

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

**Facultad de Ciencias Jurídicas**

---

**EL SUFRAGIO,  
DERECHO Y FUNCION OBLIGATORIA**

**ENRIQUE FORERO ORTIZ**

**Tesis de grado para optar el título  
de Doctor en Ciencias Jurídicas**

Bogotá, D.E. — 1964



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

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



REPUBLICA DE COLOMBIA  
PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS

---

Rector de la Universidad:  
R. P. JESUS EMILIO RAMIREZ, S. J.

Decano de la Facultad:  
Dr. GUILLERMO OSPINA FERNANDEZ

Decano de Disciplina y Secretario de la Facultad:  
R. P. GABRIEL GIRALDO, S. J.

Presidente de Tesis:  
Dr. ALVARO COPETE LIZARRALDE

Consejo de Examinadores:  
Dr. BERNARDO GAITAN MAHECHA  
Dr. GABRIEL MELO

Bogotá, D. E. -- 1984



ARTICULO 23 DE LA RESOLUCION

NUMERO 13 DE JULIO 6 DE 1946

"La Universidad no se hace responsable de los conceptos emitidos por sus alumnos en sus trabajos de tesis. Sólo velará porque no se publique nada contrario al dogma y a la moral católica y porque las tesis no contengan ataques o polémicas puramente personales; antes bien se vea en ellas el anhelo de buscar la verdad y la justicia".

Puede publicarse,

Fdo.,

GUILLERMO OSPINA FERNANDEZ

Decano de Estudios.



A MIS PADRES



Bogotá, D. E., agosto 10 de 1964.

Señor doctor

don GUILLERMO OSPINA FERNANDEZ

Decano de Estudios de la Facultad de  
Ciencias Jurídicas y Socioeconómicas de la  
Pontificia Universidad Javeriana.

La Ciudad.

Don ENRIQUE FORERO ORTIZ, distinguidísimo alumno de esta Facultad, me ha discernido distinción muy alta al designarme como Presidente de su tesis de grado, pues agrega a la aneja a la propia escogencia, la circunstancia de sostener tesis contrarias a las por mí profesadas en mis cátedras de derecho público. El título del estudio de Forero Ortiz es la mejor síntesis de su "tesis": "EL SUFRAGIO, DERECHO Y FUNCION OBLIGATORIA".

Para Forero Ortiz es evidente que el gobernante requiere un mínimun de opinión pública para ejercer poderes estatales. En ello concordamos. Pero extremando esa afirmación concluye que "la elección, directa o indirectamente, ha sido una constante política en todos los tiempos". En este punto discrepamos. De esa discrepancia se derivan otras que sería largo enumerar, pero que concluyen en la fundamental\* que consiste en que, contra lo que pienso, Forero Ortiz ve la obligatoriedad del sufragio como una secuela inseparable de su calidad de función.

He encontrado al leer con todo cuidado esta tesis una estructura muy seria, de honda sinceridad, producto de una mentalidad clara y de un deseo de acelerar un cambio en nuestra mecánica política. Reconozco que los argumentos que trae Enrique Forero en defensa de sus puntos de vista son valiosos, que están expuestos con brillantez, que contribuyen a la discusión de un tema en el cual es necesario ahondar para hallar el camino que nos conduzca a una patria mejor. Pero con toda honestidad debo expresar que no he sido convencido. En marzo de este año, tuve oportunidad de presentar algunas ideas reforzando las que he expuesto en mis enseñanzas de cátedra y allí decía: "La forma como puede expresarse la opinión pública en los estados contemporáneos es el sufragio. La concurrencia de ciudadanos a las urnas, va, por consiguiente, en razón directa de la existencia de una conciencia política real en el conglomerado social. Es por

tanto mera utopía pretender que dentro de un país en el cual existe un alto índice de analfabetismo, puedan presentarse condiciones sociológicas aptas para que se produzca un interés real en las cuestiones públicas. Porque el sufragio no debe ser un sistema mecánico de movilización humana, sino que debe revelar una conciencia política. No creemos sinceramente que los medios coercitivos del Estado sean los adecuados para crear las condiciones necesarias para una participación activa del ciudadano en los debates electorales". (Derecho Positivo N° 51. Notas editoriales).

No puede existir índice mejor dentro de una Universidad que la discrepancia de opiniones y su exposición serena. Al solicitar para Enrique Forero Ortiz su admisión a examen de grado, por haber cumplido con toda satisfacción el requisito final, debo subrayar la importancia de que la tesis que él habrá de sustentar sea la contraria a la que he enseñado. Esa independencia de carácter, esa firmeza de conceptos, ese empeño de acierto, lo exige Colombia, honra esa Facultad y hace de Enrique Forero Ortiz unidad valiosísima de su generación.

Soy del señor Decano cordial admirador y amigo,

ALVARO COPETE LIZARRALDE

## CAPITULO PRIMERO

### ANTECEDENTES HISTORICOS DEL SUFRAGIO

#### A.—ANTECEDENTES REMOTOS

1. El sufragio es tan antiguo como la sociedad misma. Desde que se organizaron las primeras células humanas y los hombres se vieron en la necesidad de estructurar su conglomerado sobre bases más o menos sólidas de funcionamiento, la designación de aquellos que por su sabiduría, experiencia o fortaleza habrían de constituirse en guías y guardianes de aquel orden incipiente fue una necesidad. Desde entonces, el hombre elige o aclama y por lo mismo, quienes, a través del tiempo, han pretendido la dirección de los pueblos y de los gobiernos, cifran la estabilidad de su situación en la elección directa de los miembros de la sociedad o, al menos, en la aclamación de las multitudes. Cualquiera que haya sido la justificación de la autoridad, los que de hecho la hayan ejercido, en ningún momento han olvidado que sólo la confianza y adhesión de los gobernados puede dar seguridad al ejercicio de la misma. La elección, pues, directa o indirectamente, ha sido una constante política en todos los tiempos.

Es evidente que en el reconocimiento a la libertad de expresión que consagran todos los Estados de Derecho, va implícita la aceptación de esa inclinación inherente a la naturaleza humana que lleva al hombre a expresar sus ideas sobre los seres y las cosas. Si vive en sociedad necesariamente, no por defecto como sostenían los iusnaturalistas —Hobbes, Locke, Pufendorff, Rousseau—, sino porque espiritual, intelectual y orgánicamente está condicionado para ello, no es difícil colegir que todo cuanto integre y circunde esa sociedad, merece por parte de todos y de cada uno de sus integrantes el juicio, la expresión de lo que según ellos sea conveniente para su mejor desenvolvimiento y mejor marcha. El derecho al sufragio es la concretización que de la libertad de opinión hacen las legislaciones. El hombre puede elegir porque puede opinar y como ser racional y libre que es, no es difícil esperar que de su opinión resulte algo benéfico para él y para la comunidad en la cual vive.

2. Grecia.— Es innegable que el pueblo griego fue quien tuvo la mejor organización política de la antigüedad. Dícese que era entre ellos donde mejor aplicación tenía el principio de la de-

mocracia directa. En sus famosos estados-ciudades, el ciudadano disfrutó de una participación bastante activa en las determinaciones generales. Desde luego que la escasa complicación de la vida de entonces, además de la reducida extensión territorial y de la escasa población ciudadana, facilitaba grandemente las reuniones, más o menos frecuentes, de todos los individuos aptos para ello, en los sitios especiales donde se deliberaba sobre la suerte de la ciudad. La práctica electoral no fue, pues, desconocida para ellos. Conocieron, tratando de remediarlos, los males que el ejercicio degenerado de la democracia conlleva. Con todo, en sus elecciones apenas si se vislumbran rudimentos de una vida civilizada. Se desarrollaban tumultuosamente, imponiéndose, la mayoría de las veces, los caprichos de las turbas. No obstante, el ciudadano griego gustaba de ellas y veía en su práctica uno de los medios adecuados para llegar al ejercicio de las funciones públicas. Siendo la polis una institución sagrada, todo cuanto a ella concerniere no podía menos que despertar un profundo respeto a estos hombres ciudadanos por antonomasia. Si concebimos la política como arte y ciencia de las cosas de la ciudad —y por extensión de los pueblos— los griegos fueron los más políticos de la antigüedad. Claro que estas democracias plebiscitarias no estaban exentas de las múltiples dificultades que su ejercicio suscita, pero es preciso reconocer que en este campo, como en tantos otros, estos pueblos mediterráneos se levantan como faros imperecederos del devenir de la humanidad. El respeto a ciertos derechos que la condición de ciudadanos suponía, es indudablemente uno de los puntos de partida que las posteriores concepciones políticas tuvieron en cuenta. Grecia ha influenciado con todo su pensamiento hasta el mundo de nuestros días.

Los griegos idearon, como medios de expresión del querer popular, el sorteo y la elección. En los primeros tiempos de su organización dieron preferencia al sorteo o kleros. Con él buscaban permitir el acceso de todos los ciudadanos a las funciones públicas y liberar el ideario democrático de la intromisión de prácticas viciosas. Si los gobernantes se sorteaban, considerándose aptos para ello a muchos, la aspiración de servir a la ciudad no sólo era posible a todos, sino que ese querer no se veía entorpecido malévolamente por sutiles artimañas.

Es de anotarse que esta apreciación, ideal y recta como la que más, suponía una organización social bien elemental en la que los miembros del conglomerado, a más de pocos fuesen lo suficientemente capaces para justificar su aspiración. Resalta sí el permanente afán de políticos y filósofos por sentar sobre bases éticas y eficaces por consiguiente, la designación de gobernantes.

La elección, por el contrario, buscando la selección de los mejores, era marcadamente aristocrática. A falta de un camino

mejor, sigue siendo el medio aplicado en nuestras sociedades modernas. Los griegos miraron siempre con bastante recelo este sistema. Si bien, en principio, toda sociedad debe estar regida por quienes sean más aptos para ello, la mecánica de esta determinación conlleva, en no pocas veces, a convertir la práctica más típicamente democrática, en una lucha sin cuartel en que los más audaces —que no siempre los más capaces— terminan imponiéndose. Con la elección o Hairesis, pues, los griegos consideraron inherente toda suerte de corruptelas electorales; ella originaba la formación de grupos que, unidos por juramento —Synomosiai— y a través de la intriga, el soborno y la intimidación, buscaban manejar las elecciones imponiendo sus candidatos y logrando así los resultados apetecidos. Por lo mismo Aristóteles expresaba cómo cuando los cargos se llenan por votación, los candidatos erigen sus campañas en la más cruda demagogia, no pudiendo esperarse de esta insana actividad ningún bien para la polis y sus componentes.

Como atrás quedó anotado, en ningún momento lo más selecto de la filosofía griega miró con indiferencia estos temas de capital importancia para la suerte del Estado. Platón en su República dio cauce, con el brillo y la elegancia de su estilo incomparable, a todo su frenético idealismo. Obsesionado con la búsqueda del Bien Supremo y subordinándolo todo a su completa realización, excluye de su estado perfecto tanto el sorteo como la elección. La escogencia de los gobernantes es para él algo ciertamente complejo, que en ningún momento puede dejarse al vaivén de la fortuna ni a las veleidades de las masas. Se prepara al gobernante con más intensidad, con más esmero, con más diligencia y con más honradez que cualquier otro profesional. Esta clase, la primera de su organización social, exige condiciones y renunciamentos excepcionales. La designación de la autoridad se margina, en el estado platónico, de toda inquietud ciudadana. Pero esta concepción, utópica como todo su sistema —consecuente y brillante como ninguno— vino a ser suplantado por otro más real, cuando la práctica y la experiencia de las cosas humanas, a través de los años, le dieron esa serenidad espiritual que contrastaba con la fogosidad de sus años juveniles. En las Leyes, obra de su madurez, Platón hace concesiones a la elección y al sorteo. Vuelve del mundo de sus sueños fantásticos y erige la autoridad sobre la escogencia de sus súbditos. Con todo, irremisible aristócrata que era, levanta su nueva sociedad sobre bases marcadamente clasistas. No pudo, pues, en ningún momento de su vida, dejar de manifestar su profundo desdén hacia el grueso de la población, que la alcurmia de su nacimiento y la fecundidad de su pensamiento producía. En la designación de los 360 miembros que componen el Consejo deliberativo, combina indisolublemente el sorteo y la elección; divide el cuerpo social en 4 clases habida cuenta de su potencialidad eco-

nómica, atribuyéndoles igual número de representantes con lo que coloca a las clases más ricas, las menos numerosas, con un mayor número de miembros en el Concejo deliberativo que las más numerosas. El número de elegidos era doble que el de puestos a llenar; el sorteo eliminaba la mitad de ellos. Los 37 guardianes de la ley eran designados mediante una triple elección. Por votaciones sucesivas se escogían 300, después 100 y finalmente los 37.

La concepción aristotélica diverge de la de su maestro. Siempre les reconoció a los ciudadanos el derecho a elegir gobernantes y a pedirles explicación de la labor realizada. Con todo, este derecho no descansaba en la base igualitaria que supone el sufragio universal, sino en la capacidad económica. La medida de sus intereses lo será de la elección; cuanto mayores sean sus bienes, así serán sus votos. Afirmaba Aristóteles la peligrosidad de la participación de las masas, fundándose en la enemistad y discordia que la pobreza provoca.

La democracia, en las ciudades-estados griegos, era directa. El pueblo se reunía en las llamadas asambleas populares y tomaba las decisiones concernientes a los problemas generales. El voto se expresaba, en la generalidad de los casos, de manera pública; el ciudadano indicaba su afirmativa mediante una señal con los brazos y su negativa permaneciendo quieto. El voto secreto no tenía lugar sino en muy raras ocasiones y principalmente cuando se decidía la suerte de los acusados políticos; la pena para éstos impuesta era el ostracismo o exclusión del territorio del Estado; los votantes manifestaban su decisión escribiéndola en tablas de barro o en conchas de moluscos, depositándolos luego en urnas especiales. Igual procedimiento se seguía cuando se trataba de otorgar a alguna persona el derecho de ciudadanía.

La asamblea de Atenas, conocida con el nombre de Agora, data de épocas anteriores a Solón. Este legislador dividió la sociedad en 4 clases, atendiendo a los bienes de fortuna. Con criterio en esta clasificación se seleccionaban los miembros del senado. El paso del tiempo fue complicando el funcionamiento de las asambleas por lo numeroso de sus miembros. Las decisiones se tomaban por simple mayoría; lograr acuerdos satisfactorios en tales corporaciones resultó ser empresa verdaderamente difícil; sólo quien más vociferara e intrigara lograba imponer su parecer; los retozos democráticos de entonces, llevaron a que quienes miraban las cosas del Estado desde otro ángulo, sintieran profundo desprecio y no menor recelo por tales instituciones. Las andanadas contra el sistema democrático son, pues, tan antiguas como él mismo.

Los debates que se realizaban en el Senado eran bien distintos a los que tenían lugar en las asambleas. La misma organización que los griegos quisieron darle a su ciudad, buscó que esa corporación estuviese conformada no sólo por elementos

fuertemente aristocráticos, sino por hombres aplomados y con experiencia en el manejo de los negocios públicos. Por lo mismo, su funcionamiento revistió siempre gran solemnidad y orden. La serenidad y el juicio precidió, la más de las veces, la amplia libertad de que gozaban sus componentes. Puede afirmarse que esta augusta corporación fue el pilar fundamental de la grandeza y apogeo de los estados-ciudades griegos.

3. Roma.— Los romanos, que opusieron al marcado espíritu especulativo de la filosofía griega, su profunda convicción práctica de las ideas, dispusieron de un perfeccionado sistema electoral. Las elecciones constituían para ellos una realización técnica puesta al servicio de su concepción democrática de la ciudad; era el medio adecuado, la idea puesta en marcha del principio democrático. El apogeo de la práctica electoral lo marca la era republicana. Entonces, la estructuración y funcionamiento de los comicios curiales, centuriales y tribales, así como la estructura y funcionamiento del concilium plebis, se apoyaban en un depurado y honesto sistema electoral. En principio todos los ciudadanos tenían el derecho a elegir y a ser elegidos, sin embargo, en la práctica el ejercicio de las funciones públicas era privilegio de la minoría aristocrática. Eran ellos los que, merced al ascendiente que su posición económica y social les daba, determinaban de manera absoluta la escogencia de los gobernantes y la marcha de la comunidad. En estas condiciones la función primordial que con el sufragio se buscaba, se veía entorpecida y su realización se convertía en una de tantas aspiraciones fallidas. El sistema electoral romano desconocía el sufragio individual, directo e igual; las elecciones se realizaban por grupos. Era el voto global y desigual de las curias, centurias o tribus y eran siempre de segundo grado. En los comicios curiales, de los que eran excluidos los plebeyos, las elecciones se convertían en puro simulacro.

El alcance de las elecciones romanas era mayor que las griegas. El pueblo no solamente elegía gobernantes, sino que elaboraba leyes; deliberaba sobre la guerra y sobre la paz; decidía lo concerniente a convenios, alianzas y tratados.

Una vez que Roma se hubo lanzado a la expansión territorial y sus legiones victoriosas iniciaron la abundante prosperidad, las riquezas traídas del Asia crearon las grandes desigualdades sociales, desquebrajando, por consiguiente, la austeridad de sus costumbres. Si lo severo y sano de éstas, junto con su alto sentido patriótico, fue causa del rápido apoderamiento del mundo conocido, las ventajas que este logro significó, causaron su derrumbamiento. Su sistema, sentado en una rígida organización familiar, cedió ante los embates del dinero con su secuela de vicio y molicie. La elección dependió, entonces, no de las aptitudes de los ciudadanos más calificados, sino de la capacidad para com-

prar sufragios. La facción, con sus apetitos inconfesables de poder y su desmesurada ambición filistea, se señoreó del panorama político. La autoridad del senado y el poderío militar, que llegaron a su apogeo en los últimos tiempos de la república, generalizaron la corruptela electoral. Durante el imperio su práctica no fue sino una simple farsa.

La aplicación que el sufragio tuvo entre los romanos fue ciertamente extensa. A través de él cada miembro del Estado reunía en sí los poderes en que se divide el gobierno representativo de las sociedades modernas; por su medio legislaba, gobernaba y juzgaba.

Se considera a los comicios, o sea la asociación de los miembros de las diferentes clases en que estaba dividida la población, como la fuente del derecho al sufragio. Ellos elegían a los magistrados, discutían las leyes y daban cuenta de las acusaciones que les eran sometidas por vía de apelación. Los comicios donde la práctica democrática era más pura eran los de tribu; en ellos se aseguraba una ventaja a la mayoría real, votándose por cabezas.

La práctica electoral romana, como la griega, era bien extraña a toda costumbre civilizada. El tumulto, la fuerza y los caprichos y veleidades de las multitudes fueron los factores de que dependió la elección. Con todo, es justo reconocer que, al menos en un plano teórico, esta época por lejana que sea, no desconoció, en ningún momento, la capacidad de todo hombre de tomar decisiones convenientes a la comunidad. La lucha, pues, por convencer a los omnímodos e infalibles de que los hombres son aptos, a través de ciertas condiciones desde luego, no sólo para vivir en sociedad sino para determinar su rumbo, es bastante antigua.

4. Edad Media.— El pensamiento electoral romano se prolongó en la Edad Media. Si el cristianismo aportó al nuevo orden que iniciaba una concepción distinta de Dios, del hombre y del Estado, dando al traste con el fundamento en que descansaba la formidable estructura romana, ésta, con el espíritu práctico de sus instituciones siguió ejerciendo una notable influencia. La idea del hombre como chispa divina, dotado de cuerpo y alma, en tránsito hacia un mundo mejor, humanizó incuestionablemente las relaciones. Un espíritu esencialmente distinto, de amor y justicia, precedió la organización política. El hombre adormiló sus viejas pasiones insanas y la contemplación fue su razón fundamental. La paz, la tranquilidad, el respeto y la colaboración enmarcaron esa sociedad corporativa. En este mismo orden de ideas se realizaron las elecciones. Así se constituyeron las primeras iglesias cristianas; en sus diez primeros siglos de existencia, obispos y pastores —sin excluir el de Roma— fueron elegidos por los fieles. Sobre esta base también se edificó la prosperidad y el es-

plendor de las ciudades italianas. En la elección se apoyaron las autoridades populares para combatir el feudalismo, antes de que se hiciera lo suficientemente poderoso para prescindir de ellas. Es la época en que las elecciones crean, no sólo las Asambleas Populares, sino también reyes absolutos. Los primeros Reyes de España y Francia debieron su trono a la elección; aún antes de convertirse en hereditarias, muchas monarquías fueron electivas.

Durante la alta edad media, la Iglesia fue la única institución que conservó la pureza de las elecciones. La colectividad eligió sus miembros; así, bajo la forma de la elección o de la aclamación, la Iglesia pretendió realizar la concordancia entre la vox populi y la vox Dei con la fórmula la plebe praesente, hasta que el régimen feudal, vertiginosamente creciente, desnaturalizó su intención con la venta y el tráfico de los obispados. Los ingentes esfuerzos que realizó por volver a aquella sana costumbre resultaron estériles; la participación en las elecciones quedó reducida, entonces, a los nobiles Ex populo, los Nobiles Laici y los majores natu.

