El siglo XX, en sus inicios fue marcado por la Revolución Mexicana: movimiento impulsado por el reclamo popular de un sufragio efectivo. De 1911 a 1940 hubo irregularidades, debilidad de la oposición y escasa competitividad en las elecciones, lo que motivó que éstas se alejaran en gran medida de los principios democráticos. Las elecciones federales de 1929, 1940 y 1952 (en menor escala) se caracterizaron por irregularidades que afectaron seriamente la credibilidad en el gobierno y en el proceso electoral.

Posteriormente prevaleció la escasa competitividad y el predominio de un partido dominante (que de 1929 a 1988 nunca perdió una elección de presidente, gobernador o senador), además de algunas irregularidades en los comicios, más en los locales que en los federales.

9. En México, factores como una libertad electoral no desarrollada en niveles óptimos, algunas irregularidades en los escrutinios y en los resultados electorales, la escasa competitividad y el abstencionismo han disminuído considerablemente la fuerza del derecho al sufragio.

Aunque la tendencia de escasa competitividad ha cedido el paso a una democracia pluripartidista en ciernes (principalmente debido a las elecciones federales de 1988), los otros factores no han aminorado.

Los índices de abstencionismo son alarmantes; en las elecciones federales de 1988 se registró un abstencionismo del 48.42 %; en las elecciones locales posteriores a Julio de 1988, el promedio llega a un 70 %, es decir no participa ni siquiera una tercera parte del electorado.

10. Los factores anteriores unidos a otras circunstancias como la miseria, el analfabetismo, el aislamiento geográfico, el rechazo al sistema político, han ocasionado que el ciudadano mexicano se desinterese por el derecho al sufragio, al que no concede la relevancia debida, ni tampoco ejercita, encerrado en la idea de que su participación no va a trascender; así el comportamiento de los mexicanos en las urnas refleja un pobre nivel de formación política, además de una falta de identificación con las instituciones nacionales.

Es necesario un cambio radical en la educación, actitudes y valores políticos del mexicano, sólo posible mediante la "Cultura del Sufragio".

La Cultura del Sufragio implica la formación de hombres libres, rectos y politizados, concientes de su posición en un régimen democrático y sobre todo sabedores de los límites, alcances y práctica del sufragio. El mexicano tiene que darse cuenta de que su derecho al sufragio es la única posibilidad real con la que cuenta para hacerse oír y participar en el ejercicio de la soberanía.

En este contexto el artículo 3o., fracción I, inciso a de la Constitución Mexicana prevé la instauración de una educación democrática.

Sólo falta el auge de la Cultura del Sufragio en todos los planes y programas educativos: sufragio y democracia están vinculados por un lazo indisoluble. Otro paso fundamental en el establecimiento y consolidación de esta Cultura, sería la reforma constitucional propuesta para que el sufragio sea una garantía del gobernado.

11. Las resoluciones del Tribunal Contencioso Electoral (aquellas que no pueden ser revisadas por los Colegios Electorales) y de los Colegios Electorales son definitivas e inatacables. Esto origina que las violaciones a las garantías de seguridad jurídica, tuteladas por los artículos 14 y 16 constitucionales (muy frecuentes en las elecciones federales de 1988), queden impunes y originen un estado de indefensión en los agraviados, ya que el juicio de amparo no procede.

La legalidad del sufragio no puede ser garantizada debido a una serie de razones injustificadas, que convierten a la improcedencia del juicio constitucional en materia político-electoral en un tabú sin sentido; el amparo debe proceder si se violan las garantías de seguridad jurídica, ya que son garantías individuales que hay que proteger, sin que importe la naturaleza del derecho; sólo así se estará en consonancia con el espíritu de la Carta Magna.

A partir de la declaración constitucional propuesta para que el sufragio sea una garantía del gobernado, el juicio de amparo procedería por violaciones directas a ese derecho. No se puede posponer más la protección a un derecho tan notabilísimo, y por ende susceptible de ser menoscabado.

12. Consideramos conveniente que un Tribunal verdaderamente autónomo e independiente, conozca de todas las controversias electorales.

El Poder Judicial Federal sólo conocería por medio del juicio de amparo, de aquellas violaciones al sufragio en tanto que garantía del gobernado (de acuerdo a la reforma que proponemos), y preservaría su legalidad, también mediante el juicio constitucional, por conculcación a las garantías de seguridad jurídica.

El Poder Judicial Federal, dadas sus capacidades y aptitudes, es el más avocado para preservar un respeto irrestricto al sufragio efectivo; sólo así se conservará el equilibrio entre los tres poderes de la Unión y se protegerá adecuadamente la expresión popular soberana.