Durante esta época muchas ciudades gozaron de amplia autonomía local; los ciudadanos elegían los alcaldes y otros funcionarios del municipio. En España éstos gozaron de gran independencia; los ciudadanos elegían a sus regidores, que en conjunto formaban el cabildo. Igual procedimiento prevaleció en América durante el siglo XVI.

Las órdenes religiosas fueron celosas en su adhesión al principio representativo; la pureza y el respeto al sistema electivo era incuestionable. En las llamadas ciudades mediterráneas —Barcelona, Valencia, Marsella, Génova—, aparece la primera manifestación de los sistemas electorales modernos, en el orden político, de honda inspiración canónica. El desarrollo de la vida comunal y el procedimiento electoral fue muy rudimentario en las ciudades flamencas, inglesas, alemanas e incluso francesas. La influencia ejercida sobre estas ciudades por Italia fue notoria.

En la doctrina conciliarista del siglo XIV se encuentra fundamentalmente la teorización medieval de las elecciones. No obstante, con anterioridad se había hecho hincapié en la necesidad de que el pueblo participase en la elaboración de las leyes, principalmente con San Isidoro, Usatges de Cataluña e Ivo de Chartres. Esta doctrina conciliarista asentaba la legitimidad en la elección; el monarca que se marginase de esta exigencia se convertía en tirano.

Durante la baja edad media la idea de mayoría que había sustituido a la unanimidad o aclamación, sufrió un rudo golpe. La influencia germánica se manifestaba con la intromisión de fuertes minorías y con la importancia concedida a la parte más sana

del pueblo. No sólo se atiende al número, vale decir a la mayoría, sino a la calidad de la opinión, en función de la fortuna o de la preparación. Impera entonces un criterio restrictivo del derecho electoral.

La preponderancia obtenida por las monarquías absolutas en toda Europa, desaloja las prácticas electorales difundidas en la edad media. Así es como, cuando los revolucionarios de 1789 elaboraron su concepción del régimen representativo, carecían de experiencia inmediata alguna.

5. El Islam. — Así como es innegable la influencia desplegada por el cristianismo en occidente, es necesario admitir la ejercida por el mahometanismo, no sólo donde tuvo su asiento primitivo entre los árabes, sino en la Europa que ocuparon. Por lo demás, como que a la par que un credo religioso, fue todo un sistema político, haremos una ligera referencia a su organización con relación al tema que nos ocupa.

Antes de la aparición de Mahoma, el pueblo árabe se hallaba aglutinado en distintas tribus que gozaban de más o menos independencia. La tradición refiere cómo sus jefes eran elegidos por las familias más poderosas y acatados por todos.

En la concepción mahometana el poder viene de Alá; los hombres del derecho se hallan vinculados a la religión. El poder político pertenece al pueblo y se trasmite de manera directa al jefe de la comunidad musulmana. Su titular es el califa; esta institución fue creada de hecho con fundamento en las inmediatas actuaciones de Mahoma. El primer sucesor fundó su autoridad siguiendo la línea tradicional, el consenso popular y el fundamento religioso. Posteriormente las escisiones políticas llevaron a la guerra civil; como consecuencia de las nuevas circunstancias, a los elementos anteriores se sumó el militar como causa de la autoridad.

## B.—ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

6. Inglaterra. — La concepción moderna de la representación política apareció por primera vez en Inglaterra. Desde el siglo XVIII prevalece la idea de que el reino está formado por las asambleas de los pares y de los comunes; por tanto a cada miembro del parlamento se le consideraba como representación del imperio; su voluntad no es la de la colectividad que lo ha elegido, sino la del Estado. No obstante, la evolución de sus instituciones representativas ha sido más lento que en cualquier otro país europeo. Bien es verdad que el sistema electoral es entre ellos de una tradición secular; así, para los condados, el derecho al voto fue establecido, por primera vez, mediante una ordenanza de Enrique IV en 1430, ordenanza que subsistió durante más de 4 siglos. Sin embargo, el sufragio universal no fue estatuido hasta

1918, cuando su práctica se realizaba desde hacía bastante tiempo no sólo en Europa sino en algunos países de América; por otra parte, hasta 1948 subsistieron los últimos restos del voto reforzado.

En el plano puramente teórico, el reconocimiento del derecho al sufragio no ha presentado mayores problemas. Invariablemente ha sido reconocido bien de hecho o mediante legislaciones especiales. La dificultad, y de aquí la lucha de los pueblos a través de los siglos, ha consistido en la extensión de ese derecho a todo el conglomerado, sin ninguna clase de distinciones. Al respecto, la historia de la legislación inglesa ha presentado idéntica dualidad. No regula el derecho al sufragio de manera general sino que vincula al electorado a una serie de cualidades, cuya posesión faculta al ciudadano para votar.

La condición de elector, hasta el año de 1832, estaba determinada por la propiedad; sólo quien fuese propietario podía ejercer el sufragio. Indudablemente esta limitación, odiosa a la luz de las modernas legislaciones, producía un cuerpo electoral bien reducido. Baste decir que a fines del siglo XVIII un país de diez millones de habitantes, tenía cuatrocientos mil sufragantes.

Tradicionalmente la Cámara de los Comunes estuvo integrada por diputados elegidos por los condados y los burgos. Formaban éstos las circunscripciones rurales y urbanas, respectivamente. Durante la Edad Media, los 40 condados existentes, designaban 4 diputados cada uno de ellos mediante la aclamación o el reconocimiento tácito que de ellos se hiciese. El cuerpo electoral organizado por Enrique VI estaba formado por los propietarios de tierras cuya producción fuese de 40 chelines como mínimo anualmente.

El electorado que formaba las burgos era limitado siempre por reglas variables. Su representación notoriamente desproporcionada a la población a consecuencia de la existencia de distintas clases de burgos, cuya representación no obedecía al número de sus habitantes sino al capricho legislativo. Tal era el caso de los burgos podridos que, a pesar de ser casi deshabitados, tenían derecho a uno o más representantes; los burgos cerrados, pertenecientes al señor local; los burgos abiertos, cuyos miembros electores eran incondicionales del mejor postor; los burgos de la tesorería, de inmuebles pertenecientes al gobierno, llevaban anejo el derecho al voto o aquel compraba a los electores para sus puestos.

La Cámara de los Lores, integrada exclusivamente por la nobleza, disponía a su antojo de gran parte de las bancas en la cámara de los comunes durante el siglo XVIII. Como consecuencia de la implantación de la franquicia territorial, se presentaba el paradójico resultado de que ciudades populosas e in-

dustriales, como Liverpool, Manchester, Birmingham y Newcastle, carecían de representación alguna, mientras que burgos podridos, como el de Old Sarun, con un sólo elector no residente, tenían derecho a dos diputados. Esta protuberante incongruencia permitió que los grandes terratenientes, agrupados en el partido conservador, aseguraran su permanencia en el poder durante el primer tercio del siglo XIX.

A partir de 1832, con la Reform Act de ese año, acentuadamente revolucionaria, se inicia un proceso cuyas etapas están señaladas por las leyes electorales de 1867, 1884, y 1918. Mediante ellas se amplía constante y asombrosamente el cuerpo de sufragantes. Las franquicias electorales se conceden entonces a un número cada vez mayor de personas. La presión de las grandes masas, sobre la minoría selecta de la época, por la consecución de igualdad de derechos políticos, se hace incontenible. Es evidente que sólo mediante la acción de las ideas, o de éstas con la fuerza, ha logrado el hombre, en el curso de su historia, asomarse un poco siquiera al respeto de sus derechos.

La citada ley de 1832 liquidó los burgos podridos, cerrados y abiertos, haciendo una mejor redistribución de los puestos y reduciendo considerablemente los odiosos requisitos censitarios del cuerpo de electores de condados y burgos. Así hizo su asomo a la vida política inglesa, un cuerpo electoral formado por pequeños burgueses y pequeños terratenientes hasta ese año injustamente excluidos. De cuatrocientos treinta y cinco mil sufragantes que hasta entonces había, se llega a obtener seiscientos cincuenta y dos mil.

Hasta ahora el enjambre proletario de las populosas ciudades industriales ha sido marginado de la actividad electoral. Su preocupación debe ser otra. No conocen más que jornadas extenuantes y no se les considera sino como una materia prima más, cuyo costo ha de ser el más bajo posible. Esta fuerza formidable bulle desde tiempo atrás. La Representación of the People Act de 1867 al concederles el voto no hace cosa distinta que adaptar la legislación a un hecho de claridad meridiana: la importancia de la clase artesanal. Con este reconocimiento fue posible elevar el número de sufragantes de un millón a dos.

Merced a la tercera reforma, segunda Representación of the People Act de 1884, se extendió el derecho al sufragio a los campesinos, consiguiéndose un cuerpo electoral de cuatro millones y medio.

El sufragio universal, masculino y femenino para las mujeres mayores de 30 años que fuesen electores administrativos o casadas con un elector cristalizó finalmente, como permanente aspiración de una clase política honrada, sensata y de avanzada, a través de la tercera Representación of the People Act en 1918.

La misma ley igualó los colegios uninominales. De esta manera el número de sufragantes alcanzó la cifra de veintiún millones.

El sufragio universal femenino se vió libre de restricciones impuestas en la ley anterior, por medio de la Equal Franchise Act de 1928, que equiparó electoralmente las mujeres a los hombres. La larga lucha feminista logró al fin sus ansiados frutos. El tiempo ha demostrado cómo los legisladores de entonces no se equivocaron y cómo sí eran infundadas las acerbos críticas que la reacción le hizo. Su concurso en todos los planos que la vida supone no es solamente eficaz sino necesario. Detrás de los múltiples reparos que al reconocimiento de los derechos políticos se hicieron, se escondía, cuando no la arrogancia y el egoísmo, inconfesables apetitos de poder de los hombres. La Representación of the People Act de 1945 reguló nuevos derechos relativos al voto.

Con el partido laborista, una de las agrupaciones políticas más modernas y vigorosas de la Europa contemporánea, se consiguió la abolición de las últimas restricciones electorales inglesas. A su inspiración se debe la Representación of the People Act de 1948 por la que se anuló los postreros vestigios del sufragio reforzado, suprimiendo la representación especial de los 225.000 graduados universitarios y de los 75.000 occupiers of business permises que disponían de voto doble.

Bueno es decir que, no obstante lo lento del proceso electoral inglés, él ha sido seguro. Como todos los cambios y las enmiendas hechas a sus instituciones políticas, él se hizo sin convulsiones sangrientas. El proceso democrático de ese gran país no solamente nos vuelve la fe en las ideas sino la confianza en los hombres. La solidez de sus instituciones como la adhesión de las gentes a sus dirigentes, son un faro permanente para estos pueblos que aún se debaten con la ineficacia de sistemas que siglos y países han demostrado benéficos.

7. Francia. — Veíamos atrás cómo la larga monarquía absoluta de los borbones, una vez que hubo despojado al pueblo francés de la práctica electoral, dejó sin ninguna experiencia inmediata a los nuevos legisladores de 1789 de que pudiesen partir en la organización de la piedra angular de su sistema: el sufragio. Cuando la gloriosa Revolución Francesa irrumpió sobre los diques del despotismo, la efervescencia de los hombres y de las ideas tremolaban desde tiempo atrás en toda Europa. En el ideario rousseauiano, de la expresión de la voluntad general debía emanar la potestad pública; Montesquieu, con su Espíritu de las Leyes, preconizaba la división de los poderes como panacea contra el absolutismo; la revolución americana lanzaba al mundo los derechos del hombre y enunciaba las bases del moderno Estado de Derecho. Con su, "los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos", los franceses recogieron todo

el bagaje de la Enciclopedia y la Ilustración, enseñando a los hombres una idea inalienable e irrenunciable: la libertad. Si éstos eran libres e iguales en derechos, de ellos debía venir la autoridad. La ley es la expresión de la voluntad general, dijeron entonces.

La primera regulación que del sufragio universal se hizo en Francia fue en 1792. La constitución de 1793 acogió en su articulado el novel principio. Solamente hasta 1848 no logró ser llevado efectivamente a la práctica. Bien era cierto que el logro completo de esa aspiración republicana tropezaba no sólo con fuertes obstáculos políticos, sino aún administrativos. La permanente convulsión que en los años subsiguientes a 1789 vivió Francia, imposibilitaban permanentemente toda estabilidad institucional. Sin embargo, deber es reconocer que desde su enunciación en 1792, el sufragio universal ha prevalecido contra todos sus detractores, cabiéndole, por tanto, a Francia, el orgullo de la que ha sido una de las constantes aspiraciones de todos los pueblos: la intervención en la designación de los gobiernos y la confección de las leyes.

En el seno de la asamblea nacional todos estaban acordes en conceptuar que el sufragio debía ser reconocido a los ciudadanos. Sin embargo, divergían profundamente en la determinación de su naturaleza. Aparentemente esto puede aparecer como una discusión puramente superficial, no obstante de su determinación se deriva tanto su extensión, como la posición del cuerpo electoral y del elector individual. En 1791 logró imponerse la teoría que consideraba al sufragio como una función electoral, sobre la que lo tenía como un derecho natural de los que seguían el pensamiento de Rousseau. Esta afirmación resulta evidente si se tiene en cuenta que para ser considerado ciudadano activo —apto para votar— es indispensable no ser criado y pagar una contribución igual a tres jornales. Por aquella época Francia contaba con 24 millones de habitantes y un electorado de 4. Con la adopción que del sufragio universal se hizo en 1792 la cifra ascendía a los siete millones. En 1795 se volvió a la fórmula de 1791. Nuevamente se restauró el sufragio universal con la adición de las llamadas listas de confianza ideadas por Sieyès, después del derrocamiento del directorio por Napoleón en Brumario. Tal era la característica del sufragio durante los famosos plebiscitos napoleónicos. El sistema se complicó aún más por el senado consulto del año décimo de la República, introduciéndose el sufragio de tres grados.

A principios del siglo XIX se introniza el régimen censitario. Con esta fórmula se redujo considerablemente el cuerpo electoral. La Carta de 1814 exigía para ser elector treinta años de edad y trescientos francos de contribución. A consecuencia de esta medida, un país de 30 millones de habitantes, sólo contaba con 100.

000 electores. La reducción de los impuestos directos disminuyó aún más la cifra anterior; en 1827, 32.500.000 francesas arrojaban 82.000 votantes. En 1830, por la carta de ese año, se reducen los requisitos a 25 años y 200 francos, con lo cual se logró un cuerpo electoral de 182.000, mientras Francia contaba con 32 millones de población. En 1845 el número de electores ascendió a 248.000 y la población a 35 millones.

El espíritu burgués detentaba para sí el idealismo de 1789. El absolutismo de los borbones cedió el solio a una burguesía cada vez más poderosa. Las restricciones operantes hasta 1848 no se justificaron más que por su afán de perpetuarse en el poder. Con la revolución de este año, el control electoral por ellos ejercido se ve notoriamente menguado. Con la implantación que del sufragio universal se hizo, el número de electores de 250.000 ascendió a nueve millones. El principio se mantiene a partir de 1850, salvo las candidaturas oficiales.

La III República promulgó en 1875 su ley electoral. Se consagra el sufragio como "la fuente impura pero necesaria de todo poder político". Es sólo un armisticio que se hace entre las ideas de los legisladores y los hechos. Se implanta el sistema de distritos uninominales. El escrutinio de lista o plurinominal se establece en 1885. En 1889 se vuelve al sistema de 1875 que se mantuvo hasta 1919. Este año se ideó uno mixto que organizó el principio proporcional y el mayoritario. En 1927 se volvió al criterio uninominal.

Las mujeres, los militares y algunos súbditos coloniales tomaron parte, por primera vez, en las elecciones de 1945 a fin de elegir las dos asambleas constituyentes. El sistema llevado a cabo en estas elecciones fue el proporcional de listas bloqueadas y del mayor promedio, todo de acuerdo con la ordenanza de 17 de agosto de 1945. El sistema de Hondt fue adoptado por la ley electoral de 5 de octubre de 1946. Por ley de mayo de 1951 se acoge un sistema mixto similar al de 1919, combinado con el método proporcional de Hondt.

8. Estados Unidos.— La Constitución Americana constituye una de las transacciones políticas más interesantes de los tiempos modernos. Es evidente que la conquista de una fórmula aceptable que lograra coordinar los variados intereses de las trece primitivas colonias con las necesidades de un Estado estructurado sobre bases insólitas para el viejo pensamiento europeo, fue el resultado no sólo de una sólida filosofía política sino la obra de verdaderos maestros en el manejo de los hombres. Por lo mismo, se hizo necesario el decurso de muchos años para el afianzamiento de la primitiva idea de los padres de esa gran nación.

Esta capacidad de maniobrar extraordinariamente en la cuerda política se reflejó en la legislación electoral. Las normas que

con relación a la capacidad electoral tenían estatuido los distintos estados fueron respetadas por la constitución federal. Esas normas hacían referencia a franquicias censitarias —propiedad de bienes muebles o pago de impuestos—. No obstante, la ampliación del cuerpo de votantes se muestra progresivo desde los primeros años de vida independiente hasta la implantación del sufragio universal.

El derecho al sufragio fue extendido a todos los ciudadanos sin distinciones de nacionalidad y de color por medio de la enmienda constitucional XV en 1870.

Las mujeres obtuvieron el reconocimiento merced a la enmienda XIX de 1920. En la actualidad el principio general estatuye que todos los ciudadanos mayores de edad disfrutan de capacidad electoral.

En algunos estados el derecho al voto de los negros y de los emigrantes europeos se halla sometido a restricciones de tipo cultural. La organización del procedimiento a seguir y la formación y actividades de los partidos se halla regulada minuciosamente por leyes especiales en cada uno de los Estados de la Unión.

9. España.— La constitución de 1869 proclamó en España al sufragio universal. Con anterioridad, en 1812, el derecho se reconoció a "todos los ciudadanos avecindados y residentes en el territorio de la parroquia respectiva" —artículo 35—, viéndose sometido este sufragio a un segundo y tercer grado en las juntas de partido y de provincia antes de quedar elegidos los diputados de cortes. Con la legislación de este año aparecen, por primera vez, los esbozos de sufragio universal.

El principio del sufragio restringido se aplicó en las leyes electorales de 1837, 1846 y 1865 pues la calidad de elector era determinada según la contribución que se pagase, la renta que se percibiese o la profesión que se ejercía.

El sufragio universal fué establecido mediante el decreto de 9 de noviembre de 1868. Según él, eran electores todos los españoles que tuviesen más de 25 años de edad y estuviesen inscritos. Las primeras elecciones donde se aplicó el sufragio universal fueron las acortes constituyentes de 1869. La nueva constitución dispuso en su artículo 16 que "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 concejales".

Suprimido el sufragio universal se restauró el restringido a la manera de 1865 por la ley Canovista de 20 de julio de 1877. Por ley 28 de diciembre del año siguiente, del derecho al sufragio sólo disfrutaban los españoles que fuesen contribuyentes por la

cuota mínima de 25 pesetas anuales de contribución territorial o de 50 pesetas por subsidio industrial, y a los que desempeñasen determinados cargos y profesiones.

El sufragio universal se restablece nuevamente por la ley de 26 de junio de 1890. Se consolida con la ley de 8 de agosto de 1907 según la cual eran electores "para diputados a cortes y concejales todos los españoles varones, mayores de 25 años, que se hallen en pleno goce de sus derechos civiles y sean vecinos de un municipio en el que cuenten 2 al menos de residencia —art. 10.—. Esta misma ley distinguía los distritos uninominales de los plurinominales. Estos comprendían a los grandes centros de población y sólo en ellos las minorías lograban obtener la representación que el sistema de voto limitado les concedía.

En 1919 y 1921, a través de los proyectos de Burgos Mazo y Bullagal, se intentó la aplicación de la representación proporcional. Por medio de los estatutos municipal y provincial de 1924 y 1925 se implantó en el área local.

El principio del sufragio universal se mantuvo en la constitución de la República. El artículo 36 disponía que "los ciudadanos de uno y otro sexo, mayores de 23 años, tendrán los mismos derechos electorales conforme determinan las leyes".

El Estado franquista o nuevo Estado Español se define como representativo. Esta es más bien corporativa. Mediante ella se reconoce a todos los españoles el derecho de participar en las funciones públicas representativas. Esa participación se realiza a través de la familia, el municipio y el sindicato principalmente.

El desarrollo electoral español ha tenido bastantes altibajos. Como consecuencia de una actividad política turbulenta, en que el fraude y la violencia se marcaban como constantes peligrosas, los legisladores ensayaban permanentemente fórmulas, siempre a la búsqueda de que la madurez y sanidad de juicio decidieran las actuaciones de los ciudadanos. Con todo, el respeto al derecho y a las ideas no fué posible; la sangrienta guerra civil, que puso de relieve la crueldad y el valor del pueblo español, no fue sino epílogo de una sorda intransigencia larvada desde tiempo atrás. En cuanto a la España de hoy, la voluntad de Franco lo es todo; la aplicación de la divisa borbónica de *L'Etat C'est moi* es el norte de la nueva organización estatal.

10. Colombia.— Desde que el Estado colombiano inició la vida independiente a partir de 1810, su fe en un principio republicano, democrático, representativo y electivo ha sido constante tradición política. Bien es verdad que el despliegue de la idea no ha logrado desarrollarse —ni aún en los últimos años— de manera ordenada y pacífica. Por el contrario, intereses mesquinos y pasiones enfermizas han mantenido al país entre la guerra abierta y la contienda latente. La inconstancia ideológica, la fragilidad

institucional y la intemperancia dirigente han malogrado las fuerzas nacionales. Con todo, el espíritu democrático y el respeto al derecho y a la justicia ha iluminado permanentemente el camino de sus más egregios varones. Este punto es quizás el más inexplicable de todos. No podrá negarse que buena parte de los hombres que han manejado los destinos de la nación han sido honestos e inteligentes, que han permanecido fieles al ideario democrático y liberal, sin embargo la lentitud de su desarrollo es verdaderamente alarmante. Baste decir que el desequilibrio social de nuestros días produce verdadero estupor; la desigualdad que la naturaleza impone se ve reforzada por la que los hombres imponen. Vacilamos al pensar dónde está la falla, si en los hombres o en las ideas, o en unos y otros.

Antes de la declaración de independencia los colonos se hallaban acostumbrados a que el gobierno provenía de la metrópoli. Su obediencia a la corona española era peligrosamente incondicional. El despliegue de los factores de poder estaba tan técnicamente dispuesto que sus majestades de ultramar tenían la certidumbre de que su imperio colonial americano era tan sólido como eficaz. Sin embargo ello no era así. El empuje soberbio de las ideas minaba lentamente su autoridad. Una conciencia independiente, libre y dueña de sus destinos producía denodada inquietud en aquellos criollos orgullosos. Los vientos de la América de 1776 y de la Francia jacobina de 1789, animaba el corazón de estos hombres ya decididos. No faltaba sino el sello de la independencia política en los campos de batalla.

El primer acto del pueblo colombiano como soberano y fuente de los poderes públicos se lleva a cabo en las primeras horas de la noche del 20 de julio de 1810 con la formación de la junta suprema, en el cabildo extraordinario que como consecuencia de la presión popular se realiza esa noche histórica.

Al año siguiente esa misma junta suprema se erige en colegio constituyente de cundinamarca, expidiendo nuestra primera constitución política. Esta carta, en lo que al sufragio se refiere, se mostró recargada de detalles en su afán por evitar los males que su desarrollo anárquico produce. Los ilustres legisladores de entonces comprendieron plenamente que la base de la estructura democrática es el sufragio y que viciado mal puede esperarse orden legal alguno.

Los constituyentes de 1812 siguieron la línea electoral trazada en 1811; consideraron al sufragio como derecho precioso y ordenaron a los alcaldes la confección de un censo de todos los parroquianos.

Los padres de la patria de 1821 exhortan vehementemente a todos los ciudadanos a la práctica sana del sufragio, no sólo única fuente para la recta escogencia de gobernantes sino como único remedio contra la violencia y la disolución.

En su constitución boliviana el Libertador no fue ajeno a las inquietudes del sufragio. Disponía que los cuerpos electorales ejerciesen un severo control sobre los sufragantes a fin de impedir la votación a aquellos individuos que por alguna circunstancia no pudiesen hacerlo. El saber y la honradez, no el dinero, eran los requisitos necesarios para el ejercicio del poder público.

La constitución de 1832, que según opinión de don José María Samper es la más liberal de cuentas hemos tenido, manifiesta sus deseos por un sufragio puro de las trabas anotadas por la experiencia, dándole bastante importancia al régimen municipal.

La constitución de 1843, no obstante ser tachada de monárquica y reaccionaria, da relevancia a la pureza del sufragio. Estos sanos propósitos no encuentran eco en estas épocas en que las pasiones políticas se encuentran más exacerbadas que nunca.

Con el fin de garantizar la libertad y la seguridad del sufragante los constituyentes de 1853 adoptaron el principio de la elección directa por el voto popular y secreto. Es de anotar que las cuatro primeras constituciones, a partir de 1821, adoptaron el sistema de elección indirecto como elemento representativo. En la constitución del 53 se elegía por voto directo el presidente y el vicepresidente; los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el procurador general de la nación; el gobernador de la provincia; los senadores y representantes de la provincia.

Por medio de la constitución de 1858 se estableció también el voto directo y secreto para presidente de la confederación y senadores y representantes únicamente. Al presidente lo elegía toda la nación y a los senadores y representantes su respectiva provincia.

La constitución de Rionegro o de 1863 en su parte referente a elecciones establece que el presidente es elegido por los estados a razón de un voto por cada uno de ellos, obtenido por la mayoría relativa de sus electores. El congreso era el encargado de realizar estos escrutinios.

En 1886 la elección de presidente y vicepresidente se hizo por intermedio de las asambleas electorales compuestas de tantos electores cuantos correspondían a la población a razón de uno por cada mil habitantes. Así, se volvió a un sistema semejante al imperante en los primeros tiempos de la república.

A raíz de la reforma de 1910, Acto legislativo número 3, se elige por medio de voto secreto y directo a los concejeros municipales, diputados a las asambleas departamentales, representantes al congreso y presidente de la república. Los senadores son elegidos por las asambleas.

Con la reforma de 1936, Acto Legislativo número 1, todos los varones mayores de 21 años, sin limitación alguna, toman parte

en las elecciones. Estas son directas y mediante ellas se eligen concejos, asambleas, representantes y presidente. En los primeros tiempos de la república las elecciones eran públicas e indirectas, ahora secretas y directas. A partir de esta reforma de 1936 el voto es para los colombianos universal, igualitario, directo y secreto. Es de anotar que en Colombia sí ha existido voto condicionado a requisitos económicos. Antes de la reforma del 36 el elector debía tener una renta anual mínima de \$300.00 o un capital de \$1.000.00.

En virtud de la reforma de 1945 la mujer adquirió ciudadanía, pero no el derecho al sufragio. Cabe anotar la crítica que a este respecto hace el profesor Copete Lizarralde: "La enmienda de aquél año ciertamente no fue técnica. Si se extendía la ciudadanía a la mujer, lógicamente debió desde entonces otorgársele la función del sufragio que es el más importante de los derechos políticos" (1).

Los derechos políticos fueron reconocidos por vez primera a la mujer colombiana por el acto legislativo número 3 de 1954. Es de advertir que este reconocimiento no fue más que una mera fórmula política, hueca y sin sentido, en un país donde por entonces no se celebraban elecciones y donde los propósitos de acudir a ese displicente método democrático no eran en manera alguna ciertos.

El citado acto legislativo de 1954 fue derogado por el plebiscito de 1957, pues, según éste, sólo tienen validez las reformas hechas a la constitución de 1886 hasta el año de 1947. Por virtud del artículo 1º del Plebiscito "las mujeres tendrán los mismos derechos políticos que los varones".

En la actualidad el sufragio universal, igual directo y secreto es el principio imperante en Colombia. Al aceptar esta fórmula nuestros legisladores no han hecho cosa distinta a seguir el criterio predominante en la casi totalidad de las constituciones contemporáneas.

---

(1) Lecciones de Derecho Constitucional Colombiano, p. 124.

## CAPITULO SEGUNDO

### NATURALEZA DEL SUFRAGIO

11. Vista de manera general la evolución histórica del sufragio nos es dable reconocer que él ha sido consagrado siempre. No a la manera contemporánea, ciertamente, que tiende a extenderlo al mayor número de ciudadanos sin las restricciones puramente clasistas de los siglos anteriores. Si en la actualidad se condiciona su ejercicio, sólo se busca con ello la exclusión de quienes, por alguna incapacidad física, no dispongan del elemental discernimiento que su práctica supone y de algunos indignos. Con la afirmación inicial solamente pretendemos decir que, directa o indirectamente, el sufragio, como expresión de consentimiento o negativa al poder público, se ha buscado a través del tiempo. Que en la actualidad esté más racionalizado, concretizado y tecnificado es cuestión bien distinta. Su presencia late desde las primeras manifestaciones sociales.

La determinación exacta de qué cosa es el sufragio o, mejor, de cuál es su naturaleza, si es cuestión en la que no han estado de acuerdo los autores. Aún, quienes lo consideran de una manera difieren en sus matices. En verdad, la naturaleza del sufragio se ha visto condicionada a las doctrinas políticas de un determinado momento histórico. Aparentemente pueden aparecer estas consideraciones sobre su naturaleza como disquisiciones abstractas sin ningún sentido práctico. Pero no es así. De su concepción se siguen un cúmulo de consecuencias interesantes para el Estado y por ende para el ciudadano. Toda una filosofía existencial, social y política va implícita, incuestionablemente, en su naturaleza. Como se le considere, se mirará al hombre. Una vez más el estilo es él.

Pero no es todo. En la actualidad la democracia es indirecta. Sólo esporádicamente los Estados acuden a manifestaciones directas. Tal es el referendium, "la primera de las funciones del sufragio" (2). Si la democracia es indirecta, su régimen político es la representación. Quienes así la fundamentan colocan en primer plano la técnica electoral como única solución al problema de la participación del pueblo en el poder. Por lo mismo el crite-

---

(2) Posada Adolfo, Ciencia Política, Sucesores de Manuel Soler, Editores Barcelona, p. 159.

rio que se adopte en la determinación de la naturaleza del sufragio falseará o no esa participación.

Ensayaremos una exposición cronológica que de las diferentes teorías sobre la naturaleza del sufragio se han conocido. El pensamiento de algunos autores será transcrito textualmente. Finalmente expondremos el nuestro que, sin ninguna pretensión, no merece consideración más que por la honradez intelectual que lo ha inspirado.

12. La primera teoría que de la naturaleza del sufragio se conoce es la clásica Greco-romana. El sufragio era para ellos un derecho inherente a la ciudadanía. Esta se obtenía por el nacimiento en la ciudad. Quien no lo fuere no podía tener ninguna ingerencia en los asuntos de la polis y de la civis. A través del nacimiento se adquiría el privilegio de elegir y de ejercer las funciones públicas. Desde luego que quienes disfrutaban de esta prerrogativa eran una minoría en estos estados-ciudades casi siempre congestionados por el crecido número de esclavos. El griego y el romano se mostró desdeñoso con el extranjero. Quizás la superioridad que en todos los campos demostraron estos pueblos sobre los demás y el desprecio por las costumbres foráneas, juzgadas primitivas y brutales, los llevó a no cobijar con sus derechos a quienes no fuesen conciudadanos. Excluidos los extranjeros de este derecho, para el ciudadano era sagrado. A ellos cabe la gloria de haber sido los auténticos realizadores de la democracia. La función de gobernar pertenecía a todos los ciudadanos. El derecho al voto no descansaba, pues, en la naturaleza del hombre como tal sino como ciudadano.

13. La edad Media continuó la práctica electoral romana. Sin embargo no otorgaban el ejercicio del sufragio atendiendo a la calidad de ciudadano. Esta estrecha concepción Greco-romana se vió desalojada del derecho político por el auge del de Gentes. En sentir de esta doctrina los hombres, por ser tales, poseen derechos con validez en cualquier lugar y en cualquier tiempo. No puede decirse, no obstante, que por hallarse esta nueva idea en franco afianzamiento —alimentada en el espíritu cristiano— el sufragio se considerara como perteneciente a todos los individuos. Muy por el contrario, solamente se otorgaba en consideración a un determinado estamento o clase social. Era un derecho fundamental sí, con la salvedad de que sólo se concedía a los pertenecientes a un determinado status. Se conceptuaba que como los hombres vivían en sociedad, les correspondía tomar iniciativas con miras a un mejor desarrollo comunal. Pero no a todos les era posible discernir sobre lo más conveniente. Solamente quienes pertenecían a grupos especiales por su potencialidad económica estaban en capacidad de tomar sanas decisiones para la colectividad. El dinero era la medida de todas las cosas. Igual consideración persistía en Inglaterra hasta 1918. En Rusia hasta

1936 el sufragio tenía una restricción clasista pero no económica. De él sólo disfrutaban los trabajadores; quien no trabajase carecía de él. Más exactamente, solamente se excluía a la nobleza venida a menos después del golpe de 1917. Ciertamente no debía de verse muy reducido el cuerpo electoral.

14. Con el constitucionalismo aparece una concepción más del sufragio. Se le tiene como derecho natural y absoluto del hombre; descansa en la consideración de ser tal. Los basamentos de esta apreciación se encuentran en la filosofía iusnaturalista que es diferente a la clásica de la edad media. Baste decir que parten de una idea distinta sobre la sociabilidad del hombre. Para los primeros el hombre vive en sociedad por defecto, para los segundos porque está condicionado para ello. Cuando hablamos, pues, de derecho natural refiriéndonos al sufragio no hacemos referencia sino a la Escuela de Derecho Natural de Grocio, Hobbes, Locke, Puffendorf, Rousseau, etc.

La idea central de un derecho natural al sufragio se encuentra en Rousseau. A él seguiremos en la exposición de este otro punto de vista. En su contrato Social, de su concepción sobre el Estado y la soberanía deriva su derecho al voto. En efecto, considera al Estado como la suma numérica de los individuos que lo componen. De aquí deduce que la soberanía estatal está formada por las individuales de los ciudadanos. "Supongamos —dice el citado autor— que el Estado se componga de diez mil ciudadanos. El soberano no puede ser considerado sino colectivamente y en cuerpo; pero cada particular, en su calidad de súbdito, es considerado como individuo; así el soberano es el súbdito, como diez mil es a uno, es decir, que cada miembro del Estado tiene sólo la diezmilésima parte de la autoridad soberana, aunque está sometido a ella todo entero" (3). Si esto es así, es decir, si la soberanía es individual y la del Estado sólo es la suma de las demás, puede colegirse que la expresión de la soberanía del Estado se logrará a través de las individuales. Por tanto todo ciudadano tiene derecho absoluto de manifestar su soberanía a través del voto, en la medida que ella le corresponda. Esta afirmación se hace más evidente si se tiene en cuenta que, según Rousseau, es necesario que de la soberanía se haga a alguien depositario especial. Esta delegación tiene lugar, pues, a través del sufragio, que será por tanto universal, directo e igual. Por otra parte en la concepción estatal Rousseauista, la validez de las actuaciones depende del consenso que la voluntad general le preste y, qué medio más adecuado o, mejor, más obligante, que el sufragio como expresión de ese consenso? Si la voluntad general es la de todos los ciudadanos, ninguno puede ser válidamente excluido de su formación. Tenemos que,

---

(3) Rousseau Juan Jacobo, El Contrato Social, Editorial Araujo, Buenos Aires, Libro III Cap. I p. 59.

entonces, en Rousseau el sufragio es "un derecho natural, inherente a la cualidad de miembro del Estado y anterior a cualquier constitución estatal, un derecho que tiene su fundamento en la misma definición de la soberanía, un derecho en fin cuyo goce no puede quedar subordinado a ninguna condición restrictiva de cualquier naturaleza que esta sea". (4) El mismo autor afirma enfáticamente que el derecho de votar "nadie puede quitar a los ciudadanos" (5). Brillante es desde luego la exposición que de su sistema político hace este autor de las Confesiones. Sutilmente resuelve los reparos que puedan hacerse a su estructuración. Tranquilamente afirma que la voluntad general está constituida por la mayoría y que la minoría, al marginarse de la corriente más numerosa, está equivocada. Claro que no nos dice qué derecho le asiste a la mayoría para detentar el acierto. Digamos finalmente que el Contrato Social es una de las fuentes doctrinales del totalitarismo de Estado. Su concepción de la voluntad general lleva inexorablemente a él. No es pues de extrañar que durante la Revolución francesa políticos como Robespierre hayan sido fervientes rousseauianos.

15. Más moderna que la teoría anterior es la de la Soberanía Nacional. Según este sentir, solamente a la nación entera cabe el derecho de determinar a quiénes, entre sus componentes les es dado ejercitar la función electoral. En su acepción más general nación es el conjunto de los habitantes de un país. Más estrictamente es la sociedad enmarcada en un territorio. Esta, según Posada, "abarca la vida humana, condensada en núcleos y sistemas de relaciones sociales" (6). Soberanía significa poder de decisión sin sujeción a autoridad alguna. No son, pues, los individuos los que tienen el derecho a elegir. Ese derecho sólo pertenece al conjunto, vale decir, a la nación. Por tanto ella misma es quien puede restringirla y determinar el cuerpo de electores.

16. Algunos tratadistas alemanes entre los que se cuentan Loening Stengel, Mayer y Triepel tienen una consideración bien elemental del sufragio. Reconocen, ciertamente, que él es un derecho, mas en la determinación de su contenido lo restringen a la sola participación en la designación de diputados o al simple reconocimiento de la condición de electores. No es posible aceptar esta consideración, según opinión de quienes son sus impugnadores, porque el derecho al sufragio no sólo se tiene como irrenunciable, intransferible y en veces obligatorio sino, lo que es más importante, como uno de los instrumentos más adecuados

---

(4) Carre de Malberg, Teoría General del Estado, Fondo de Cultura Económica, México, 1948. p. 1110.

(5) Ob. cit. Lbo. IV Cap. I p. 104.

(6) Posada Adolfo, Tratado de Derecho Político, Tomo I. 4a. Ed., Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1928, p. 226.

mediante el cual los individuos hacen su aporte al interés público general.

17. Palma es el sostenedor de la teoría de la contraprestación. Según es su opinión el sufragio es un derecho concedido por el Estado en consideración a las obligaciones que él mismo impone al ciudadano. Así como se somete a todos los individuos aptos para ello al deber de prestar el servicio militar y así como se exige que todos contribuyan a cubrir los gastos que la recta administración supone, con la fijación de impuestos, es apenas natural que se les reconozca ingerencia en la designación de quienes han de legislar y de quienes han de dirigir el rumbo del Estado. Sabido es cómo hace mucho tiempo fue descartada la teoría de la contraprestación como fundamento del impuesto. Si la obligación de pagarlos fuere directamente proporcional a los beneficios que se recibiesen del Estado, tendríamos la aberrante conclusión de que ellos deberían ser cubiertos en mayor grado por quienes precisamente no disponen para ello.

Pero la razón primera por la cual se descarta tal consideración del sufragio, es la de que no es posible tener como base de la complicada organización que todo Estado exige, el excluyente y rígido principio del *Do ut Des*, como medio de determinar sus relaciones con los súbditos. La organización social no puede cifrarse en la mera coexistencia de derechos y menos aún de que todo deber y toda obligación deban estar necesariamente sustentados en un derecho correlativo. La vida común supone, incuestionablemente, deberes de solidaridad que el solo hecho de formar parte de algún conglomerado exigen.

18. El Laborismo inglés tiene también su doctrina sobre el sufragio. La tesis se halla expuesta por su teórico fundamental Harold Laski, en su *Estado Moderno*. Innegable es la brillantez y sencillez de este expositor. Sin grandes abstracciones y con claridad meridiana trata de conciliar el viejo ideario demoliberal con las presiones socialistas. Socialismo sin lucha de clases parece ser su divisa. Una concepción eminentemente humana del Derecho y una noción exacta del bien común como supremo fin del Estado enmarcan su pensamiento político.

Laski parte de la consideración según la cual la democracia es aquella forma de gobierno "en que la voluntad del promedio de los ciudadanos disfruta de un acceso directo a las fuentes de la autoridad" (7). De este acceso deduce que existe un derecho al poder político. La primera manifestación de este derecho es el sufragio. "Todo ciudadano adulto —dice— tiene el derecho de elegir a las personas que considera más adecuadas para desem-

---

(7) Laski Harold, *El Estado Moderno*, Librería Bosch, Barcelona, 1932, p. 131.

peñar las tareas del gobierno" (8). Ahora bien, el Estado no es el creador de los derechos. Su papel, en este aspecto, es el de reconocerlos simplemente. Precisamente el carácter de un Estado está determinado por los derechos que en una época dada se vea precisado a reconocer. Por otra parte, "los derechos son, en realidad, las condiciones de la vida social, sin las cuales no puede ningún hombre perfeccionar y afirmar su propia personalidad" (9). Si como vimos, la tarea del Estado es el reconocimiento de los derechos, mal puede esperarse que eludiendo la que parece ser su función principal pueda conseguir su fin. De aquí que considere que el derecho es anterior a toda organización estatal, siendo precisamente de él de donde se deriva su validez legal.

Tiene, pues, el Derecho —para el citado autor— un fundamento ético; por consiguiente el derecho al sufragio participa de esta naturaleza. De aquí que se considere que la participación del ciudadano en las decisiones políticas acentúa su sentido de responsabilidad y exalta su espíritu de civismo. Innegable es que ninguna sociedad puede marchar convenientemente con la indiferencia de sus miembros. Si algún concurso decisivo hay para la bonanza general es el que prestan los ciudadanos determinando bien sea las instituciones, los legisladores o los administradores.