13. La autocalificación de las elecciones, por parte de las Cámaras de Diputados y Senadores, es un injerto jurídico contrario al artículo 39 constitucional, y que en la práctica obtruye la clara expresión de la voluntad popular y perjudica el equilibrio constitucional y la división de poderes.

El sistema de autocalificación (independientemente de que rompe el principio jurídico fundamental de que nadie puede ser juez y parte en un mismo proceso) se basa en la consideración falsa de que el Parlamento es el órgano supremo, dado que emana directamente de la voluntad popular, y por ende nadie puede controlar las elecciones de sus miembros. Nada más falso, ya que el artículo 39 constitucional establece que la soberanía pertenece al pueblo y sólo al pueblo; ninguno de los poderes es soberano, además de que no tenemos Parlamento.

Por otro lado la calificación de la elección presidencial por parte de la Cámara de Diputados, coloca al Poder Legislativo por encima de los otros poderes, lo que desquebraja el sistema de división de poderes, aparte de que en un momento dado las consecuencias pudieran ser funestas (si se atreviera a substituir a la voluntad popular).

14. El constituir el fundamento del poder constitucional del Estado y la expresión de la voluntad soberana del pueblo, además de otras razones históricas, jurídicas, políticas, sociales y culturales, hacen imperiosa la necesidad de elevar el derecho de sufragio a la categoría de garantía del gobernado (de acuerdo a la reforma constitucional propuesta en el punto 6.1.6.).

Las consideraciones de porqué es necesaria la reforma, son desarrolladas a lo largo del presente trabajo, aunque dada la metodología que utilizamos, en el punto 6.1.3. extractamos los motivos trascendentales; inclusive en estas conclusiones generales hallamos algunos motivos.

ANEXO

ANEXO

NUMERO	NOMBRE	CARGO	FECHAS		MODO DE ASCENSO	MODO DE DESCENSO
			ASCENSO	DESCENSO		
1.	Pedro Celestino Negrete, Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria.	Supremo Poder Ejecutivo	31-III-1823	10-X-1824	Nombrado por el Congreso	Finaliza periodo provisional
2.	Guadalupe Victoria	Presidente Constitucional	10-X-1824	1-IV-1829	Elegido por las legislaturas estatales.	Finaliza periodo constitucio- nal.
3.	Vicente Guerrero	Presidente Constitucional	1-IV-1829	18-XII-1829	Designado por el Congreso, presionado por Santa Anna, vitiando la elección hecha por las legislaturas estata- les.	Solicita licencia y sale a com- batir la sublevación de Busta- mante. Derrocado por ésta.
4.	José María Bocanegra	Presidente Interino	18-XII-1829	23-XII-1829	Designado por el Congreso, a solicitud de Vicente Gue- rrero.	Derrocado por golpe militar.
5.	Pedro Vélez, Luis Quintana, Lucas Alamán.	Gobierno Provisional	23-XII-1829	31-XII-1829 según	Designado por el Congreso, procedimiento esta- blecido para casos de aceta- lia, a consecuencia de golpe militar	Finaliza período provisional.
6.	Anastasio Bustamante	Presidente Constitucional	31-XII-1829	14-VIII-1832	Asume en tanto que vicepre- sidente y autor del golpe. Ra- tificado por el Congreso.	Solicita licencia y sale a com- batir una sublevación liberal. Derrocado por ésta
7.	Melchor Múzquiz	Presidente Interino	14-VIII-1832	24-XII-1832	Designado por el Congreso, a solicitud de Anastasio Bustamante.	Derrocado por sublevación liberal.
8.	Manuel Gómez Pedraza	Presidente Constitucional	24-XII-1832	1-VI-1833	Electo por las legislaturas estatales, para el periodo que debió empezar en 1829; llega al poder gracias a la sublevación liberal de Santa Anna	Finaliza período irregular.