El Derecho al sufragio se deriva en esta concepción del principio de igualdad del género humano. Desde luego que ésta no puede ser sino la política porque cualquiera otra clase de igualdad que se supusiera no sería más que un vano alarde idealista. Si esto es así, en el pensamiento laskiano ninguna razón, de las tradicionalmente esgrimidas, tiene validez como causante de exclusión del ejercicio del citado derecho. Por lo mismo, "ni el sexo, ni la propiedad, ni la raza, ni las creencias debieran restringir las facultades del ciudadano cuando se trata de coadyuvar a la elección de los gobernantes" (10). A la objeción de que una elección que diere cabida a esta amplitud sería con frecuencia errónea, responde Laski que la democracia misma es, por naturaleza, objeto de experimentación permanente y el error apenas uno de sus riesgos. Es que, evidentemente, la democracia, como todo aquello donde intervienen los hombres, lleva implícita la posibilidad de equivocación. Aquí también, *errare humanum est*. Para Laski toda limitación del cuerpo electoral excluye de la prosperidad lograda el resto del cuerpo social marginado. "No se ha ideado ningún sistema que nos capacite para restringir el sufragio de modo que se hermanen las virtudes cívicas y su posesión" (11).

Si para el ciudadano es un derecho elegir, lo es igualmente para ser elegido. Por tanto así como abomina de cualquier con-

---

(8) Laski Harold, Ob. Cit. p. 131.

(9) Laski Harold, Ob. Cit. p. 100.

(10) Laski Harold, Ob. Cit. p. 131.

(11) Laski Harold, Ob. Cit. p. 132.

sideración que tienda a restringir el cuerpo de electores, rechaza la limitación de los elegidos. Es necesario que los que gobiernan representen la más amplia experiencia que pueda conseguirse. "Ninguna clase puede ordenar, jamás, con éxito, la ley a otra clase; ninguna clase, en efecto, disfruta jamás de evidente superioridad para convertirse en el legislador de otra clase" (12). Esta medida es comprensible si se quiere evitar la exclusión del bien común en la participación de los beneficios del poder. Claro está que tal consideración no quiere de ninguna manera decir que no haya un principio ordenador en la escogencia de los candidatos a los cargos de elección. Los derechos se corresponden con las funciones" y no existe ninguna razón para que el contenido de la función representativa no debiera definir las condiciones de su desempeño" (13). Cuanto se quiere es que esas limitaciones sean tan generales que no influyan desigualmente sobre los diferentes sectores de la sociedad.

19. En la actualidad la teoría más generalizada y que mayores aplicaciones ha tenido en la práctica constitucional es aquella que considera al sufragio como un derecho de carácter funcional. Más exactamente se le tiene como un derecho político que la organización del Estado atribuye al ciudadano con el fin de habilitarlo para el ejercicio de una función pública. Mediante esta habilitación puede participar en la actividad estatal a través de la constitución de los órganos representativos. Según Jellinek este es uno de los derechos determinantes del *Status Activae civitatis*.

Sin embargo, la idea del sufragio como función no ha sido considerada de idéntica manera sino que esa misma noción reviste matices diversos en veces contrapuestos.

20. Para no pocos, pues, evidentemente el sufragio es una función. Mas ésta es pública pero no estatal. Así, por tanto, los ciudadanos la ejercen a nombre propio y no del Estado. Claro que su ejercicio busca siempre el interés común.

Biscaretti, uno de los sostenedores de la anterior afirmación, considera el derecho al sufragio como elemental corolario del principio democrático del autogobierno o autarquía que suele atribuirse a una parte del cuerpo electoral. Esta parte es aquella que se tiene como titular de derechos políticos.

En desarrollo de este aserto, algunos autores realizan un desdoblamiento del Estado atribuyéndole dos entidades bien diferenciadas: por un lado el pueblo y por el otro la organización estatal. Según ellos es cierto que el pueblo participa de la organización estatal a través de las elecciones; pero considerar el cuer-

---

(12) Laski Harold, Ob. Cit. p. 132.

(13) Laski Harold, Ob. Cit. p. 133.

po electoral como un órgano del Estado, es sencillamente desnaturalizar el significado de las elecciones. Tal es la idea de Balladore.

21. La posición más conocida y acatada, siguiendo la concepción funcional, es la de quienes consideran al sufragio como una función pública de carácter estatal. Por lo mismo, se tiene a la actividad electoral como una potestad cuya titularidad corresponde al Estado. En su sentir el individuo ejerce un derecho subjetivo sólo en apariencia, pues siempre actúa como miembro de un órgano estatal: el Cuerpo Electoral. La función electoral o sea el ejercicio del órgano electoral, no se realiza en beneficio particular de quien sufraga sino en bien de la comunidad estatal. De aquí que se considere su ejercicio como obligatorio y se sancionen las corruptelas electorales. Con pequeñas variaciones, similar parecer sostienen Posada, Constaín, Carre De Malberg y Davin. El pensamiento de estos autores será expuesto a continuación, habida consideración no solamente de su importancia doctrinal sino de la relevancia de la tesis funcional.

22. Para Don Adolfo Posada la función del Estado encaminada a estructurar, afianzar y aplicar con eficacia un determinado régimen jurídico", debe recoger las manifestaciones de las actividades de los elementos humanos que lo integran, en sus diversas oposiciones y combinaciones de carácter social" (14). Precisamente esta población, con sus oposiciones y combinaciones constituye la sociedad del Estado. La sociedad, pues, comprende a los seres humanos tanto en sus núcleos como en sus relaciones sociales. De aquí que el Estado no sea otra cosa que el ordenamiento jurídico de una sociedad determinada. La sociedad se manifiesta como un continuo e incesante intercambio de satisfacción de necesidades en un grupo dado. El Estado es este mismo grupo o, mejor, sociedad en función ordenadora y normativa de su vida. La sociedad se caracteriza porque dentro de ella conviven multitud de intereses. El Estado por el contrario, constituye un organismo de derecho. "Es la comunidad política —sustantiva— íntegramente considerada; en otros términos, constituye la persona (real) colectiva de la sociedad política en la función del derecho, y el sujeto activo de la soberanía" (15). El Estado y el gobierno no son una misma cosa. El gobierno, "es la organización específica del poder constituido en y por el Estado y al servicio del Estado" (16). Este está constituido por lo que Giner llamó Estado no oficial y Estado oficial, al tiempo que el gobierno será siempre oficial sin descartar, desde luego, la influencia que sobre él ejerce el no oficial.

---

(14) Posada Adolfo, Tratado de Derecho Político, Tomo I, 4a Ed., Librería General de Victoriano Suárez, Madrid 1928, p. 227.

(15) Posada Adolfo, Ob. Cit. 474

(16) Posada Adolfo, Ob. Cit. p. 474.

El gobierno será, más exactamente, "una condensación de las energías políticas, especializadas, que se producen en un régimen jurídico normal, merced a un sistema de relaciones de representación: la forma de gobierno es, como la del Estado representativa" (17). Para que este gobierno funcione es necesario el concurso de aparatos lo suficientemente adecuados. De donde resulta que el gobierno funciona mediante las instituciones políticas. Su forma será, por tanto, la de las instituciones que lo integran. Pero éstas no pueden obrar por sí mismas sino a través de personas que sí puedan hacerlo. Aparece, entonces, la personalización de las instituciones en los magistrados. Estos ejercerán las funciones que aquéllas les atribuyan. De donde la forma de gobierno será la organización de las magistraturas del Estado.

Cada Estado tiene su propia forma de gobierno. Es necesario admitir que no podrá ser, de ninguna manera, caprichosa. En su estructuración será necesario atender a multitud de factores. Tanto la extensión territorial y la naturaleza de su vida política como sus circunstancias ambientales, al tenor de las exigencias que en un momento dado se presenten, determinarán su forma.

"El gobierno, como expresión y realización de la acción política reflexiva, se produce, constantemente, bajo formas difusas e interminentes en zonas del Estado que se confunden con las del hacer político espontáneo. No es posible fijar el momento de las primeras manifestaciones de la acción reflexiva de gobierno. Además, ejercen indeterminadamente acción de gobierno político, representaciones sociales que no están comprendidas en el sistema de las magistraturas públicas —oficiales—: el pensador, el filósofo, el educador, el poeta, el sacerdote, etc., socialmente gobiernan hasta en función política, en momentos de crisis, sobre todo" (18). Como representación también intermitente aunque más amplia y expansiva se presenta el sufragio. A sentir de Posada, él constituye la manifestación histórica más amplia mediante la cual se expresa la acción de gobierno. Por tanto, no es de sorprender que lo tenga como medio capital merced al cual la voluntad colectiva se expresa. De aquí también que se defina como órgano del Estado al elector. Estos son "órganos directos del Estado, encargados de la función electoral" (19).

Posada considera que en la estructura de los Estados el sufragio es la resultante de la intimidad existente entre la sociedad y su Estado. Lo tiene también como el órgano específico más próximo de que dispone el Estado para hacer política reflexiva. Innegable es que todo ciudadano, al designar un diputado o vo-

---

(17) Posada Adolfo, Ob. Cit. p. 521.

(18) Posada Adolfo, Ob. Cit. p. 522.

(19) Saripolos, Cit. de Posada, Ob. Cit. p. 523.

tar la reforma de una ley, antes de poner en marcha su voluntad se detiene —aunque sea sólo un momento— a reflexionar sobre su acción. La acción de votar no es pasiva; por el contrario, al hacerlo, ejecuta un acto específicamente positivo. “De un modo general, puede decirse que el sufragio entraña el mínimum de intensidad y de determinación reflexiva que exige la acción política expresa, específica” (20).

En el Estado —continúa Posada— el sufragio es una forma de la representación política. Quien elige o vota es un órgano del Estado. Un órgano persona que tiene una función representativa. El cuerpo electoral está formado por el conjunto de electores. Estos son los ciudadanos con sufragio. No debe confundirse el cuerpo electoral con el Estado. Este está compuesto por sus órganos y personifica las generaciones presentes, pasadas y futuras. Ahora bien, si el cuerpo electoral no es el Estado tampoco es el soberano. “El soberano es el Estado, y el sufragio es sólo el órgano y expresión de la soberanía del Estado” (21). Cada individuo tiene su voluntad que sumada a la de los demás constituye la voluntad del cuerpo electoral. Esta no es necesariamente la voluntad del Estado. En su formación intervienen fuerzas distintas del sufragio. Esto es evidente si se tiene en cuenta que por muy amplio que supongamos el cuerpo de electores, no puede comprender la totalidad de los miembros del Estado. Además el voto siempre implica algunas condiciones que hacen de él un ejercicio limitado. De donde la confusión del cuerpo electoral con el pueblo no es posible.

El único medio de someter el gobierno del Estado al espíritu social, a decir de la teoría democrática reinante, es la elección popular. De lo contrario el Estado se vería colocado al arbitrio de los gobernantes. Por esta misma razón se busca que todas las magistraturas sean electivas. Esta tendencia se ve exagerada con la institución del referéndum que convierte a los magistrados en simples ponentes de los asuntos públicos que les corresponden, toda vez que quien podrá resolverlos será el cuerpo electoral. Giner advierte que esta clase de garantía, como todas las de su especie, es no sólo insuficiente sino que se apoya en una errónea identificación del cuerpo electoral con el Estado. Esta misma corriente tiende a considerar al cuerpo electoral como único soberano. “Pero aún en los tiempos —dice Giner— que se suponen regidos por estos principios, donde llega al máximun la superstición electoral y se extienden a toda clase de poderes, en las repúblicas más democráticas modernas, el cuerpo electoral no es, ciertamente, la nación misma —según con inexactitud suele pensarse—, sino una corporación más o menos numerosa de representantes, como los demás, de verdaderos funcionarios públicos,

(20) Posada Adolfo, Ob. Cit. p. 523.

(21) Posada Adolfo, Ob. Cit. p. 524.

cuya acción es intermitente, y que a su vez son designados en último término, por ministerio de la Ley" (22).

Posada sostiene, entonces, terminantemente, que el sufragio es una función y el elector un funcionario. No puede considerársele como puro derecho personal, ya que el sufragio no entraña una exigencia del hombre como tal ni constituye una exigencia jurídica esencial como sí lo son la vida, la libertad de conciencia, de actividad, el honor, la propiedad. "El sufragio es una forma de condensación de la voluntad del Estado, que reclama en el sujeto una disposición o capacidad" (23). Precisamente, en el voto se manifiesta el carácter funcional del sufragio. Posada refuerza su argumentación con una cita de Giner: "La designación de los funcionarios públicos por un cuerpo más o menos numeroso de ciudadanos encargados de esta única función que ejercen de un modo periódico, constituye la llamada elección popular, y la función de ese cuerpo, el sufragio" (24). Cuando el ciudadano toma parte en la actividad política, aprobando o desaprobandando una reforma legislativa, con su voto ejercita una función. Al mismo tiempo su acción refleja el sentimiento del cuerpo social. La consideración del sufragio como función hace que él no pueda ser atribuido a todos los miembros del Estado. Giner —cita Posada— sostiene que la función del sufragio, "como todas las específicas, corresponde por necesidad a determinadas personas, tan solo, que poseen la capacidad jurídica al efecto: cuando menos, la mayoría de edad. No hay, pues, nunca sufragio universal, no puede haberlo, sino de un cuerpo electoral más o menos amplio, pero limitado siempre. Ni es dicha función un derecho individual, natural o civil de todo hombre, en cuanto ciudadano; pues esta universalidad es propia exclusivamente de las formas difusas y genéricas del organismo político. El ejercicio de este poder se halla, como el de todos los especiales, condicionado por la aptitud intelectual y moral de los electores, hasta donde pueda exteriormente juzgarse de ella" (25). Si el sufragio es una función, corresponde al Estado que lo organice, determinar las condiciones de su ejercicio.

No es todo. Posada sostiene que el sufragio a la vez que función es un derecho, aunque conviene con Giner en que no sea un derecho natural. Esta tesis la fundamenta con la afirmación de que el derecho al sufragio no descansa en la naturaleza del hombre en cuanto hombre sino en su condición de ciudadano. "El derecho al sufragio arranca del hecho mismo de su existencia: desde el momento en que, por virtud de una evolución histórica, el sufragio se ha llegado a constituir como órgano del Es-

---

(22) Giner, cita de Posada, Ob. Cit. p. 525.

(23) Posada Ob. Cit. p. 525.

(24) Ob. Cit. p. 525.

(25) Ob. Cit. p. 526.

tado, todos los miembros de éste que, en efecto, reúnan, entonces, las condiciones que para el ejercicio del sufragio se exigen, tienen derecho a ejercer la función o funciones del sufragio de que en cada caso se trate" (26).

Ahora bien, una vez que se ha acordado tener al sufragio como una función del Estado es preciso admitir, por tanto, que su ejercicio sólo tendrá lugar cuando y como lo determine la ley del Estado. Esta es la razón, precisamente, de que se imponga como deber a todo aquel que lo posea como un derecho. De considerar el sufragio como una función del Estado se sigue para el sujeto una consecuencia de carácter eminentemente ético. Por otra parte es evidente que estas relaciones éticas que suscita convienen a todas las funciones. Por esto quien tiene derecho a ejercitar la función del sufragio está obligado a: 1º Resolver por sí el problema moral y político que su voto conlleva, vale decir, si debe o no votar; 2º El fin del sufragio exige una determinada conducta en el elector, es decir, que al hacerlo no debe tener en mira más que los intereses del Estado que representa. Existe, por tanto, una moral del sufragio que no pocas veces reviste formas jurídicas. Es el caso de la declaratoria de obligatoriedad: se sanciona penalmente a quien se abstenga injustificadamente de hacerlo. "La consecuencia principal que resulta de que el electorado es una función es la de que el elector está obligado a votar, como todo funcionario lo está a desempeñar su función" (27).

23. Para el profesor Alfredo Constaín el derecho al sufragio político es el que tienen los ciudadanos de tomar parte en todas aquellas manifestaciones de la voluntad nacional. Dejando de lado cualquier anticipación sobre si el sufragio es un derecho del individuo o un deber social, afirma sin reservas que en todo régimen democrático que se asiente en la existencia de una opinión mayoritaria de los asociados, "Los ciudadanos no pueden ni deben marginarse a aquellas actividades de soberanía" (28). El citado autor se adhiere a la tesis expuesta por Eugenio de Hostos en que "todos y cada uno de los que ejercitan la función electoral constituyen la sociedad en masa. Por lo tanto, a la sociedad en masa corresponde el ejercicio del derecho y el cumplimiento del deber electoral. Mas como la sociedad, si es un todo orgánico, no es un todo individual sino colectivo, puede, en el ejercicio de esta función, lo mismo que lo hace en las demás, distribuirse de modo que, cumpliendo cada cual con su deber, la sociedad en masa ejercite su derecho. Eso es, en efecto, lo que sucede en todos los actos electorales, y eso es lo que

---

(26) Posada, Ob. Cit. p. 527.

(27) Duguit, Cita de Posada, Ob. Cit. p. 529.

(28) Constaín Alfredo, Elementos de Derecho Constitucional, Edit. U. del Cauca, 1951 2ª. Ed. p. 299.

constituye la naturaleza de la función electoral, derecho para la sociedad, deber para cada uno de los asociados.

"Siendo un deber de cada asociado, todos y cada uno de ellos pueden ser compelidos por la sociedad al cumplimiento del mismo, puesto que cada falta de cumplimiento es un atentado contra el derecho de la sociedad. Pero si ha de hacer compulsivo ese deber, es necesario que conste en la ley sustantiva como deber constitucional, y en la ley orgánica como obligación sujeta a pena, pues por su misma naturaleza el deber es libre de cumplirse; y no vale ni basta decir que el sufragio es un deber para obligar al ciudadano a que lo cumpla; que también es un derecho, y aunque moralmente, tan compulsivo como el mismo deber es el derecho; sin embargo, no siempre se ejercita ese derecho. Ahora bien, qué derecho es el que funda la función electoral-Funda el derecho de delegación" (29).

Anota Constaín que si bien al tenor de nuestra constitución política el sufragio se califica como una función constitucional, el legislador, a quien corresponde la reglamentación de la Carta, se ha abstenido de hacerlo. Esta la razón por la cual se le considera como un simple derecho que queda al arbitrio del elector. Por lo mismo, reclama la existencia de una ley que dé al sufragio el carácter obligatorio que se desprende de la concepción funcional que le da nuestra estatuto fundamental.

24. Expondremos en el siguiente aparte la teoría que sobre la naturaleza del sufragio trae el profesor francés Maurice Hauriou, en sus Principios de Derecho Público y Constitucional.

"El sufragio es la organización política del asentimiento" (30). O sea, pues, que el voto es la reglamentación de la operación de la voluntad mediante la cual el ciudadano acepta o rechaza la formulación hecha sobre una decisión tomada por otro poder. Con el sufragio también se organiza el sentimiento de adhesión y confianza entre los hombres. De este sentimiento nace el patronato y la clientela, expresiones primeras de toda actividad política. De las consideraciones anteriores deduce Hauriou dos aspectos del poder de sufragio: el asentimiento y la clientela. Y es que, en fin de fines, el sufragio es para él una operación de asentimiento y un acto de confianza.

Operación de asentimiento que aparece manifiesta en el referendium que en su sentir es una de las dos formas del sufragio. Es el caso por el cual una ley formada en el seno de una asamblea representativa del pueblo se ve sometida a la consideración popular. El pueblo, al aceptarla o rechazarla, otorgará o negará

---

(29) Hostos, Cita de Constaín, Ob. Cit. p. 299.

(30) Hauriou Mauricio, Principios de Derecho Público y Constitucional, Edit. Reus, S. A. Madrid, 1927 p. 495.

su asentimiento. En la elección también el sufragio es un asentimiento. El candidato, al solicitar el sufragio de los electores, se ve obligado a exponer un programa y a organizar una campaña electoral presentando su nombre a la consideración del cuerpo de votantes. El electorado responde votando por éstos o por cualesquiera otros candidatos; así consienten o no con ellos y sus programas. Que sea un asentimiento lo prueba la necesidad de presentar candidaturas antes de toda elección.

Como acto de confianza se pone de presente en el hecho de que el asentimiento no es en el elector una operación meramente intelectual sino que, precisamente, ese asentimiento se da en relación con la confianza y la adhesión que le tenga al candidato. En los sistemas uninominales se pone de manifiesto la expresión de confianza a través de la clientela. El elector conoce personalmente al candidato, convirtiéndose en su cliente y su vasallo. Tales los diputados que se interesan en los asuntos particulares del elector y les socorren en las adversidades. En los sistemas de lista tal clientela se forma en relación con los partidos y éste es quien recibe el acto de fe y adhesión del elector a cambio de los servicios que pueda procurarle. El mismo partido político es una organización de patronos y de clientes.