NUMERO	NOMBRE	CARGO	FECHAS		MODO DE ASCENSO	MODO DE DESCENSO
			ASCENSO	DESCENSO		
9.	Valentín Gómez Farías	Vicepresidente a cargo del Poder Ejecutivo.	1-IV-1833	16-V-1833	Electo vicepresidente por las legislaturas estatales, se hace cargo del poder ejecutivo por ausencia del presidente.	Finaliza interinato.
10.	Antonio López de Santa Anna.	Presidente Constitucional	16-V-1833	3-VI-1833	Electo por las legislaturas estatales.	Solicita licencia y sale a combatir una sublevación.
11.	Valentín Gómez Farías	Vicepresidente a cargo del Poder Ejecutivo.	3-VI-1833	18-VI-1833	Se hace cargo del poder ejecutivo por ausencia del presidente.	Finaliza interinato.
12.	Antonio López de Santa Anna.	Presidente Constitucional	18-VI-1833	5-VII-1833	Retorna a su cargo.	Solicita licencia y sale a combatir una sublevación.
13.	Valentín Gómez Farías	Vicepresidente a cargo del Poder Ejecutivo.	5-VII-1833	27-X-1833	Se hace cargo del poder ejecutivo por ausencia del presidente.	Finaliza interinato.
14.	Antonio López de Santa Anna.	Presidente Constitucional	27-X-1833	15-XII-1833	Retorna a su cargo.	Solicita licencia por enfermedad.
15.	Valentín Gómez Farías	Vicepresidente a cargo del Poder Ejecutivo.	15-XII-1833	24-IV-1834	Se hace cargo del poder ejecutivo por ausencia del presidente.	Finaliza interinato; derrocado por auto golpe de Santa Anna.
16.	Antonio López de Santa Anna.	Presidente Constitucional (Dictador)	24-IV-1834	27-I-1835	Retorna a su cargo, en autogolpe.	Se le concede licencia.

NUMERO	NOMBRE	CARGO	FECHAS		MODO DE ASCENSO	MODO DE DESCENSO
			ASCENSO	DESCENSO		
17.	Miguel Barragán	Presidente Interino	28-I-1835	27-II-1836	Designado por el Congreso.	Renuncia por enfermedad.
18.	José Justo Corro	Presidente Interino	27-II-1836	19-IV-1837	Designado por el Congreso.	Finaliza período constitucional (de Santa Anna).
19.	Anastasio Bustamante	Presidente Constitucional	19-IV-1837	20-III-1839	Designado por el Congreso de acuerdo con las leyes de 1836.	Solicita licencia y sale a combatir una sublevación.
20.	Antonio López de Santa Anna	Presidente Interino	20-III-1839	10-VII-1839	Designado por el Supremo Poder Conservador.	Renuncia por enfermedad.
21.	Nicolás Bravo	Presidente del Consejo a cargo del Poder Ejecutivo	10-VII-1839	19-VII-1839	Se hace cargo del Poder Ejecutivo por ausencia del presidente.	Finaliza interinato.
22.	Anastasio Bustamante	Presidente Constitucional	19-VII-1839	22-IX-1841	Retorna a su cargo.	Solicita licencia y sale a combatir una sublevación de Santa Anna.
23.	Francisco Javier Echeverría	Miembro más antiguo del Consejo a cargo del Poder Ejecutivo	22-IX-1841	10-X-1841	Se hace cargo del Poder Ejecutivo por ausencia del presidente.	Derrocado por la sublevación de Santa Anna.
24.	Antonio López de Santa Anna	Presidente Provisional	10-X-1841	26-X-1842	Designado por una "Junta de Representantes".	Solicita licencia por enfermedad.
25.	Nicolás Bravo	Presidente Sstituto.	26-X-1842	4-X-1843	Designado por Santa Anna.	Finaliza interinato, por renuncia.

NUMERO	NOMBRE	CARGO	FECHAS		MODO DE ASCENSO	MODO DE DESCENSO
			ASCENSO	DESCENSO		
26.	Antonio López de Santa Anna.	Presidente Provisional	4-III-1843	4-X-1843	Retorna a su cargo.	Solicita licencia.
27.	Valentín Canalizo	Presidente Sustituto	4-X-1843	4-VI-1844	Designado por Santa Anna, ratificado luego por el Congreso.	Finaliza interinato.
28.	Antonio López de Santa Anna	Presidente Constitucional	4-VI-1844	12-IX-1844	Elegido por las juntas departamentales el 1 de Febrero de 1844.	Solicita licencia y sale a combatir una sublevación de Paredes y Arrillaga. Derrocado por ésta.
29.	José Joaquín de Herrera	Presidente del Consejo a cargo del Poder Ejecutivo	12-IX-1844	21-IX-1844	Se hace cargo del Poder Ejecutivo por ausencia del presidente.	Finaliza interinato.
30.	Valentín Canalizo	Presidente Sustituto	21-IX-1844	5-XII-1844	Designado por el Senado a solicitud de Santa Anna.	Derrocado por la sublevación de Paredes y Arrillaga.
31.	José Joaquín de Herrera	a) 6-XII-1844: Presidente del Consejo a cargo del Poder Ejecutivo. b) 7-XII-1844: Presidente Interino. c) 14-IX-1845: Presidente Constitucional	6-XII-1844	30-XII-1845	a) Se hace cargo del Poder Ejecutivo por ausencia del presidente. b) Designado por el Senado. c) Elegido por las juntas departamentales el 1 de Agosto de 1845.	Derrocado por una nueva sublevación de Paredes y Arrillaga.
32.	Mariano Paredes y Arrillaga	Presidente Interino	4-I-1846	28-VIII-1846	Designado por un junta reunida al efecto, ratificado luego por el Congreso	Solicita licencia y sale a combatir una sublevación federalista. Derrocado por esta.