Para Hauriou una de las particularidades del poder de sufragio es el aplicarse igualmente tanto en el gobierno representativo como en el directo. El sufragio se ejercita para la elección de los representantes en el gobierno representativo; ahora bien, como para el ejercicio de cualquier poder se requieren representantes, indirectamente el sufragio puede utilizarse para el ejercicio de todos ellos. Así el poder legislativo se entrega a representantes cuya designación se hace por elección; de donde se tienen "elecciones legislativas y sufragio legislativo, ejercitado con el propósito de constituir legisladores" (31). De igual manera el poder ejecutivo puede ser confiado —como entre nosotros—, a un presidente designado por la elección del pueblo; será el caso de elecciones presidenciales para crear un jefe de gobierno.

Las aplicaciones del sufragio son así mismo variables en el gobierno directo o semidirecto. Existe el referendum legislativo y el plebiscito de los jefes de Estado sobre medidas administrativas; el jurado criminal y el jurado civil— en los países anglosajones— que hace participar de manera directa en la justicia a los ciudadanos. Así pues, el sufragio participa directamente en las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales.

"El poder del sufragio es, a la vez, una manifestación de la soberanía nacional y un poder que participa en el gobierno" (32). Como expresión de la Soberanía nacional constituye un fuerte poder de dominación toda vez que es el que de mayor fuerza

---

(31) Hauriou, Ob. Cit. p. 499.

(32) Hauriou, Ob. Cit. p. 504.

dispone en el Estado. Como participación del poder en el gobierno es el que de menos competencia disfruta. "Como poder de soberanía es el primero, como poder de gobierno es el último" (33).

Pero es qué en verdad —se pregunta Hauriou— es el sufragio un poder de gobierno que podemos colocar al lado del poder ejecutivo y del poder legislativo? Lo cierto es —dice— que dicho poder se mezcla a los acontecimientos y vida política del Estado como los poderes legislativo y ejecutivo. Claro que en su forma de poder electoral se mezcla poco, a pesar de lo cual cada vez que se renueva, por ejemplo, la cámara de diputados, se observa el advenimiento de una nueva mayoría. Cuando, en caso de disolución de la cámara de diputados, se recurre al fallo del electorado a fin de resolver el conflicto presentado entre el gobierno ejecutivo y la cámara, se mezcla más en la vida del Estado. Su intervención en el gobierno se manifiesta aún más en la forma de poder de referendum ya que su ingerencia en la legislación es directa.

Es cierto que no es suficiente que el poder de sufragio intervenga en la vida política y gubernamental. Lo que importa saber es si interviene realmente con un poder de gobierno. Esta duda no se presenta en los pueblos que tienen un gobierno directo y semidirecto, ya que en ellos la participación de los electores en el gobierno con poder de tal es manifiesto. Esto es claro si se tiene en cuenta que ellos pronuncian la palabra decisoria en la formación de leyes que no son válidas sino mediante su notificación, disponiendo por lo tanto de una parte del poder legislativo. La evidencia de este aserto es manifiesta en pueblos como Suiza que admiten la iniciativa popular. De un poder que careciera de iniciativa podría no admitirse el calificarle como poder de gobierno, pero hemos visto cómo el sufragio ha logrado adquirirlo. Si, como se ha dicho, los electores por sí mismos pueden preparar un proyecto de ley, presionar a los legisladores a que presenten un contraproyecto, forzar al cuerpo electoral para que se pronuncie en un sentido o en otro, es necesario admitir que el sufragio sí constituye un poder de gobierno.

Es claro que en los países donde opera el régimen representativo rígidamente y el sufragio solamente se emplea en las elecciones, su carácter de poder de gobierno es menos ostensible ya que no participa en ninguna operación gubernamental directamente. Su participación indirecta es manifiesta si se tiene en cuenta que la influencia de las mayorías en los políticos es un hecho incontrovertible. De aquí que muchas reformas de carácter legislativo han sido hechas atendiendo compromisos adquiridos con el país y que, precisamente, hacían parte de los programas electorales, produciendo en el elector la certidumbre de que

---

(33) Hauriou, Ob. Cit. p. 504.

votando por tal candidato, lo hacía así mismo por la reforma propuesta.

"Además, he aquí lo más grave: el poder del sufragio no puede mutilarse; marcha naturalmente hacia el gobierno directo, y está por consiguiente, en su naturaleza participar en las medidas de gobierno con un poder de decisión y aún con un poder de iniciativa" (34). Desde luego que no todos los países han logrado tanto en la evolución del poder de sufragio como Suiza, "pero la naturaleza de este poder se revela en el país en que se ha desarrollado más" (35).

Puede sorprender que un poder de asentimiento consiga convertirse en un poder de gobierno. No obstante, si bien se mira, aparece como absolutamente democrático. Además se trata tan sólo de una participación en el gobierno y no de todo el gobierno. Refuerza Hauriou su argumentación con un hecho histórico: la preocupación que en todos los tiempos, conductores y gobernantes, han manifestado por el asentimiento de sus prosélitos y súbditos. Es tan cierto —en su sentir— esta afirmación que no pocas veces han renunciado a sus propósitos en vista de la apatía ciudadana. "La organización moderna del sufragio es en realidad la organización formal de una cosa tan antigua como la colaboración de los súbditos en el gobierno, mediante la buena voluntad, la fidelidad y el asentimiento de ellos. La naturaleza de la colaboración no ha cambiado mucho; pero la forma se ha precisado, y, precisándose, ha tomado aspectos de poder de decisión, pero esto no debe sorprendernos, pues el poder de decisión está contrabalanceado por otros muchos factores" (36).

Pero es que hay más —continúa Hauriou—. El poder de sufragio a más de poder de gobierno, es de representante porque como anota Esmein, "los electores son los primeros y necesarios representantes de la nación" (37). El cuerpo electoral es el representante de la nación por cuanto nunca la absorbe. A este respecto es factible decir que el gobierno absolutamente directo no es posible; lo será representativo o semirepresentativo. Aún así, considerado como poder de representante, Hauriou manifiesta que el poder de sufragio puede compararse con el ejecutivo y el legislativo.

Para conocer exactamente la naturaleza del sufragio, es decir, para determinar si él es un derecho individual o una función social, es necesario, en sentir del autor de que nos ocupamos, en encontrar la diferenciación del papel desempeñado por el cuerpo electoral y el elector.

---

(34) Hauriou, Ob. Cit. 505.

(35) Hauriou, Ob. Cit. 505.

(36) Ob. p. 505.

(37) Cita de Hauriou, Ob. Cit. p. 506.

El conjunto de electores de un colegio electoral forma el cuerpo electoral. Las decisiones a través de las cuales se ejercita el poder del sufragio se adoptan por él. Las elecciones y el referendium se hacen y se pronuncian, respectivamente, por el cuerpo electoral. Si se tiene en cuenta que las aspiraciones electorales se deciden por mayoría de votos, es consecuente admitir que sólo pueden hacerse por un cuerpo o asamblea. La función realizada por ese cuerpo de electores es eminentemente social. Es, por tanto, "una institución representativa que obra a nombre de la nación" (38), y que tiene idéntico título que las asambleas parlamentarias. "Pero si el papel del cuerpo electoral es realizar una función social, el de los electores es participar en las operaciones del cuerpo electoral en virtud de un derecho individual propio, que es una manifestación de su soberanía individual" (39).

Así concilia, dentro de su institución del sufragio, la función social y el derecho individual admitiendo que la primera corresponde al cuerpo de electores y la segunda al elector.

25. No ensayaremos ninguna presentación de la tesis que sobre la naturaleza del sufragio trae Carre De Malberg en su Teoría General del Estado. La claridad y consecuencia de su exposición aumentan nuestro bien justificado temor de pretender decir de otra manera lo que autor tan importante ha dicho tan brillantemente. Solamente hemos simplificado su teoría en el sentido de que se ha extraído cuanto consideramos substancial, todo bajo el amparo sagrado de las comillas. Si se considera que nos ocupamos demasiado de él, diremos que ello ha sido por el convencimiento de que es —entre los autores estudiados— quien mejor expone la teoría funcional del sufragio.

"La capacidad electoral de los ciudadanos no puede provenir de un derecho individual, inherente a su cualidad de miembros de la nación y anterior a la legislación positiva. Tal concepto es inconciliable con la noción misma de soberanía. Sólo el Estado, es decir, el ser colectivo y nacional, es soberano. Los hombres que concurren en el Estado a la formación de la voluntad soberana, sean quienes fueren, sólo tienen el ejercicio de la soberanía y sólo en virtud del orden jurídico consagrado por la constitución estatal pueden adquirir derechos propiamente dichos a este ejercicio. Tal es especialmente el caso de los ciudadanos electores. Si en Francia y en otros países todos los ciudadanos, sin distinción y por el hecho de llenar ciertos requisitos de edad y domicilio, participan en la potestad de elegir los órganos estatales, este derecho de participación no puede originarse sino en una habilitación nacional, pues por la esencia misma del Estado su voluntad no puede expresarse, ni su actividad y sus poderes

---

(38) Hauriou, Ob. Cit. p. 507.

(39) Hauriou, Ob. Cit. p. 507.

ejercerse, más que por las personas designadas a este efecto y autorizadas por su estatuto orgánico; con anterioridad a este estatuto, los miembros de la nación no pueden poseer, bajo ninguna forma y en ningún grado, un derecho personal al ejercicio de la potestad estatal; ni en forma electoral ni en forma de gobierno directo. En este sentido, conviene observar que si el derecho de elección se basara en un derecho primitivo de soberanía individual, habría que admitir inevitablemente que los ciudadanos poseen de igual modo el derecho absoluto de gobernarse por sí, pues las mismas razones que invocan los discípulos de Rousseau para fundar el derecho popular de elección implicarían para todos los miembros de la nación el indiscutible poder de ejercicio directo e íntegramente por sí mismos su propia soberanía.

"Así pues, cuando se formula el problema del derecho electoral en el terreno de la teoría general del Estado, hay que reconocer que: 1º Los ciudadanos, como tales, no pueden tener parte en el ejercicio de la soberanía sino en virtud de la constitución. Así, cuando el elector acude a votar, no lo hace como miembro del cuerpo nacional que por tal motivo tiene un derecho preexistente a la ley del Estado sino que vota en virtud de una vocación que descende de la constitución, y por consiguiente en virtud de un título otorgado y derivado. Y en este sentido, el derecho al sufragio no es un derecho individual, ni tampoco cívico, sino una función constitucional. 2º Por los mismos motivos, el derecho de elección no es, para el ciudadano, el ejercicio de un poder propio, sino el ejercicio del poder de la colectividad. Y también en esto aparece como una función estatal. El ciudadano, al votar, no actúa por su cuenta particular, como persona distinta del Estado o anterior al Estado, sino que ejerce una actividad estatal en nombre y por cuenta del Estado. Así es como, en la democracia directa, el cuerpo de ciudadanos ejerce su potestad estatutaria como órgano supremo del Estado, no constituyendo más que una sola y misma persona con este último. Igualmente, en la democracia llamada representativa —suponiendo que el régimen representativo se conciba como un medio de hacer depender la voluntad de los elegidos de la del cuerpo electoral— no debe considerarse por ello a éste como dotado con respecto al Estado de una personalidad o soberanía especiales, sino como formando un órgano estatutario de la persona Estado, por lo cual tiene el encargo de querer de una manera inicial. 3º Finalmente, del hecho de que el elector no tiene poder propio, sino únicamente una competencia constitucional, resulta que sólo puede ejercer esta competencia dentro de los límites y bajo las condiciones que la misma constitución ha determinado. A este respecto se puede invocar, en apoyo de la teoría sostenida anteriormente, la consideración de que, incluso en los países de sufragio universal o de democracia directa, la soberanía no se reduce a la voluntad bruta de los ciudadanos. Para probarlo bastará observar que, in-

cluso si se supusiera teóricamente un acuerdo unánime de todos los ciudadanos respecto de un punto determinado, este acuerdo no formaría jurídicamente una voluntad estatal si no se ha realizado y manifestado en las formas y condiciones previstas por la constitución. Así pues, la voluntad de los miembros de la nación sólo es operante, como voluntad de órgano, en cuanto se ejerce de conformidad con el orden jurídico establecido en el Estado" (40).

"Evidentemente, cabe aplicarle el calificativo de órgano si con ello se quiere indicar que, al conferir a sus elegidos la designación que los convierte en titulares de una función de potestad pública, los ciudadanos electores no ejercen un poder subjetivo sino una competencia estatal" (41).

Si el derecho electoral no es un derecho individual anterior al orden estatutario establecido en el Estado, una vez consentida por la constitución la concesión del poder electoral, qué clase de derecho origina en la persona de los ciudadanos que ha investido de poder?

"Bajo un primer aspecto, no cabe duda de que el derecho electoral ha de considerarse, incluso en este sentido, como una función nacional. En efecto, el elector no puede hacer uso de su poder electoral como lo haría de un derecho establecido en su exclusivo provecho o de una facultad cuyo ejercicio sólo le interesa a él. Así pues, el derecho de sufragio no podría cederse a un tercero, lo mismo que el elector no puede hacerse representar en la votación por un tercero en quien hubiese delegado el ejercicio de su poder, como tampoco podría, renunciando a su derecho, despojarse del mismo. El derecho electoral, pues, no se concibe por el derecho positivo como una pura prerrogativa personal de la que el ciudadano podría disponer a su antojo; pero, en este aspecto, queda una competencia o una función nacional que han de cumplir los ciudadanos por cuenta de la nación, en interés de ésta y en las condiciones fijadas por la legislación nacional. El pleno desarrollo de esta idea conduce a admitir que, como toda función, el derecho electoral constituye a la vez un poder y una carga. Al habilitar al ciudadano para la elección, la constitución no sólo le confiere la potestad de emitir un voto, sino que le impone también el deber de votar. El elector está obligado a votar, del mismo modo que el juez está obligado a juzgar o que el administrador está obligado a cumplir los actos de su función. Por consiguiente, cabe preguntarse si no convendría considerar la abstención no justificada del elector como una infracción a la ley constitucional, infracción que, por lo tanto,

---

(40) Carre De Malberg, Teoría General del Estado, Fondo de Cultura Económica, México, 1948 p. 1114 y 1115.

(41) Ob. Cit. p. 1098.

daría lugar a una sanción represiva. Cabe observar que, si el derecho de sufragio no fuera sino una facultad individual, esta cuestión ni siquiera podría formularse, pues el poseedor de semejante facultad es libre de ejercerla o no. Por el contrario, en la doctrina que le reconoce al derecho electoral, aunque sólo fuese parcialmente, los caracteres de una función pública, el principio del voto obligatorio se concibe muy bien; más aún se impone lógicamente.

"También desde un segundo punto de vista hay que tener por cierto que el derecho electoral —suponiendo que constituya un derecho personal para el elector—, en todo caso, no podría constituir para él un derecho adquirido. El Estado siempre puede, por una nueva Ley, retirar el derecho de sufragio a aquellos a quienes se lo confería una ley anterior. Así pues, el elector no tiene un derecho oponible al Estado. Sólo posee una competencia que depende de las variaciones de las leyes constitucionales. Así se desprende necesariamente de que el sufragio no es sino una función que la constitución confiere" (42).

Hechas estas reservas previas, puede admitirse, la existencia, a consecuencia y en virtud de la Ley constitucional, de un derecho personal de elección?

"Hay que reconocer que el individuo órgano tiene un derecho personal, que no se reduce a la cualidad de órgano, sino que se extiende hasta los actos de la función. Pero no va esta conclusión contra todo lo que se dijo antes sobre la naturaleza y la condición jurídica del órgano de Estado? La teoría del órgano —decíase entonces— se basa esencialmente en la observación de que la potestad estatal reside exclusivamente en el Estado y no puede tener a individuos por sujetos; por ello, esta teoría se abstrae por completo de la personalidad de los individuos poseedores de las funciones de potestad pública y sólo ve en ellos a órganos de la persona Estado; de igual modo, se niega a tratar su competencia como una capacidad inherente a su persona, y no ve en ella sino una esfera de atribuciones, un círculo de actividad, la esfera en la que ciertas personas han de funcionar como órganos estatales, es decir, como instrumentos de la potestad de Estado. Después de esto cómo podría pretenderse que el individuo órgano aporte un derecho subjetivo al ejercicio de la actividad estatal?" (43).

"La respuesta a esta objeción debe buscarse en el orden de ideas al que ya antes se hizo alusión en estas últimas páginas y que consiste en considerar, en la formación de la voluntad estatal, dos elementos bien distintos; la actividad personal del individuo destinada a servir de órgano y la conmutación de esta

(42) Ob. Cit. ps. 1124 y 1125.

(43) Ob. Cit. p. 1139.

actividad individual en actividad del Estado mismo. La doctrina corriente desconoce esta necesaria distinción. Se atiende a la idea de que los individuos que concurren a la formación de la voluntad estatal intervienen por el Estado en calidad de órganos y por consiguiente razona como si dichos individuos no tuvieran ningún cometido personal que desempeñar en el nacimiento de esta voluntad. Es este un análisis incompleto que sólo considera uno de los aspectos de la situación que resulta de la organización estatal y que deja en la penumbra toda una importante parte de la realidad. La voluntad enunciada por cuenta del Estado por los hombres que le sirven de órganos en realidad empieza apareciendo como una voluntad de individuos. Antes de tratarla como voluntad estatal, no puede negarse que sea, ante todo y en sí misma, una voluntad humana. Así se desprende de la misma definición que desde el principio se ha dado del órgano. El órgano, se dijo entonces, es el individuo cuya voluntad, mediante el estatuto del grupo, vale como voluntad de éste. Los primeros constituyentes franceses decían igualmente: El órgano, o, en la terminología de la época, el representante, quiere por la nación. Estas definiciones señalan claramente que el individuo órgano tiene la facultad de querer por sí mismo por cuenta de la nación y de emitir su propia voluntad sobre los asuntos del Estado. Precisamente en esto consiste su cometido y su derecho subjetivo. Sin duda, las voluntades emitidas por él, a condición de referirse a los asuntos de su competencia y de haber sido enunciadas dentro de ciertas formas, adquieren el valor jurídico de voluntades estatales en virtud de la constitución del Estado. No obstante, antes de referirlas al Estado hay que empezar por reconocer que emanan de ciertas personas que individualmente tienen aptitud para formularlas.

“En otros términos, si se quiere tener en cuenta todos los elementos que se encuentran en la base de la teoría del órgano, es conveniente distinguir en la formación de la voluntad estatal dos momentos lógicamente distintos; la emisión por el individuo órgano de su voluntad personal, y la apropiación constitucional de esta voluntad individual por el Estado. Por efecto de esta apropiación, lo que al principio sólo era una simple voluntad de individuos se convierte en voluntad estatal y adquiere, por este hecho, la fuerza especial que se desprende de la potestad del Estado. Esta fuerza superior no era inherente, desde el principio, a la decisión enunciada por el individuo órgano, ya que ésta no es en sí sino la expresión de una voluntad particular. El individuo órgano puede proporcionar al Estado el concurso de su voluntad, de su apreciación, de su decisión personal, pero no es él quien puede conferir a esta decisión el carácter y la virtud de un acto de potestad pública. La formación de la voluntad estatal constituye, pues, dos operaciones sucesivas: una decisión que es obra subjetiva de los individuos competentes, y, en segundo lugar, la atribución a este acto individual de la fuerza propia de la voluntad

del Estado, la transformación, por consiguiente, del acto de voluntad individual en un acto de potestad estatal; y esto ya no es un efecto de la voluntad subjetiva del individuo órgano, sino la obra del estatuto orgánico del Estado, una consecuencia de la potestad contenida en el Estado. En este último aspecto, resulta ciertamente exacto decir que la competencia que corresponde al individuo órgano no constituye una capacidad asignada a su persona. Ciertamente, ningún miembro de la nación puede llevar en sí, ni a título originario ni a título derivado, el poder de realizar un acto de potestad estatal. Pero, por lo menos, el Estado, para quien no es posible ejercer ninguna de sus funciones sin el concurso de actividades humanas, puede recurrir, a este efecto, a sus miembros individuales, puede atribuir a algunos de ellos un poder individual de querer por su cuenta; aquí es donde reaparece el derecho subjetivo del individuo órgano, derecho que seguramente no se extiende hasta la potestad pública misma, pero que tampoco se restringe a la cualidad abstracta de órgano. Es el derecho de hacer aquellos mismos actos que se refieren a los asuntos del Estado, debiendo la constitución atribuir después a estos actos individuales el valor de actos estatales.