NUMERO	NOMBRE	CARGO	FECHAS		MODO DE ASCENSO	MODO DE DESCENSO
			ASCENSO	DESCENSO		
33.	Nicolás Bravo	Vicepresidente Interino a cargo del Poder Ejecutivo.	28-VII-1846	4-VIII-1846	Se hace cargo del Poder Ejecutivo por ausencia del presidente; había sido designado por el Congreso.	Derrocado por golpe militar.
34.	Mariano Salas	Presidente Provisional	5-VIII-1846	23-XII-1846	Nombrado por los jefes golpistas.	Finaliza período provisional.
35.	Valentín Gómez Farfás	Vicepresidente Interino	23-XII-1846	21-III-1847	Elegido vicepresidente interino por un Congreso Extraordinario, se hace cargo del Poder Ejecutivo por ausencia del presidente interino, Santa Anna.	Finaliza interinato.
36.	Antonio López de Santa Anna.	Presidente Interino	21-III-1847	2-VI-1847	Elegido por el Congreso Extraordinario.	Solicita licencia y sale a combatir a los invasores estadounidenses.
37.	Pedro María Anaya	Presidente Sustituto	2-VI-1847	20-V-1847	Designado por el Congreso, que había suprimido la vicepresidencia, a solicitud de Santa Anna.	Finaliza interinato.
38.	Antonio López de Santa Anna.	Presidente Interino	20-V-1847	16-IX-1847	Retorna a su cargo.	Renuncia, ante la derrota frente a Estados Unidos.
39.	Manuel Peña y Peña	Presidente de la Suprema Corte a cargo del Poder Ejecutivo.	26-IX-1847	13-XI-1847	Designado por la Junta de Gobierno.	Finaliza período provisional.
40.	Pedro María Anaya	Presidente Interino	13-XI-1847	8-I-1848	Designado por el Congreso.	Finaliza período provisional.
41.	Manuel Peña y Peña	Presidente de la Suprema Corte a cargo del Poder Ejecutivo	8-I-1848	3-VI-1848	Designado por el Congreso.	Finaliza período provisional.
42.	José Joaquín de Herrera	Presidente Constitucional	3-VI-1848	15-I-1851	Elegido por las legislaturas estatales.	Finaliza período constitucional.

NUMERO	NOMBRE	CARGO	FECHAS		MODO DE ASCENSO	MODO DE DESCENSO
			ASCENSO	DESCENSO		
43.	Mariano Arista	Presidente Constitucional	15-I-1851	5-I-1853	Elegido por el Congreso, puesto que ningún candidato había obtenido mayoría absoluta en las legislaturas estatales.	Derrocado por golpe militar.
44.	Juan Bautista Ceballos	Presidente de la Suprema Corte a cargo del Poder Ejecutivo	6-I-1853	8-II-1853	Arista le entregó el poder; ratificado por el Congreso.	Derrocado por golpe militar.
45.	Manuel M. Lombardini	"Depositario" del Poder Ejecutivo	8-II-1853	20-IV-1853	Nombrado por los jefes golpistas.	Finaliza periodo provisional.
46.	Antonio López de Santa Anna	Presidente Provisional	20-IV-1853	12-VIII-1855	Nombrado por los jefes golpistas.	Derrocado por el Plan de Ayulla.
47.	Martín Carrera	Presidente Interino	15-VIII-1855	12-IX-1855	Nombrado por una "junta de representantes de los departamentos".	Derrocado por el Plan de Ayulla (renuncia).
48.	Juan N. Alvarez	Presidente Interino	4-X-1855	11-XII-1855	Designado por representantes de toda la República, según el Plan de Ayulla.	Renuncia.
49.	Ignacio Comonfort	a) 11-XII-1855: presidente sustituto. b) 1-XII-1857: presidente constitucional.	11-XII-1855	21-I-1858	a) Designado por Juan Alvarez. b) Elegido por las juntas de distrito, según la Constitución de 1857.	Derrocado por golpe conservador.
GOBIERNOS 50.	CONSERVADORES Félix Zuloaga	Presidente Interino	23-I-1858	23-XII-1858	Nombrado por una "junta de representantes de los departamentos".	Derrocado por golpe militar de Robles Pezuela.
51.	Manuel Robles Pezuela	?	24-XII-1858	21-I-1859	Asume el gobierno como jefe del golpe.	Derrocado por golpe militar de Miramón.

NÚMERO	NOMBRE	CARGO	FECHAS		MODO DE ASCENSO	MODO DE DESCENSO
			ASCENSO	DESCENSO		
52.	Félix Zuloaga	Presidente Interino	24-I-1859	2-XII-1859	Reinstalado por Miramón.	Renuncia.
53.	Miguel Miramón	Presidente Sustituto	2-XII-1859	13-VIII-1860	Designado por Zuloaga.	Renuncia.
54.	José Ignacio Pavón	Presidente de la Suprema Corte a cargo del Poder Ejecutivo	13-VIII-1860	15-VII-1860	Se hace cargo del Poder Ejecutivo por ausencia del presidente.	Finaliza período provisional.
55.	Miguel Miramón	Presidente Interino	15-VIII-1860	24-XII-1860	Nombrado por una "Junta de representantes de los departamentos".	Derrotado por los liberales, se exila.
INTERVENCIÓN FRANCESA						
56.	Juan N. Almonte	Jefe Supremo	19-IV-1862	7-IX-1862	Proclamación militar, con apoyo francés.	Transfiere el gobierno.
57.	Frédéric Elie Forey	Jefe Supremo	7-IX-1862	22-VI-1863	Jefe del ejército invasor.	Transfiere el gobierno.
58.	Junta Superior de Gobierno	Junta Superior de Gobierno	22-VI-1863	25-VI-1863	Nombrada por Forey, Almonte y otros.	Transfiere el gobierno.
59.	Juan N. Almonte, Mariano Salas, Pelagio Antonio de Labastida (Juan B. Cremachea)	Ejecutivo (luego Regencia)	25-VI-1863	10-IV-1864	Designado por la Junta Superior de Gobierno.	Finaliza período provisional.
60.	Juan N. Almonte	Lugarteniente del Imperio	10-IV-1864	12-VI-1864	Nombrado por Maximiliano de Habsburgo.	Finaliza período provisional.
61..	Maximiliano de Habsburgo	Emperador	12-VI-1864	15-V-1867	Nombrado por una asamblea de notables y por unas "actas populares".	Derrotado por los liberales, es fusilado.

NUMERO	NOMBRE	CARGO	FECHAS		MODO DE ASCENSO	MODO DE DESCENSO
			ASCENSO	DESCENSO		
GOBERNOS 62.	LIBERALES Benito Juárez	a) 19-I-1858: presidente de la Suprema Corte a cargo del Poder Ejecutivo. b) 15-VI-1861: presidente cons- titucional.	19-I-1858	18-VII-1872	a) Se hace cargo del Poder Ejecutivo por ausencia del presidente. b) Elegido por las juntas de distrito, proroga su man- dato por la guerra de libe- ración; reelegido en 1867 y en 1871 (esta vez por el Congreso, dado que ninguno de los candidatos -Juárez, Lerdo, Díaz- obtuvo mayo- ría absoluta).	Muerte.
63.	Sebastián Lerdo de Tejada	a) Presidente de la Suprema Corte a cargo del Poder Ejecutivo. b) Presidente constitucional.	19-VII-1872	20-XI-1876	a) Se hace cargo del Poder Ejecutivo por ausencia del presidente. b) Elegido por las juntas de distrito, reelegido en 1876.	Derrocado por Porfirio Díaz.
64.	José María Iglesias	Presidente de la Suprema Corte a cargo del Poder Ejecutivo	28-X-1876	17-I-1877	Autonombrado.	Derrocado por Díaz.
65.	Porfirio Díaz	Presidente Pro- visional	23-XI-1876	11-XII-1876	Autonombrado.	Sale a combatir a Igle- sias.
66.	Juan N. Méndez	Encargado del Poder Ejecutivo	11-XII-1876	17-II-1877	Nombrado por Porfirio Díaz.	Finaliza periodo provi- sional.
67.	Porfirio Díaz	a) 17-II-1877: presidente pro- visional. b) 5-V-1877: presidente cons- titucional.	17-II-1877	30-XI-1880	a) Autonombrado. b) Elegido por las juntas de distrito.	Finaliza periodo consti- tucional.
68.	Manuel González	Presidente Constitucional	1-XII-1880	30-XI-1884	Elegido por las juntas de distrito.	Finaliza periodo consti- tucional.