"No se objete a este análisis del papel del órgano que la constitución, previamente, atribuyó semejante valor a la actividad de las personas a quienes ella llama a querer por el Estado, y que, por lo tanto, la doctrina que acaba de exponerse se reduce, en definitiva, a reconocerles la potestad pública misma como un derecho subjetivo. Esta objeción carece de fundamento. Bien es verdad, por su constitución, el Estado se apropia previamente las decisiones futuras de sus órganos. Pero hay que observar también que la disposición estatutaria que instituye un órgano comprende lógicamente dos prescripciones que, aunque ligadas una a otra, sin embargo deben distinguirse cuidadosamente. Por una parte, la constitución declara que las voluntades emitidas por cuenta del Estado, dentro de ciertas condiciones de forma, sobre ciertos objetos, por ciertos órganos, han de valer como voluntad del Estado mismo; organiza así al Estado de manera tal que le proporciona jurídicamente una voluntad de la que naturalmente carece. Pero, por otro lado, para asegurarle esta voluntad, la constitución se ve obligada a recurrir a individuos, confiriéndoles una aptitud personal para determinar bajo su propia apreciación el contenido de la decisión que ha de formar posteriormente la expresión de la voluntad estatal. No sólo dichos individuos tienen así un papel personal que desempeñar, sino que también tienen en el ejercicio de dicho papel un poder personal que reciben de la constitución. En suma, el individuo órgano actúa, pues, con una doble condición: como individuo tiene el poder de emitir, sobre los asuntos del Estado, su propia voluntad, que se halla destinada a constituir el contenido de las decisiones estatales; a este respecto tienen el derecho subjetivo de cooperar a la formación de la voluntad pública dentro del Estado.

Además, como órgano tiene el poder de hablar en nombre del Estado, en el sentido de que las decisiones que enuncia, según la constitución, valen directamente como decisiones del Estado y toman de la potestad estatal su fuerza especial. Y ahora ya no puede tratarse de un derecho subjetivo de individuo, sino únicamente de una competencia del órgano y de un poder anejo a la función" (44).

"Acaba de verse que el derecho de sufragio, para el ciudadano habilitado para votar por la Ley del Estado, es un derecho subjetivo, y, en este sentido un derecho individual. Pero es también un derecho individual en el sentido de que cada votante se halle investido del poder de concurrir personalmente al nombramiento efectivo de un diputado? O el derecho a elegir reside en el conjunto del cuerpo electoral actuando por circunscripciones parciales, limitándose el derecho subjetivo electoral a la facultad para el elector de participar, emitiendo un sufragio, en las operaciones electorales de la sección de la cual es miembro? Se trata aquí —como se anunció antes— de saber cuál es, según su contenido, la naturaleza del derecho electoral. Se trata de un derecho de elegir o simplemente de un derecho de voto? Si es un derecho de elegir, puede decirse que cada elector es individualmente un órgano del Estado, de modo que habría entonces tantos órganos electorales como ciudadanos llamados a votar por la constitución. Si, por el contrario, la constitución reservó el poder y la cualidad de órgano electoral al cuerpo entero de ciudadanos, en este caso ya no constituye cada votante, por sí solo, un órgano, sino que únicamente es miembro de un órgano colegiado por cuanto concurre a constituir el órgano encargado de elegir" (45).

"La primera de estas dos opiniones se sostuvo especialmente con objeto de justificar la representación proporcional o fundar algo equivalente a ésta. Scarpalos fue su principal defensor. Indudablemente, dice este autor, el poder electoral, en principio, como todo poder estatal, corresponde a la nación o al pueblo tomado en su unidad indivisible. Pero, en un Estado democrático, el ejercicio de dicho poder se halla individualizado por la constitución en la persona de cada elector, y así es necesario que ocurra para que el régimen democrático se halle verdaderamente realizado. Indudablemente también, y por la misma fuerza de las cosas, es indispensable que los electores se reúnan y constituyan corporativamente para ejercer su derecho de elegir, pues la voluntad electoral de cada uno de ellos sólo es jurídicamente eficaz en cuanto hace número y concuerda con las voluntades individuales de otros electores; la actividad electoral, por su misma naturaleza, está sometida a la necesidad de ejercerse colectiva-

(44) Ob. Cit. p. 1140, 1141 y 1142.

(45) Ob. Cit. p. 1.145.

mente. Pero si bien el derecho a elegir es forzosamente colectivo por lo que se refiere a su ejercicio, no deja de constituir, considerado en sí, un derecho individual en el sentido de que se atribuye por la ley electoral a cada ciudadano personalmente. En otros términos, si bien los electores han de constituir una formación colectiva para votar y elegir, no constituyen, propiamente hablando, un ser colectivo. Los grupos locales o circunscripciones electorales entre los cuales quedan repartidos esos electores no son los titulares propios del poder electoral, sino que dicho poder reside, en una forma individual, en cada elector. El mantenimiento del sistema mayoritario en cada una de estas circunscripciones es "un verdadero anacronismo"; es un vestigio de la antigua representación de las colectividades o corporaciones constituidas en personas jurídicas. El procedimiento mayoritario se justificaría si el derecho a elegir correspondiera a la circunscripción misma; ésta actuaría entonces por mayoría de sus miembros. Pero es muy cierto que la circunscripción no es el sujeto especial de este derecho, e importa sobre todo observar que no puede serlo en un Estado democrático" (46).

"La conclusión que se desprende de toda esta teoría es que cada ciudadano debe considerarse como constituyendo por sí solo un órgano individual. Desde el momento en que "el derecho electoral se detiene y se establece en los miembros del cuerpo electoral tomados individualmente" (Saripolos), hay que admitir necesariamente que el órgano de elección no es el cuerpo de los electores ni su mayoría, sino cada uno de ellos en particular. Los electores son órganos directos del Estado, encargados de la función electoral de la nación", y esto en el sentido de que el elector mismo es un órgano". En cuanto al cuerpo de ciudadanos, "jamás aparece como cuerpo, sino que sólo funciona mediante actos individuales de voluntad". "No hay órgano colectivo electoral que actúe como colectividad; el cuerpo electoral no es un órgano", pues "jamás actúa como verdadero cuerpo". "Sólo sus miembros, considerados aisladamente, actúan a título de órganos". "Al actuar los electores como órganos de la nación, la elección no es la decisión de un ser colectivo" (Saripolos)" (47).

Carre de Malberg no comparte la anterior concepción de Saripolos. Funda así su oposición: "Así justificado, el principio de la proporcionalidad se deduce de la misma naturaleza del derecho de elección en la democracia. La cuestión de la supuesta "representación proporcional", en estas condiciones, no es ya una cuestión de representación, sino una cuestión de régimen electoral. Saripolos insiste vivamente en este punto; se esfuerza en demostrar que su doctrina "no afecta de ningún modo a los principios y a la naturaleza del gobierno representativo, sino que

(46) Ob. Cit. p. 1146.

(47) Ob. Cit. p. 1148.

sólo aporta modificaciones a los procedimientos y modos electorales". Esta doctrina no se funda en la idea de que cada elector tenga un derecho individual de representación y deba hallarse personalmente representado en la asamblea electiva por un diputado al que haya otorgado su voto. Semejante concepto iría directamente contra el régimen llamado representativo, pues conduciría lógicamente e inevitablemente a convertir al diputado en mandatario de los ciudadanos que representa, mientras que, según el derecho público en vigor, el cuerpo de diputados debe ser únicamente el órgano del ser colectivo nación. Así pues, no se trata de convertir a la asamblea de los diputados en una concentración del cuerpo electoral, una especie de *landsgemeinde* reducida. Con mayor razón, Saripolos declara que su teoría no se basa en una idea de soberanía fraccionada o individual de los ciudadanos; esta teoría tampoco se refiere a las tendencias de numerosos proporcionalistas que pretendieron fundar la representación proporcional en la idea de que la asamblea de los diputados debe ser una representación tan exacta como sea posible, el espejo o el mapa reducido, del país o del cuerpo electoral considerado en los diversos grupos particulares que lo componen. Especialmente no significa que los partidos políticos hayan de encontrar en el parlamento una representación proporcionada a su respectiva importancia numérica. En una palabra, en la doctrina que acaba de recordarse no se trata de modificar en lo más mínimo las reglas y el alcance del régimen llamado representativo. El único objeto de esta doctrina es realizar, conforme a los principios de la democracia, el sistema del sufragio universal, y ello asegurando a cada ciudadano, no ya sólo una papeleta de votación, sino una facultad efectiva de elección, de tal manera que todos —y no sólo los miembros de la mayoría— participen realmente, por lo menos en la medida del derecho electoral, en la elección gubernamental. Y para señalar que todo esto de ningún modo es cosa de representación, sino únicamente de derecho electoral, rechaza en esta teoría la expresión usual "representación proporcional", sustituyéndola por la de "elección proporcional" (48).

"He aquí, pues, una nueva manera, muy especial, de llegar a resultados análogos a los que produciría el régimen de la representación proporcional. Consiste en referir estos resultados a un principio de derecho electoral personal y, por consiguiente, a transformar el régimen de la representación proporcional en un sistema de elección proporcional. Pero esta clase de justificación no es admisible. Pretender que la elección proporcional se impone porque la función electoral es una función individual, es invertir el orden lógico y natural del razonamiento. Por el contrario, la verdad es que el derecho de elección aparecería jurídicamente como una función individual si la constitución hubiera

---

(48) Ob. Cit. p. 1147 y 1148.

admitido la representación o la elección proporcional. El hecho de que no haya consagrado ni a una ni otra constituye, hasta nueva orden, un argumento decisivo para establecer que, en el derecho público vigente, el órgano electoral, o sea el titular efectivo o agente de ejercicio del poder de elección, no es el ciudadano que tiene el derecho a votar —pues este supuesto elector no tiene seguridad de elegir—, sino exclusivamente el cuerpo electoral pronunciándose en cada circunscripción por mayoría de los sufragios emitidos. A este respecto debe señalarse un rasgo de semejanza entre el cuerpo de los electores y el cuerpo de diputados. Este último —como se ha visto— constituye también una unidad, en el sentido de que el órgano legislativo no es el diputado —aunque cada diputado concorra individualmente a constituir el parlamento—, sino solamente el Parlamento, único que puede legislar por medio de su mayoría" (49).

"Este autor razona como si hubiera demostrado previamente que la constitución francesa quiso fundar y fundó realmente un régimen democrático. Pero, además, de que el principio francés de la soberanía nacional, tal como fue concebido en 1789, no es muy favorable al desarrollo de la verdadera y absoluta democracia, el hecho de que el derecho público francés, hasta ahora, no haya realizado un franco régimen de elección proporcional, basta precisamente para probar que, desde este punto de vista, Francia no es una verdadera democracia. El mismo Scipolos tiene buen cuidado de señalar que el ciudadano sólo puede adquirir derechos electorales por la voluntad del Estado y en virtud de la constitución; luego es la misma ley del Estado, y a ella sola, a la que hay que recurrir para comprobar si el derecho de elección, en Francia, posee el carácter democrático de un derecho individual de elegir. Hasta ahora carece de dicho carácter, y en este aspecto la democracia no se halla realizada" (50).

26. La doctrina de Davin se halla contenida en su Doctrina General del Estado. Con este autor sí atreveremos un asomo de interpretación más por síntesis que por cualquiera otra razón. En su concepción sobre el sufragio, exactamente el sufragio popular, parte de la base de que él sólo puede admitirse en aquellos Estados donde funciona la democracia indirecta. Cuando el pueblo es llamado, no a gobernar, sino a determinar para un tiempo fijo, establecido generalmente de antemano, a los gobernantes, o por mejor decir, a sus representantes en el gobierno, estamos en presencia, entonces, de la llamada democracia representativa. Para este tipo de organización política tiene aplicación el ejercicio del sufragio.

---

(49) Ob. Cit. ps. 1149 y 1150.

(50) Ob. Cit. p. 1150.

Al hablarse del sufragio popular no se quiere indicar que sea el pueblo o la nación quien directa o indirectamente ejerza el voto. La evidencia es clara y manifiesta: sólo los individuos votan. Así es como el conjunto de todos los individuos que ejercen colectivamente el acto de sufragar, forman el cuerpo electoral. Pero éste en ningún momento significa agrupación orgánica; solamente quiere indicarse con la expresión "cuerpo" el conjunto de los electores distinguiéndolos de los que no lo son. "Por universal, en efecto, que sea el sufragio, hay siempre miembros del Estado que no forman parte del "cuerpo" electoral, o porque no tienen derecho al voto o porque no están inscritos en la lista electoral" (51).

Sin embargo, se dice que los electores no votan en su nombre propio, sino en el de la nación (Hauriou, Esmein). Davin no comparte esta opinión, pues si bien es cierto que los electores en el momento de elegir realizan una función pública, estando en la obligación por tanto, al hacer la elección, a tener en cuenta más que su propio interés el de la colectividad política en que viven, es evidente que en su propio nombre y bajo su responsabilidad realizan la función que consiste en elegir. Así es, bien que se consideren los electores particular o colectivamente.

Bien se ve que quienes sostienen que es la nación o el pueblo el que elige, sólo buscan salvaguardar el principio de la soberanía nacional; aunque el cuerpo electoral no se confunda con la nación, se dice que ella se ha expresado a través del cuerpo electoral. Pero es necesario decir, para no incurrir en extensiones inexactas, que en este punto, como en muchos otros, la democracia está lejos de ser integral; no es la totalidad de la población la llamada a sufragar; aún hoy cuando el sufragio tiende a ser reconocido a todos, existen excepciones fundadas en incapacidades físicas e indignidades, sin que pueda afirmarse que estos excluidos no están interesados en su presente y los menores en su porvenir. No es pues exacto sostener que el cuerpo electoral sea la nación entera.

Ahora bien, si la elección tiene lugar en el plano puramente político, en función del Estado y del fin específico de éste, es de aceptar que la designación de los electores se haga en un plano igual. Es el ciudadano que, como miembro del Estado, tiene calidad para votar, sin que ninguna otra consideración extrapolítica deba ser tenida en cuenta para su determinación. Por tanto, ni su profesión, ni su clase social, ni su raza, ni su posición económica, etc., determinan la condición de sufragante. El elector, pues, debe ser despojado de todo particularismo, para ser simplemente ciudadano. Quienes opinan lo contrario se fundan en

---

(51) Davin Jean, *Doctrina General del Estado*, Edit. Jus México 1946, p. 227.

una exagerada interpretación de la teoría representativa. Si el conjunto del electorado —dicen— representa a la nación, es lógico que reproduzca lo más fielmente posible esa nación; esto sólo puede conseguirse teniendo en cuenta las diversas diferencias específicas de los ciudadanos: su profesión, la familia, la clase social, etc.; "Una concepción política orgánica postularía así una concepción orgánica del sufragio, y no una concepción individualista, que traduce una visión "atomística" de la sociedad" (52). Pero ya, en la práctica, sería posible realizar este ideario en caso de admitirse? Puede afirmarse que atendiendo únicamente a los factores económico y profesional, y aún otros, pueda obtenerse una representación exacta del conglomerado? "El hombre (y por consiguiente la nación) es solamente homo-economicus, o en sentido liberal, o en el sentido marxista o sindicalista de la palabra?" (53). Davin sostiene que esa afirmación es la resultante de una equivocada interpretación de la representación. Se ha confundido lo "social" con lo "político", negándose éste al ser absorbido por aquél. Es indudable que la nación está formada de elementos sociales predeterminados y que el Estado viene a agruparseles como una superestructura; por lo mismo es deber ineludible suyo proteger esos elementos sociales, que como la familia, la profesión, la región, etc., forman la nación. Pero de ninguna manera, como corolario de lo anterior, puede atribuírsele a esos grupos sociales y a los intereses que de ellos se derivan, la dirección del plano político; es que el Estado es más que esto, él representa un principio distinto y superior, de donde se deduce que no sólo debe coordinar esos intereses sino dominarlos como quiera que ello lo exige el bien común que él representa. "El Estado ha nacido precisamente para aportar a los grupos y a los intereses un bien que ellos son incapaces de procurarse por su propio esfuerzo, un bien común que los sobrepasa, especialmente un equilibrio y una armonía entre las diversas clases, las diversas profesiones, las diversas regiones" (54). No quiere esto decir que esos intereses sean indiferentes al Estado pues él debe no sólo coordinarlos, sino asociarlos, en la medida que él mismo determine, a la manera de su organización; pero darles ingerencia política, aunque sólo sea por los medios indirectos del sufragio, sería subvertir el orden natural de las cosas y con el pretexto de organizar el Estado contra el individualismo particularista, entregarlo al particularismo de los grupos.

Ahora bien, tanto desde los campos de la izquierda y de la derecha políticas, como de los sectores llamados autoritarios, junto con sindicalistas y anarquistas, se impugna una concepción abstracta del individuo, despojado de cualquier especificación de

---

(52) Ob. Cit. p. 229.

(53) Ob. Cit. p. 229.

(54) Ob. Cit. p. 230.

cuadro o actividad. Ciertamente esta crítica sólo proviene de confundir ciudadano con individuo. El individuo como tal es quien pertenece a una clase social, a una profesión o a un estrato económico, pero es precisamente ese individuo también quien se especifica como ciudadano. La ciudadanía es una cualidad más del individuo. Si se puede hacer abstracción de cualquier especificación para dejarlo solamente en su condición de profesional, no se ve razón por la que no se pueda hacer lo mismo con toda excepción hecha de la de ciudadano.

Con la anterior distinción, es fácil inferir que en el plano del Estado el individuo sólo sea considerado como ciudadano. Esta delimitación nada tiene de ilegítima pues corresponde a la distinción propia de los dominios, de los campos y por sobre todo de los fines. No es que se quiera hacer una separación radical, pues si la cualidad de ciudadano se tiene como específica ella se conjuga con todas las demás del individuo. Por razón de esta aclaración se condena toda fundamentación del sufragio sobre la representación de intereses, lo mismo que la tesis del sufragio familiar.

Por representación de intereses se tiene aquel sistema electoral fundado sobre la base de intereses. Así, para determinar al electorado se atiende al orden económico y social. Se vota como profesional (agricultor, comerciante, industrial, profesional liberal) o como miembro de una clase (obreros, empleados, clases medias, burguesía...). Nada obsta para incluir intereses culturales, espirituales, artísticos, etc. Así pues, los llamados a elegir forman una unidad corporativa, bien sea que el voto de la corporación cobije a sus integrantes, o que éstos puedan hacerlo individualmente pero con espíritu de corporación.

Sea cual fuere la modalidad del sufragio, profesional, individual o corporativo, la representación de intereses no puede condenarse en nombre de la democracia, pues ésta no se asienta en individuos desprovistos de toda especificación social. Bien sabido es cómo hay democracia cuando el pueblo participa en el gobierno a través de elecciones libres y esta participación de ninguna manera se lastima por la calidad con que el elector sea llamado a elegir. Sea como sea el pueblo siempre estará representado.

La objeción resulta de la antinomia entre el principio de los intereses y el principio político. Quién puede asegurar que el profesional al votar no va a hacerlo atendiendo a los intereses de su grupo o, en el peor de los casos, a su propio interés; si son los cuerpos los que sufragan qué razón distinta a la del grupo, que esa precisamente es la razón de su asociación, puede moverlos? Esta clase de interés no puede ser, ciertamente la del Estado. Su fin, su único fin, es el interés general.

La actividad del Estado será siempre política, bien sea que se aplique a lo económico o a lo social. Cuando el Estado interviene en lo económico-social, no es economía lo que realiza (salvo el caso en que por sí mismo realice la labor) sino política económica y social. Por otra parte la política económica no es más que parte de la política general. No es que el espíritu humano solamente tenga exigencias económicas; sus necesidades pueden ser espirituales, morales, intelectuales, etc., y en veces estas exigencias son moderadoras de aquéllas; y es que la economía es sólo parte del bien público general.

Las mismas objeciones vistas contra la representación de intereses, enfrenta Davin contra la teoría del sufragio familiar de quienes partiendo de que la familia es una célula social, sostienen que es ella y no el individuo quien reuniría las calidades necesarias para constituir la unidad política y luego la unidad electoral. Sin restar la importancia especialísima que en la organización social tiene la familia, cuyas prolongaciones prácticas se manifiestan en los dominios de la vida privada y pública, es preciso reconocer que con ella sucede lo mismo que con los intereses de la ciencia, el arte, la virtud, la higiene, etc., que siendo valores generales que a todos interesan, no dejan de ser fragmentarios con respecto a la totalidad del bien público que los engloba a todos. Cosa distinta es desde luego la mejor calificación que el sufragio familiar puede tener, habida cuenta de la trascendental función que a la familia corresponde.

"Sólo el individuo, en cuanto a hombre y despojado de cualquier otra especificación o determinación, tiene el derecho de votar. Sólo el individuo, en cuanto hombre, es susceptible de elevarse, por la inteligencia y la virtud, hasta el nivel del bien común total y, por consiguiente, a la comprensión del punto de vista político" (55).

La afirmación de que el principio de atribución del derecho de sufragio sólo se asienta en la calidad de ciudadano, excluyendo cualquier determinación extrapolítica, no quiere decir que todo individuo, incluso ciudadano, tenga derecho a votar. Surge, pues, el problema de la determinación de los titulares del derecho de voto. A este respecto, las respuestas determinan dos teorías extremas: la del sufragio como derecho y la del sufragio como función.