NUMERO	NOMBRE	CARGO	FECHAS		MODO DE ASCENSO	MODO DE DESCENSO
			ASCENSO	DESCENSO		
69.	Porfirio Díaz	Presidente Constitucional	1-XII-1884	25-V-1911	Elegido por las juntas de distrito, reelegido en 1888, 1892, 1896, 1900, 1904 y 1910.	Derrocado por la revolución maderista.
70.	Francisco León de la Barra	Presidente Interino	25-V-1911	6-XI-1911	Ministro de Porfirio Díaz, asume luego de los pactos Díaz-Madero.	Finaliza período provisional.
71..	Francisco I. Madero	Presidente Constitucional	6-XI-1911	18-II-1913.	Elegido por las juntas de distrito.	Derrocado y asesinado por Félix Díaz.

BIBLIOGRAFIA

1. Aberg Cobo Martín. El Sufragio , *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Argentina, Enero-Marzo de 1956, Año XI, num. 47.
2. Acosta, Carlos. "Robles Loustaunau, responsable de la Operación Manitas, dimitió y huyó" ,*Proceso*, México, D.F., 19 de Mayo de 1989, num. 652.
3. *Almanaque Mundial 1990*. Editorial Soma S.A. de C.V., México, D.F., 1989.
4. Almond, Gabriel A. and Sidney Verba. *The Civic Culture*. Third Printing, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, USA, 1963.
5. Banda Vergara, Alfonso. *El Sufragio, su Extensión y Tendencias*. [Tesis], Universidad de Chile, Escuela de Derecho, Santiago, Chile, 1968.
6. Beltrán del Río, Pascal. "Conflictos en 21 Municipios que ya provocan pleitos entre perredistas". *Proceso*, México, D.F., 19 de Marzo de 1990, num. 698.
7. Berkstein Kanarek, Samuel. "Voto y Legitimidad en México", *Pensamiento Político*, México, D.F., Julio de 1973, Vol. XIII, num. 51.
8. Berlín Valenzuela, Francisco. *El Derecho Electoral, Instrumento Normativo de la Democracia* . Editorial Porrúa S.A., México, D.F., 1980.
9. Bernaschina González, Mario. *Manual de Derecho Constitucional*. Editorial Jurídica de Chile, Tomo I.
10. Bielsa, Rafael. *Derecho Constitucional*. 3a. Edición, Roque de Palma Editor, Buenos Aires, Argentina, 1959.
11. Biscaretti di Ruffia, Pablo. *Derecho Constitucional*. Editorial Tecnos, Madrid, España, 1973.
12. Bizberg, Ilán. "El México Neocorporativo", *Nexos*, México, D.F., Dic. de 1989, num. 144.
13. Bobbio, Norberto. *El Futuro de la Democracia*.. Trad. del Italiano por José F. Fernández, FCE, México, D.F., 1984, p. 27.
14. Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno, Sociedad, Contribución a una Teoría General de la Política*. Trad. del Italiano por Luisa Sánchez García, Plaza & Janes Editores S.A., Barcelona, España, 1987.
15. Burdeau, George. *La Democracia, Ensayo Sintético* . Editores Ariel, Barcelona, España, 1960.

16. Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano* . 4a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1982.
17. Burgoa, Ignacio. *El Juicio de Amparo* . 24a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1988.
18. Burgoa, Ignacio. *Las Garantías Individuales* . 20a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1986.
19. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de México, LII Legislatura. *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*. 3a. Ed., Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1985, Tomo 5.
20. Carpizo, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*. 5a. Edición, Siglo XXI Editores, S.A. de C.V., México, D.F., 1985.
21. Carpizo, Jorge. *Estudios Constitucionales*. 2da. Edición, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D.F., 1983, (Serie G, Estudios Doctrinales 48).
22. Carré de Malberg, Raymond. *Teoría General del Estado*. FCE, México, D.F., 1948.
23. Charlot, Jean. *Los Partidos Políticos*, Trad. del francés por Montserrat Baras y Jesús Rodes, Ediciones y Distribuciones Hispánicas S.A. de C.V., México, D.F., 1982.
24. Christensen, Roberto. *La Soberanía del Pueblo y su Función Electoral*. Librería Editorial Ciencias Económicas, Buenos Aires, Argentina, 1957.
25. *Collier's Encyclopedia*. The Crowell-Collie-Publishing Company, New York, USA, 1969, Volumen 10.
26. Comisión Internacional de Juristas. *Imperio del Derecho y Derechos Humanos* (Elaborados en Congresos y Conferencias, 1955-1967). Ginebra, Suiza, 1967.
27. Córdova, Arnaldo. *La Formación del Poder Político en México*. 15a. Edición, Ediciones Era S.A. de C.V., Serie Popular Era, México, D.F., 1987.
28. Cosío Villegas (coord.) *Historia General de México*. El Colegio de México, Editorial Harla S.A. de C.V., México, D.F., 1988, Tomo II.
29. Costeloe, Michael P. *La Primera República Federal de México (1824-1835)*. FCE, México, D.F., 1983.
30. Colteret, Jean Marie y Claude Emmeri. *Los Sistemas Electorales*. Oikos tau Ediciones S.A. , Barcelona, España, 1973.
31. *Cuadernos el Derecho* (Encuentro argentino de profesores de Derecho Político), Universitat, S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1979.