"Según algunos autores, el sufragio constituiría un derecho natural del que ningún ciudadano podría ser privado, salvo los individuos sin discernimiento y quizá algunos indignos. Esta es, para ellos, una consecuencia implicada en el principio de la soberanía nacional: como la nación soberana no es sino el total de los individuos componentes, la expresión de la soberanía na-

(55) Ob. Cit. p. 237.

cional exigiría la consulta de todos los miembros de la nación. A esta argumentación Esmein responde que, según la concepción exacta de la soberanía nacional, no son los individuos aislados o en su totalidad los que detentan la soberanía, sino la nación misma distinta de los individuos, comprendiendo el desarrollo de las sucesivas generaciones". Los hombres que, en los diversos momentos de esta evolución (de la nación), ejercen el derecho del sufragio político, obran pues, en realidad, no en su propio nombre, sino en el de la nación de la que son representantes. Por ello mismo realizan una función" y se apresura el mismo autor a añadir: "resulta, sin duda, del principio mismo de la soberanía nacional, que todos los ciudadanos son llamados naturalmente, a ejercer esta función fundamental, pues restringir su ejercicio por razones partidarias, en provecho de una clase particular de ciudadanos, equivaldría, de hecho, a concentrar la soberanía en esta clase privilegiada. Mas este ejercicio supone, en el ciudadano, una capacidad suficiente, ya que sin ella sería inconciliable con el interés general. La Ley puede, pues, en esta medida, determinar las condiciones" (56).

Davin edifica su naturaleza del sufragio en contrapunto con la teoría de Hauriou. Este autor parte de la base de que el sufragio es una operación de asentimiento y por serlo es naturalmente universal, ya que si el gobierno solicita el asentimiento de sus súbditos es consecuente que lo haga a todos. Por lo mismo, Hauriou advierte que el sufragio es un derecho individual, ya que todo individuo está en libertad de conciencia de dar o no ese asentimiento. Ahora bien, como lo que realmente cuenta son los sufragios colectivos, el elector "por cuanto representa su papel en la operación colectiva de escrutinio, cumple una función" (57). Como consecuencia de su carácter funcional, Hauriou deduce que el sufragio es un deber social.

Davin rechaza enfáticamente el punto de vista de Hauriou. "Es inexacto, en realidad, ver en el sufragio primeramente una operación de asentimiento, un asunto de confianza que cada individuo sería libre de dar o de rechazar según su propio asentimiento, calificado de acuerdo con su estado de conciencia. Cuando se trata de elección, el sufragio no tiene otro objeto que el de la elección misma, que implica una selección. La selección, empero, debe ser razonable, objetivamente justificada. El elector puede dejarse guiar, ciertamente, por consideraciones de simpatía o de confianza que requieren su sola apreciación; pero no tiene derecho de hacer abstracción, al elegir, de esta consideración suprema contra la cual no podría prevalecer ninguna simpatía o antipatía y que es la única que, por su naturaleza, justifica la confianza: entre los candidatos que solicitan

(56) Ob. Cit. p. 241.

(57) Hauriou, Cita de Davin, Ob. Cit. p. 242.

el sufragio, cuál parece más apto para ejercer la función que se encomienda a la designación del sufragio? De allí resulta que el sufragio no es la pura manifestación de la voluntad, del asentimiento o de la conciencia del individuo, y que, aún antes de insertarse en "la operación colectiva del escrutinio", el sufragio individual tiene desde luego, por su objeto inmediato, el carácter de una función, y, tratándose del Estado, de una función pública" (58). Esto es precisamente lo que sucede cuando un acto entra en el dominio de la vida colectiva. El procedimiento es llamado funcional por cuanto depende, no de la voluntad del individuo, sino de las exigencias del sistema social. El sufragio, es, pues, la actividad del ciudadano miembro del Estado, en cuanto que manifiesta preocupación en la escogencia de los servidores del Estado. No quiere esto significar que el ciudadano al hacer su elección no tenga en cuenta sus apetencias afectivas, sino que éstas se expresan dentro del marco y bajo la dependencia de la institución y que por lo mismo nunca pueden excluirla.

"Precisamente por ser el voto una función existe un deber de ejercer esa función; el ciudadano falta a su deber político y, por consiguiente, a su deber moral de ciudadano, cuando se rehusa al cumplimiento de un acto de la vida colectiva previsto por la constitución del Estado. Por su parte, salvo motivos de oportunidad, el Estado tiene el derecho de hacer obligatorio, jurídicamente, ese deber, es decir, de decretar la obligación del voto y de castigar con sanciones a los abstencionistas. Como se ve, esas consecuencias no están muy de acuerdo con la concepción del sufragio-asentimiento. Si el sufragio no es más que asentimiento, en virtud de qué principio podría ser obligado el individuo, jurídica y moralmente, a expresarlo? La abstención es un derecho de la conciencia al igual que la intervención" (59).

Solamente, también, la teoría de la función, permite establecer que a más de los ciudadanos ineptos, están excluidos del sufragio los indignos. Por esto mismo algunos ciudadanos, que sin ser incapaces ni indignos, son marginados del derecho de voto por razones superiores de bien público; tal es el caso, por ejemplo, de los miembros de las fuerzas armadas.

No quiere indicarse, con lo dicho anteriormente, que Davin considere que la autoridad es dueña de incluir y de excluir a quien quiera del ejercicio de la función electoral; al respecto existen en todos los países normas especiales que reglamentan el derecho a la función electoral, habida cuenta de razones generales que de ninguna manera son las resultantes del arbitrio de los gobernantes.

---

(58) Ob. Cit. p. 243.

(59) Davin, Ob. Cit., p. 244.

27. En consideración nuestra el sufragio es un derecho natural. Para la comprobación de este aserto nos apoyaremos en el pensamiento de Santo Tomás (60). La ley natural, a decir del Dr. Angélico, es el conjunto de preceptos que la naturaleza animal y racional imponen a los hombres. Estos preceptos se derivan de las siguientes inclinaciones naturales fundamentales: 1º Inclinación hacia la propia conservación que el hombre comparte con los animales. De esta inclinación se derivan preceptos fundamentales como el derecho a la vida, a la educación, a la legítima defensa, etc. 2º Inclinaciones hacia la unión de los sexos que también comparte con los animales. 3º Inclinaciones que se desprenden de la naturaleza racional y social del hombre.

Los preceptos derivados de estas tres inclinaciones esenciales son clasificados por Santo Tomás en tres categorías: 1o. Preceptos de primer orden que son aquellos enunciados por nuestras inclinaciones esenciales y primarias, cuya evidencia consta a todo el mundo y que son evidentes por sí mismos. 2o. Preceptos de segundo orden que son aquellos que señalan los medios absolutamente necesarios para que tengan cumplida realización los preceptos de primer orden. 3o. Preceptos de tercer orden que son aquellos derivados de los dos preceptos anteriores a través de la argumentación. Son inferencias que con su auxilio hace la razón.

Las anteriores clases de preceptos presentan dos categorías: 1o. Son preceptos universales. 2o. Son preceptos inmutables. Es decir son los mismos para todos y no cambian por ser común la fuente de todos ellos: La naturaleza humana.

Sin embargo Santo Tomás advierte que esa universalidad e inmutabilidad no se cumple en todos de idéntica manera. Los preceptos de primer orden son universales e inmutables en sí mismos y en sus aplicaciones. Los de segundo orden lo son en sí mismos pero al ser aplicados en concreto sufren mutaciones porque el caso particular no siempre es el mismo en todas las sociedades. En los preceptos de tercer orden esa universalidad no aparece con la misma intensidad que en los anteriores porque se acercan más a lo concreto, a lo singular.

Hechas las anteriores consideraciones tomistas, iniciaremos la comprobación de nuestra tesis. Veámos cómo una de las inclinaciones primordiales del hombre era la sociabilidad. Es un hecho incontrovertible que el hombre vive y debe vivir en sociedad. Está condicionado para ello; su ser entero lo impulsa orgánica, moral e intelectualmente a convivir con los demás. Es esta una cualidad propia del homo sapiens claramente perceptible doquiera haya especímenes suyos. Concebir el ser humano aisla-

---

(60) Noguera Laborde Rodrigo, *Filosofía del Derecho*, Apuntes de Clase, U. Javeriana, 1963.

damente, sin relaciones de tipo comunitario, sería despojarlo de la más manifiesta de sus inclinaciones. Marginado de la comunidad sus posibilidades de subsistencia serían no sólo precarias sino imposibles. Al tenor del método tomista expuesto, se trata, finalmente, de un precepto de derecho natural de primer orden y como tal universal e inmutable en sí mismo y en sus aplicaciones.

Si es un imperativo inherente a su propia naturaleza que el hombre viva en sociedad, la existencia de una autoridad lo será también. Para que las relaciones de unos con otros puedan desarrollarse armoniosamente en el seno de una comunidad, es necesaria la existencia de un principio ordenador que, coordinando la variedad de intereses que agitan a los hombres, libre a la sociedad de los abismos de la anarquía. Ese principio ordenador no puede ser otro que la autoridad. Si todo hombre fuese libre de hacer cuanto le pareciere con arreglo a su propio criterio, la convivencia sería irrealizable. La historia refuerza hasta la saciedad la verdad de esta afirmación sin que tengan validez ni merezcan consideración siquiera las soluciones idealistas. Donde quiera que haya hombres habrá intereses en conflicto y si convenimos con que no es ángel ni demonio, tendremos que admitir la existencia de una institución que los solucione. Coincidimos con Davin en que, "la autoridad, en sí misma, es un principio y este principio es inmanente al Estado: es el Estado, en cuanto institución, el que goza de la autoridad y la soberanía. De aquí se sigue que la autoridad, que significa el derecho de mandar y de obligar (con el deber correlativo de la sumisión) no depende de la libre voluntad de ningún hombre, ni siquiera de la voluntad de los individuos miembros del Estado, aunque fuesen la mayoría o incluso la unanimidad. En este sentido la soberanía no emana ni del pueblo ni de la nación; no es creada o decidida por nadie. Donde haya hombres agrupados en Estado, la autoridad debe existir, sea cual fuere, a este respecto, la voluntad de los individuos, del pueblo o de la nación. Si no fuera así el Estado moriría en la anarquía. El Estado, empero, debe vivir, puesto que es requerido por la naturaleza humana; y la función política que realiza es, a la vez, inevitable e irremplazable" (61). Este será un precepto de derecho natural de segundo orden y por lo mismo universal e inmutable en sí mismo aunque en sus aplicaciones puede tener algún tropiezo.

Admitida la existencia de la autoridad es preciso aclarar que ella no permanece ni puede permanecer en estado de principio. Es necesario que se concrete en instituciones y éstas en personas a fin de que se determinen sus funciones y sus responsabilidades. Una concepción abstracta que no descendiere al plano de las aplicaciones prácticas sería ineficaz y meramente ornamental. Como anota Davin, los hombres en quienes se halla depositada

---

(61) Davin Jean, *Doctrina General del Estado*, Edit. Jus, México, 1946 p. 173.

la autoridad no la ejercen en su propio nombre ni para sí mismos. Es incuestionable que la ejercen sólo a nombre del Estado y con miras al bien público. Por lo tanto, "no son más que los órganos representativos del Estado, en quien reside el motivo de autoridad" (62).

Ahora bien, mediante qué fundamento esos funcionarios van a ejercer la autoridad que corresponde al Estado? Claro es que los depositarios de tal autoridad son los gobernantes, pero en razón de qué éstos son tales? Anotamos sí que cuando decimos Estado nos estamos refiriendo a la sociedad en función del derecho y que por lo tanto es en el grupo social en quien reside la autoridad como que ella es el cimiento del Estado.

Múltiples son las razones que se han dado para legitimar la autoridad que de hecho siempre ha existido, reiterando esta circunstancia su necesidad. La primera solución que se encuentra es la llamada de derecho divino según la cual Dios intervendría de manera directa y especial para conferir el poder de autoridad a un único titular elegido en una familia determinada, suceso que convertiría a ésta en soberano y al poder en hereditario, excluidos, desde luego, los ciudadanos de cualquier concurso. En la antigua Francia esta doctrina se caracterizaba en el aforismo "El rey no adquiere su reino sino de Dios y de su espada". Vareilles-Sommieres, a decir de Davin, sostiene que esta teoría sobrenatural no ha sido "sostenida jamás por nadie, como no fuera por los aduladores y los oscuros legistas de algunos príncipes" (63). Es que, en verdad, la tesis que nos ocupa no es más que el resultado de una inexacta y tendenciosa interpretación del principio *omnis potestas a Deo* que significa que la razón de ser de la autoridad y del derecho de gobernar y hacerse obedecer viene de Dios. No se quiere decir con esta expresión que Dios mismo señale a las personas, individuo o familia y las invista de autoridad.

Una variante de la tesis anterior se encuentra en J. de Maistre y de Bonald con el nombre de derecho divino providencial. "Dios determina el sujeto del poder, no por una manifestación sobrenatural de su voluntad, sino por la dirección providencial de los acontecimientos y de las voluntades humanas" (64). Estos señores ven demasiado alto la cuestión y eluden pomposamente el problema. No puede ponerse en duda que la divina Providencia manifiesta su preocupación por las cosas de los hombres, sean éstas políticas o de otra índole, o mejor, "El hombre propone y Dios dispone", pero negar su libertad despojándolo de la voluntariedad de sus acciones, elevando al plano puramente providencial resultados de un complejo de circunstancias más o menos fortuitas,

---

(62) Ob. Cit. p. 173.

(63) Vareilles-Sommieres, Cita de Davin, Ob. Cit. p. 175.

(64) Vareilles-Sommieres, Cita de Davin, Ob. Cit. p. 176.

es someter al individuo al más crudo determinismo. Admitir estas consideraciones sería, por otra parte, despojar a los gobernantes de toda responsabilidad al menos ante los hombres. "En cuanto a la justificación de la autoridad, —dice Copete Lizarralde— partimos de la base doctrinal y dogmática de la Iglesia Católica, que ha sido unánime desde que el apóstol San Pablo escribió en su carta a los romanos: "No hay autoridad que no haya sido instituida por Dios; y las que existen, por Dios han sido ordenadas "Mas no es verdad —como tan a menudo se afirma— que este principio conduzca fatalmente a fundar el Estado en el derecho divino sobrenatural o providencial. El reconocimiento de Dios como fuente última de la autoridad no implica la necesidad de reconocer una determinada forma de organización estatal, como lo puntualizó con toda claridad León XIII en su encíclica *Diuturnum*". Ni se cuestiona aquí —dice el Pontífice— acerca de las formas de gobierno, pues no hay por qué la Iglesia no apruebe el principado de uno sólo o de muchos, con tal que sea justo y tienda a la común utilidad. Por lo cual, salvo la justicia no se prohíbe a los pueblos que adopten aquel sistema de gobierno que sea más apto y conveniente a su natural o a los instintos y costumbres de sus antepasados" (65).

Acordes con que ni Dios, ni la naturaleza señalan de ante mano ni la forma de gobierno ni sus titulares es forzoso conceder que en la sociedad política nada hay predeterminado. Incuestionable es que la razón escoge para el gobierno a quienes son más aptos. La dificultad estriba en determinarlos puesto que la naturaleza no los indica con un signo absolutamente cierto de reconocimiento.

Una vez aceptadas las anteriores consideraciones surge el interrogante de, quién, entonces, designa el gobierno y sus titulares que son los encargados de ejercer la autoridad? "A falta de indicación que venga de Dios o de la naturaleza toca a los hombres escoger tanto el régimen como los titulares de la autoridad" (66). Ahora bien, si nadie puede arrogarse el derecho de ejercer la autoridad, menos aún puede hacerlo para designarla. De aquí que la elección no puede corresponder sino a la sociedad, vale decir, al pueblo congregado en el Estado.

Volviendo al pensamiento tomista expuesto atrás, concluiremos que el último precepto demostrado es de tercer grado. Como tal, su universalidad e inmutabilidad no es evidente ni en sí mismo ni en sus aplicaciones. Su deducción se ha hecho de los dos primeros preceptos mediante la argumentación. Si el hombre vive indefectiblemente en sociedad bajo el imperio de una auto-

---

(65) Copete Lizarralde Alvaro, *Lecciones de Derecho Constitucional Colombiano*, 3ª. edición p. 4.

(66) Davin Jean, *Ob. Cit.* p. 177.

ridad, ésta debe ser designada por los mismos. La última conclusión, como precepto de tercer grado que es, no ha tenido siempre cumplida aplicación. No pocas veces la ley del más fuerte o las decisiones de camarillas y facciones ha sido el fundamento del gobierno. Pero si algo relleva nuestra opinión es la circunstancia feliz de que la lucha por la conquista o, mejor, por el reconocimiento del derecho a intervenir en la designación de los gobernantes y el tipo de gobierno ha sido una de las mayores preocupaciones de los hombres en el decurso de su historia. El sufragio universal que hoy desprecian algunos pueblos insensatos convirtiéndolo en señor de burlas, ha sido conquistado a través de arduas luchas. La sangre y el sudor de muchas generaciones fecunda y agiganta su significado. Como arma de combate aún no parece lo suficientemente comprendido. Pero, es que todo ese furor que su conquista despliega, no apoya nuestra tesis?

No es todo. A más de derecho natural a la manera vista es una función que supone, por tanto, el ejercicio de un órgano. Veámos cómo la designación de la autoridad corresponde a la sociedad. Pero no basta que ello se haga; es necesario que a esa autoridad se le limiten sus funciones, que el Estado en general tenga una base sólida de organización. Esta debe hacerse con arreglo a un principio cierto que sirva de freno y medida a la actividad de los gobernantes. De no ser así la autoridad podría convertirse en arbitraria y sus caprichos en regla de gobierno. Tal regla y medida es la constitución. Burdeau dice que ésta es "el acto que determina la idea del derecho y regula, al propio tiempo, las condiciones de ejercicio de las funciones estatales" (67).

Como lo anota Copete Lizarralde, "para justificar la validez de este estatuto del Poder, son inoperantes los razonamientos fundados en el derecho positivo, porque la constitución es, por definición, el punto de arranque del ordenamiento jurídico-positivo, sin que por lo tanto pueda buscar en éste su propio sustento" (68). Para nosotros es indubitable que la validez de la constitución descansa en los preceptos del Derecho Natural, como principios fundamentales, y en una serie de consideraciones que no obstante ser circunstanciales en la vida de los pueblos, son imprescindibles como medios de desenvolvimiento. Por tanto, el poder constituyente como "la potestad creadora del orden jurídico" (69) corresponde a la comunidad del Estado. Ella misma designa el tipo de gobierno y la organización del Estado directamente o a través de sus delegados. Así como nadie puede arrogarse el derecho a designar la autoridad, menos puede hacerlo para determinar los principios de la organización social.

---

(67) Burdeau, Cita de Copete Lizarralde, Ob. Cit. p. 2.

(68) Ob. Cit. p. 2.

(69) Burdeau, Cita de Copete Lizarralde, Ob. Cit. p. 391.

La constitución fija las instituciones mediante las cuales va a funcionar el Estado. La actividad de éste se desenvuelve a través de órganos. Cada uno de ellos tendrá su correspondiente función, es decir, su tarea a desempeñar. Como quiera que el Estado es una unidad es necesario admitir que el funcionamiento de todos ellos guarda relación entre sí ya que no son sino partes de un todo. La complejidad de este organismo se hace más patente a medida que aumenta su radio de acción y a medida que las relaciones sociales se hacen más complejas. Porque como dice Posada, "La función del Estado supone una actividad continua, ordenada en vista del cumplimiento de su fin. El fin (contenido) determina la naturaleza y los caracteres de la actividad y los de la función. El contenido de la actividad del Estado es el Derecho: El Estado se propone o es una realización jurídica, y se define en virtud de la atracción que sobre él ejercen las necesidades racionales de la vida" (70).

Ahora bien, la constitución misma determina que algunos de sus órganos, o mejor, los titulares de dichos órganos, han de ser designados mediante la elección de los miembros de la sociedad. Al hacerlo crea un órgano cuya función es precisamente proveer esos cargos. Será el órgano electoral cuya función o ejercicio es la de elegir. La constitución, pues, como expresión del querer de la nación, al determinar las bases generales de la organización estatal, dispone que el sufragio será el ejercicio de un órgano, el electoral, que tiene por objeto designar las personas naturales que han de poner en marcha la persona jurídica Estado. La constitución institucionaliza un derecho de los ciudadanos. Más precisamente, armoniza la existencia de ese derecho con las exigencias de la organización estatal general.

El artículo 179 de nuestra Carta dice: "El sufragio se ejerce como función constitucional", vale decir, como el ejercicio de un órgano creado por el estatuto fundamental. En este sentido decimos que el sufragio es una función. Pero, con fundamento en qué hace la constitución tal creación? Es innegable que el constituyente no puede ir creando instituciones a su solo arbitrio. Se supone que la razón ilumina todos sus pasos, y si bien la constitución es el principio de todo derecho positivo, no lo es menos que él se sustenta, como vimos atrás, en valores anteriores a todo intento institucional.