32. *Diccionario Porrúa, Historia, Biografía y Geografía de México*. 4a. Edición, Editorial Porrúa S.A., México, D.F., 1976, Tomos I y II.
33. Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. 5a. Edición, Ediciones Ariel, Barcelona, España, 1970 (Colección Demos-Biblioteca de Ciencia Política).
34. Duverger, Maurice. *Introducción a la Política*. 7a. Edición (3a. reimp.) Editorial Ariel, México, D.F., 1987.
35. Elías Musí, Edmundo. "Improcedencia del Juicio de Amparo en Materia Política-Electoral" *Ars Iuris*, Revista de la Escuela de Derecho, Universidad Panamericana, num. 1.
36. Fernández Christlieb, Paulina y Octavio Rodríguez Araujo. *Elecciones y Partidos en México*. Ediciones el Caballito S.A., México, D.F., 1980.
37. Fernández Santillán, José F. "El Canal para el Torrente", *Nexos*, México, D.F., Dic. de 1989, num. 144.
38. Flores Caballero, Romeo R. *Administración y Política en la Historia de México*. Ediciones INAP, México, D.F., 1981.
39. Franco Rolando. *Los Sistemas Electorales y su Impacto Político*. Editorial Universitaria Centroamericana. San José, Costa Rica, 1987.
40. Fuentes Díaz Vicente. *Origen y Evolución del Sistema Electoral*. Edición del Autor, México, D.F., 1967.
41. Galarza, Gerardo. "Derrota Priísta en la Capital Potosina; abstencionismo del 71 %", *Proceso*, México, D.F., 12 de Diciembre de 1988, num. 632.
42. García Maynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. 35a. Edición, Editorial Porrúa S.A., México, D.F., 1984.
43. García Orozco, Antonio (recop.) *Legislación Electoral Mexicana 1812-1977*. 2a. Edición, Ediciones de la Gaceta Informativa de la C.F.E., México, D.F., 1978.
44. García Orozco, Antonio. "Legislación Electoral Mexicana, El Tribunal de lo Contencioso", *Excelsior*, México, D.F., 5 de Febrero de 1989.
45. González Casanova, Pablo. *La Democracia en México*. 2a. Edición, Ediciones Era S.A., México, D.F., 1967.
46. González Casanova, Pablo. (coord.) *Las Elecciones en México, Evolución y Perspectivas*. 2a. Edición, Siglo XXI Editores, UNAM, México, D.F., 1989.

47. González Casanova, Pablo y Enrique Florescano (coords.) *México Hoy*. 7a. Edición, Siglo XXI Editores, S.A., México, D.F., 1983.
48. Hansen, Roger D. *La Política del Desarrollo Mexicano*. Siglo XXI Editores S.A. de C.V., México, D.F., 1971.
49. Hermet, Guy, Alain Rouquié y Juan J. Linz (comps.) *¿Para qué sirven las elecciones?* FCE, México, D.F., 1982.
50. Izaga, Luis. *Elementos de Derecho Político*. 2a. Edición, Casa Editorial Vergel, Barcelona, España, 1952.
51. Lancis y Sánchez, Antonio. *Los Principios Básicos del Derecho Electoral Contemporáneo*. Academia Internacional de Derecho Comparado Internacional (comp.) Editorial Lex, La Habana, Cuba, 1957, Vol. VI.
52. Leal, Juan Felipe, Jacqueline Peschard y Concepción Rivera (eds.) *Las Elecciones Federales de 1988 en México*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, D.F., 1988.
53. Le Bon, Gustave. *Psicología de las Masas*. 2a. Edición, Ediciones Morata, S.A., Madrid, España, 1986.
54. Legón Faustino J. *Tratado de Derecho Político*. Tomo II. Editorial Sociedad Anónima Editores, Buenos Aires, Argentina, 1961.
55. Linares Quintana, Segundo V. *Sistemas de Partidos y Sistemas Políticos*. Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, Argentina, 1976.
56. Lipset, Seymour Martin. *El Hombre Político*. FCE, México, D.F., 1985.
57. López Cámara Francisco. "¿La Caída del Sistema?" *La Jornada*, México, D.F., 7 de Septiembre de 1988.
58. López Moreno, Javier. *Elecciones de Ayer y de Mañana*. Costa-Amic Editores, S.A., México, D.F., 1987.
59. Malet, Alberto. *Roma*. Librería Hachette S.A., Buenos Aires, Argentina, 1939.
60. Malet, Alberto y J. Isaac. *La Epoca Contemporánea*. Editorial Nacional S.A., México, D.F., 1979.
61. *México Mañana*. 2a. Edición, Editorial Andrómeda S.A., México, D.F., 1988.
62. Mill, John Stuart. *Consideraciones sobre el Gobierno Representativo*. Trad., del inglés por Antonio Guzman Balboa, Herrero Hermano Sucasores, S.A., México, D.F., 1966.

63. Moya Palencia, Mario. *Fundamentos Ideológicos del Derecho Electoral, Derecho Electoral Mexicano*. Serie Perfiles Jurídicos I, Facultad de Derecho UNAM, SUA, México, D.F., 1982.

64. Ortiz Pinchetti, Francisco. "Magia o milagro del PRI en Jalisco" *Proceso*, México, D.F., 12 de Diciembre de 1988, num. 632.

65. Ortiz Pinchetti, Francisco. y Angel Otero Calderón. "La Oposición dedicada a defender el Voto nada tuvo que defender en Chihuahua", *Proceso*, México, D.F., 10 de Julio 1989, num. 662.

66. Pérez Serrano, Nicolás. *Tratado de Derecho Político*. Editorial Civita, Madrid, España, 1976.

67. Peschard Jacqueline. "Cultura Política y Participación Electoral en México", *Estudios Políticos*, México, D.F., Año 14, Enero-Marzo de 1985, num.1, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

68. Posada, Adolfo. *El Sufragio*. Sucesores de Manuel Soler Editores, Manuales Soler XII.

69. Prieto F., Luis B. *Sufragio y Democracia* .Ediciones del Congreso de la República, Caracas, Venezuela, 1971.

70. Quinton, Antony (ant.). *Filosofía Política* .FCE, México, D.F., 1974.

71. Ramírez Cuéllar, Héctor. "La Presión sobre el Colegio Electoral", *La Jornada* , México, D.F., 18 de Agosto de 1989.

72. Romero Jacobo, César. "La Otra Oposición", *Uno mas Uno* , México,D.F., 4 de Septiembre de 1988, secc. Página uno.

73. Rousseau, Juan Jacobo. *El Contrato Social* .7a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1982 ("Sepan Cuantos"...).

74. Sabine, George H. *Historia de la Teoría Política* . Trad. del inglés por Vicente Herrero, 2a. Edición, FCE, México,D.F., 1987.

75. Sánchez Agesta, Luis. *Democracia y Procesos Electorales* . Editorial Universitaria Centroamericana, San José, Costa Rica, 1986.

76. Sánchez Susarrey, Jaime. "Reforma o Contrarreforma", *Vuelta* , México, D.F., Diciembre de 1989, num. 157.

77. Sánchez Viamonte, Carlos. *Manual de Derecho Político* . Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, Argentina, 1959.

78. Santamaría de Paredes, Vicente. *Curso de Derecho Político* . 9a. Edición, Imprenta Española, Madrid, España, 1913.

79. Sartori, Giovanni. *Aspectos de la Democracia* .Editorial Limusa-Wiley, S.A., México, D.F., 1965.
80. Schmitt, Carl. *Teoría de la Constitución* . Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, España, 1934.
81. Scholes, Walter V. *Política Mexicana durante el Régimen de Juárez, 1855-1872* , FCE, México, D.F., 1976.
82. Segovia, Rafael. "El Nuevo Sexenio". *Vuelta* , México, D.F., Febrero de 1977.
83. Serra Rojas, Andrés. *Ciencia Política* . 8a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1985.
84. Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano* . 21a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1985.
85. Tocqueville, Alexis de. *La Democracia en América* . Trad. del francés por Dolores Sánchez, 2a. Edición, Alianza Editorial, Madrid, España, 1985.
86. Turrent, Isabel. "Chile: el difícil retorno a la democracia", *Vuelta*, México, D.F., Año 14, Febrero de 1990, num. 159.
87. Ureña, José. "Elección Democrática de los Candidatos Prilistas, planteó CSG", *La Jornada* , México, D.F., 5 de Marzo de 1990.
88. Villar, Samuel I. del. "La Democracia sobre la Dictadura", *La Jornada* , México, D.F., 27 de Septiembre de 1988.
89. Weber, Max. *Economía y Sociedad* .FCE, México, D.F., 1984.
90. Woldenberg, José."La Legislación Electoral", *Nexos* , México, D.F., Febrero de 1989, num. 134.