Demostremos que el sufragio es un derecho del individuo. Pero de ninguna manera él es absoluto. A más de las obligaciones que por el hecho de serlo conlleva está supeditado a las urgencias de la comunidad. Sin detenernos aún en este aspecto, diremos que la comunidad misma al delegar en los constituyentes

---

(70) Derecho Político, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1928, p. 431.

la organización estatal, permite que éstos determinen la manera como el ejercicio de ese derecho va a ser posible con la organización que todo Estado exige. Con fundamento en el derecho al sufragio de los ciudadanos, la constitución lo funcionaliza.

"Nuestra constitución —dice Copete Lizarralde— define el sufragio como una función. Función que tiene como fin la producción de ciertos órganos del Estado. Podemos por consiguiente afirmar que en nuestra organización constitucional existe una función auxiliar que es la electoral.

"Esta función, de contenido eminentemente político, produce importantes efectos jurídicos, como son los de designar a las personas que hayan de integrar ciertos cuerpos colegiados o la de investir de la categoría de funcionario a quien reciba la mayoría de los sufragios". (71).

---

(71) Ob. Cit. p. 130.



## CAPITULO TERCERO

### EL SUFRAGIO Y LA DEMOCRACIA LIBERAL

28. Estudiada la naturaleza del sufragio nos ocuparemos de su incidencia en la vida política. Una vez admitido que es un derecho natural y que por tanto pertenece a todos los ciudadanos sin más restricciones que las que la misma naturaleza de las cosas y la organización social exigen, es forzoso convenir que la democracia es el tipo de gobierno más acorde con esa consideración. No es pues casual, ni motivo de perplejidad alguna, como no pocos pretenden, que el principio democrático sea preocupación permanente de ideólogos y pueblos. No solamente es el postulado más acorde con su naturaleza sino con los fines de la justicia. Como dijera Bertrand Russell, "La democracia fue inventada como un medio de reconciliar el gobierno con la libertad. La democracia hace temporal el poder de los hombres y dependiente de la aprobación del pueblo. Al lograr esto, evita los peores abusos del poder". Si el fin único y primordial del Estado es el bien de la comunidad, es apenas natural concluir que a ésta solamente compete el hacer tal determinación. La honestidad y equilibrio de quienes, al margen del conglomerado, se erigen en tutores, en portadores de la verdad verdadera y del bien supremo para los asociados, no pueden producirnos menos que honda sospecha y no menor recelo. La democracia es un repudio permanente a los omnímodos, a los infalibles y a los presuntuosos que acordes con sus fantaseos mesiánicos y sus inclinaciones paranóicas precipitan a los pueblos a la abyección o la disolución.

Cuando hablamos de democracia no lo hacemos a la manera rousseauiana que erige el principio en el más crudo totalitarismo. Lo hacemos acordes con los principios liberales. Más exactamente nos referimos a la democracia liberal, que a pesar de las no infundadas críticas que se le hacen, sigue siendo el menos malo de los regímenes políticos. Porque en verdad el liberalismo vivifica la democracia la cual sólo alcanza plena vigencia cuando sus ideas la alientan y vigorizan.

Bien es verdad que el Estado demoliberal hizo crisis y que aún se encuentra en tal situación en no pocos países, pero también es cierto que sus postulados más humanos siguen incólumes mientras el resto de su estructura se adapta a las urgencias de

la vida y de los pueblos. Los hombres que inspiraron sus ideas lo hicieron movidos por nobles ideales de convivencia y de respeto, pero la insidia y la ambición desmesurada de quienes se instituyen en personeros de la comunidad pervierten los principios haciéndolos herramientas de su propio provecho. Creemos, siguiendo el mismo planteamiento, que más que una crisis ideológica hay una crisis ética, humana, que los hombres pervirtiendo el orden normal de las cosas vituperan la Justicia y el Derecho. Es que la civilización no conoce más medios de forjamiento que la dignidad y la tolerancia, el afán desinteresado por las cosas públicas y la austeridad en las privadas. Estas virtudes en el crisol de un pueblo consciente, que solamente puede formarse por sus hombres más representativos, hacen posible la convivencia sobre bases auténticamente cristianas.

29. Los pilares fundamentales del Estado democrático liberal son la libertad y la igualdad. Ellas determinan el "cómo" y el "quién" del ejercicio del poder. La libertad es la probabilidad de lograr los propios objetivos vitales por medio de decisiones libres. Esta se halla condicionada por tres factores. En primer lugar por el sujeto de esa libertad que nos dará el individuo o el grupo. Los sujetos de la libertad en la edad media eran las corporaciones o asociaciones de hombres dedicados a idéntico oficio, de tal manera que disfrutaban del citado atributo en cuanto fueran miembros de una organización corporativa. En los primeros tiempos de la época moderna el sujeto de esa libertad se individualiza; disueltas las corporaciones vuelve a ser el único dueño de sus destinos. Concebidas como medios de protección y de solidaridad, alimentadas en el espíritu cristiano de entonces, se vieron convertidas en instrumentos de dominación; sus sanos propósitos se corrompieron y sus fines se falsearon. En la actualidad es manifiesta la tendencia corporativa. El secular principio de que la unión hace la fuerza se actualiza como dique contra la opresión económica extraestatal; el hombre ha vuelto los ojos a sus semejantes y se guarece en la familia y en la asociación. Pero estos cambios, en nuestro sentir, no falsean el postulado liberal de la libertad. Ella existe y se hace imprescindible para el desarrollo de la personalidad del hombre, dentro o fuera de la sociedad corporativa. Únicamente realzan ese inmodificable y antiquísimo postulado de derecho natural según el cual la sociedad sin autoridad naufraga. Sólo mediante ella puede impedirse que los menos usufructen sus propios derechos y los de los demás. Es buena la sociedad que consigue anteponer el individuo al Estado, posibilitando al hombre el desarrollo, libre y humano, de sus energías y capacidades. Los Estados se corrompen porque parcializan las ventajas que su existencia conlleva. Cuando se proclama la libertad de opinión no basta con que se consagre ese derecho sino que es imprescindible que su ejercicio se facilite a todos. Cuando un Estado garantiza el derecho de todo hombre a la educación

no es suficiente que así lo haga, se hace necesario que ese mismo Estado lo proporcione a toda la comunidad, de lo contrario está falseando su razón de ser.

El segundo factor que condiciona esa libertad es el objeto vital planteado. Claro es suponer que su ejercicio es para algo. El primer objeto de esa libertad es el político; el derecho de determinar con su opinión la marcha del Estado; el acceso al ejercicio de las funciones públicas. Desde luego que a esta libertad política no interesa los fines objetivos exclusivamente privados de cada cual, sino aquellos objetivos comunitarios, aquellos intereses que conciernen a toda una comunidad. Por lo mismo se trata de intereses que han entrado en una etapa de socialización, fines impersonales y generalizados. De ninguna manera quiere esto decir que el individuo estará totalmente ausente del objetivo perseguido. Además de la parte que como miembro de esa comunidad le corresponde, su ejercicio exalta y despliega su propia personalidad.

Si bien en un principio los postulados liberales, concretamente la libertad, respondían a los objetivos vitales de la llamada burguesía, no puede decirse que ellos no tengan validez para toda la sociedad. Es evidente que de los intelectuales burgueses surgieron sus principios y que fueron todos sus miembros los primeros usufructuarios, pero como ideas que son la igualdad de su bondad atañe a todos. Por lo mismo si en los primeros tiempos los derechos políticos se vieron restringidos, su ampliación ha sido marcadamente manifiesta desde entonces. La trapacería de los más hábiles dispuso arbitrariamente de una concepción noble y eficaz por excelencia.

El tercer factor condicionante son los obstáculos para el cumplimiento de sus objetivos. Ahora bien, desde el punto de vista político sólo interesan aquellos que tengan el carácter de generalidad. El origen de tales obstáculos sí importa. Es el caso meramente social cuando mediante su presión se impide la consecución de objetivos vitales a ciertos grupos, como con las persecuciones raciales. Ante éstos y los obstáculos económicos el Estado permaneció en un principio neutral convirtiéndose en mero espectador de la imposición del más fuerte. En estas condiciones la libertad se hizo utópica y la reacción no se hizo esperar. De aquí surgió el intervencionismo de Estado como premisa fundamental.

Así como la libertad, la igualdad se plantea en términos concretos: igualdad sí pero con relación a algo. Se disfruta de igualdad, por ejemplo, en cuanto al derecho de participar en la formación de la voluntad estatal, a las oportunidades económicas, a la educación, etc. De aquí que la demanda de igualdad esté en función de la existencia de privilegios concretos. No es tampoco una igualdad estrictamente personal: no se quiere, por que esto sería imposible, que desigualdades de origen puramente individual co-

mo las físicas, anímicas y espirituales desaparezcán sino aquellas que surgen de la vida en comunidad y de la estructura política.

30. Pero la democracia liberal es la amalgama de dos conceptos: liberalismo y democracia. Estudiaremos cada uno de ellos.

La característica fundamental del liberalismo es la individualista. Su esencia, por tanto, reside en el individuo y no en los grupos. De aquí que los valores del individuo sean superiores a los del grupo y que él sea quien decide su destino y hace la historia. Se fundamenta en el individualismo abstracto que concibe al individuo no en su aspecto singular sino genérico, como hijos de una misma carne y de una misma sangre. A partir de aquí deduce su homogeneidad substancial y su igualdad, concluyendo que todo individuo tiene igual derecho de pretensión al desarrollo de su existencia y el deber de respetar la misma pretensión en los demás.

El liberalismo sostiene que el valor y el respeto que la dignidad de la persona humana supone sólo son posibles sobre la sustentación de una participación de los individuos en algunos valores y verdades trascendentes a todos ellos y que son cognoscibles a través de la razón.

Mediante tres caminos el Estado liberal ha buscado conseguir tal finalidad: 1º El reconocimiento de un grupo de derechos que delimitan la esfera de libertad personal frente al Estado. 2º La organización estatal sobre la base de una división de poderes a fin de que el poder se vea limitado y los derechos solemnes que la doctrina consagra no sufran mengua alguna. 3º La subordinación estatal, en cuanto a su actividad se refiere, a una serie de normas de carácter jurídico mediante las cuales se elimina cualquier posible ingerencia arbitraria, que lesione ese conjunto de derechos fundamentales, en la vida de la nación. Es el reconocimiento a la conocida formulación del Estado de Derecho.

Miremos ahora a la democracia. Si la filosofía liberal da respuesta al problema de cómo ha de ejercerse las funciones del Estado, la democracia al quién de la cuestión. Mientras el liberalismo es un intento de realización del principio de libertad, la democracia lo es de la igualdad. Por tanto el ámbito de la democracia estará determinado por el contenido que se dé al principio de igualdad. De aquí surge entonces la democracia política, la económica, la educacional, etc. Precisamente este ha sido uno de los meollos de la crisis del Estado demoliberal, es decir, la expansión del principio de la igualdad a campos cada vez más amplios. Desde sus orígenes hasta la primera post-guerra mundial la igualdad democrática pertenecía a la esfera puramente política. Esto es claro si se tiene en cuenta que ella surgió como reacción contra un sistema de privilegios que mengua-

ban la posición de algunos grupos poseedores de poder social, vale decir, de la burguesía. Pues bien, los privilegios existentes en la época conocida como L'ancien regime eran de naturaleza jurídica y política y las clases socialmente dirigentes, las burguesas, veíanse frente a esta única especie de discriminación. Las exigencias posteriores, o mejor, las presiones, ampliaron el radio de aplicación de la igualdad.

Las siguientes notas caracterizan políticamente el sistema democrático: 1º La voluntad del Estado lo mismo que su actividad es formada y ejercida por los miembros de la colectividad, es decir, por todos aquellos que están sometidos a esa voluntad y a esa actividad. 2º El poder del Estado se dirige al pueblo y es éste el sujeto del mismo. De donde se tiene que su voluntad es la del Estado. En este sentido se dice que el pueblo es soberano.

El pueblo es por tanto el sujeto político. Su aparición se halla vinculada a la separación de Estado y sociedad. Miremos bien la cuestión: si se tiene al pueblo como sujeto único del poder del Estado, se hace indispensable la existencia de una voluntad global. Por esto se ve sustituida la pluralidad estamental, el antiguo *Esprit de corps* por una consideración social homogénea y por un espíritu común. Atendiendo a esta consideración es fácil entender por qué la aparición de la democracia se halla vinculada históricamente a la idea que de nación se tiene en la época moderna. De donde también su sustentación en el sentimiento de la pertenencia común a una comunidad nacional determinada. Como consecuencia se tiene que los derechos democráticos, llamados también derechos políticos, se tienen en función de la calidad de nacionales. Por el contrario, los derechos liberales, como resultado de ese principio inmanente, son derechos civiles.

31. Bien es verdad que el ideal democrático es el directo o sea aquel en el cual el pueblo interviene de manera directa en las funciones públicas. La complejidad del Estado moderno hace sin embargo imposible su ejercicio precisándose por tanto acudir a la forma indirecta o representativa. Puede decirse que en la actualidad la práctica democrática más generalizada es la representativa no sin que en ocasiones se acuda a métodos directos. La función que el sufragio ejerce como objetivización del ideario representativo es fundamental. Constituye por tanto su eje central; de aquí que la representación seguirá la calidad moral del sufragio. El sistema se verá falseado irremisiblemente si el sufragio no se rodea de las garantías adecuadas. La representación será una farsa donde quiera que él se vea sometido a prácticas deshonestas.

Pero qué es la representación? Desde luego que la política es especial. A decir de Leibholz, "representar significa hacer presente y operante algo que no está realmente presente ni es, por

consiguiente actuante" (72). Algunos se empeñan en afirmar que lo representado es una realidad imperfecta o deficiente ya que carece de presencia; de aquí que se diga que la esencia de la representación consiste en actualizar y llevar al plano político esa realidad imperfecta, transformándola en unidad de acción.

La representación es un concepto jurídico-político eminentemente y por lo mismo diferente de la representación jurídico-privada. Para una mejor inteligencia del tema aludiremos a sus semejanzas y a sus diferencias. En ambas se hace referencia a un representante y a un representado; existe, por tanto, un grupo de personas que actúan a nombre y en interés de otras. Sin embargo difieren profundamente pues la representación política tiene un acento axiológico que es ajeno a la representación privada. Esto es evidente si se tiene en cuenta que en la representación jurídico-política el representante está investido de una particular dignidad y autoridad y en que su función tiene única-mente lugar en la esfera pública. Es por esto por lo que ella está dotada de publicidad e indisolublemente ligada al ejercicio de gobierno en el sentido extenso de esta acepción.

Como suele confundirse en textos legales y doctrinales vocablos tan disímiles como representación, delegación y mandato, es preciso abordar su distinción a fin de evitar equívocos cuando de representación política se trata. La Delegación, en su acepción jurídico-pública es el acto mediante el cual quien es titular de una competencia hace traslado de ella, total o parcialmente, a otro sujeto. Es una transmisión de competencias en que realza la simultaneidad en la cesación y la imputación de una competencia. Tanto la cesación como la imputación se fundan en actos de la voluntad de quien hasta ese momento era su titular.

Más limitado es el mandato. Es el ejercicio de una competencia que pertenece a otro. El mandato no altera la ordenación de competencias al paso que la delegación sí. El mandatario recibe la comisión de actuar a nombre de otra persona y no ninguna nueva competencia. Precisamente por esta razón el delegado actúa en su propio nombre y con su propia responsabilidad, el mandatario lo hace a nombre de alguien, convirtiéndose, por consiguiente, en un sustituto suyo. Atendiendo a esta consideración se dice que la delegación es impersonal pues hace referencia a la ordenación orgánica y el mandato *intuitus personae* pues se concede en consideración a una determinada persona. En ambas situaciones es factible la revocación. Pero, tratándose de la delegación el delegado tiene derecho a su competencia hasta con relación al delegante a condición de permanecer en la esfera atribuída; el mandatario, por el contrario, frente al mandante no

---

(72) Leibholz, Cita de García Pelayo Manuel, Derecho Constitucional Comparado, II Edic., Manuales de la Revista de Occidente, Madrid p. 159.

goza de derecho alguno. "La delegación, en cuanto supone una alteración en la ordenación de competencias del orden jurídico existente, significa por sí misma una transformación del orden jurídico objetivo, es un acto de creación jurídica, un acto de legislación, mientras que el mandato es un negocio jurídico, un acto dirigido a la fundamentación de derechos y obligaciones" (73).

Precisemos aún más el sentido de la representación jurídico-política. Su esencia consiste en dar presencia a un ser que no es operante y no simplemente en una actuación a nombre de otro; al contrario, la delegación y el mandato presumen un orden de competencias. Es verdad que la representación es factible de desenvolverse en relación a una ordenación de competencias, pero no es para ella imprescindible circunscribirse en el límite preciso de una de ellas; más bien, la función de la representación política es legitimar y hacer posibles tales competencias. La representación se sustenta en la legitimidad, es decir, necesita de una justificación que no se encuentra en el ordenamiento jurídico-positivo sino más bien en los fundamentos de este orden; tanto la delegación como el mandato descansan en la ley. Finalmente la representación no necesita ser revocable y generalmente carece de tal atributo; la delegación y el mandato lo son por naturaleza.

32. La teoría de la representación democrática, es decir, de la democracia indirecta mediante a la cual el pueblo ejerce el poder por intermedio de representantes por él mismo designados, aparece, como principio jurídico-político, en la Revolución Francesa. Ella surgió como contrapunto al planteamiento de Rousseau para quien la democracia se manifiesta como una unidad entre el sujeto y el objeto del poder político; en su sentir es tal la unidad que debe existir entre esos dos sujetos que se hace imposible la representación. La imposibilidad técnica de realizar este rígido postulado llevó a que, sin desprestigiar el principio democrático, se acogiese una fórmula mediante la cual pudiese realizarse.

Además de esta consideración como apoyo a la tesis de la representación, influyó notoriamente la aparición de la idea de nación que sustituyó la de pueblo como algo tangible y visible. Por otra parte la aplicación democrática a un gran espacio y a una gran población exigían el principio de la representación. La gran complejidad del Estado y de la sociedad contemporánea refuerzan aún más la citada afirmación.

Estamos de acuerdo con quienes sostienen que la democracia directa sería el último grado de la perfección política. Pero de esto a pretender la posibilidad de asambleas gigantescas y atribuir facultades directas en materias que exigen conocimientos especiales, sería someter al Estado al capricho o a la improvisación.

---

(73) García Pelayo Manuel, Ob. Cit. p. 160.

Existen principios inalienables de organización es cierto, pero ellos tienen que ser acondicionados a la eficiencia pues los hechos son más claros que el más brillante de los expositores. De ninguna manera esta afirmación puede tenerse como justificación de quienes pretenden constituirse en portadores absolutos y excluyentes de la salud de los pueblos. El más inteligente y bien intencionado de los hombres, por ser tal, lleva inherente la posibilidad de equivocarse; la más brillante de las ideas puede ser aplicada torticeramente. Por esto, ni la temporalidad de los gobernantes ni su designación por el cuerpo social admiten transacción alguna. De aquí la importancia capital del sufragio como medio no solamente de inquietud ciudadana sino como instrumento de desarrollo social. La representación, es pues, a más de un imperativo técnico una sana medida de equilibrio. La representación en el orden constitucional es un querer por la nación. Mientras el funcionario público sólo puede actuar por la nación, solamente el representante puede querer por ella.

Existen dos acepciones de pueblo. La una lo tiene como una realidad presente y actuante y como una realidad actuante de manera inmediata aunque no esté físicamente presente; será el caso de su reunión en asambleas populares o de su expresión a través de votaciones directas, respectivamente. La otra acepción lo considera como una unidad indivisible, ausente, que no actúa de manera inmediata y que no tiene realidad corpórea; presenta sí una realidad social, tiene conciencia de su existencia histórica y cultural y pretende afirmarse como unidad política independiente. Está compuesta desde luego por individuos pero no se identifica con su conjunto sino que constituye una entidad superior y concreta con relación a ellos. Abarca el presente social, se proyecta hacia el porvenir y recibe la influencia de las pasadas generaciones. En la literatura jurídico-política de los países románticos se conoce esta concepción de pueblo como nación.

Esta nueva idea de nación se tiene como una persona moral en la publicística francesa. Se considera también como una persona colectiva, un cuerpo unificado. En estas condiciones el nuevo concepto de pueblo adquiere un carácter jurídico contrario al político que antes tenía. De esta consideración se desprenden conclusiones tales como las expresadas por Esmein - Nezdard, "La nación en quien reside la soberanía, al no ser una persona real, sino una colectividad de individuos, no tiene voluntad por sí misma. El equilibrio de esta voluntad indispensable para el ejercicio de esta soberanía no puede encontrarse más que en las voluntades concordantes de un cierto número de individuos tomados del cuerpo de la nación" (74). Es decir, que además de la urgencia técnica, la representación constituye una inferencia ju-

(74) Esmein Nezdard, Cita de García Pelayo, Ob. Cit. p. 164.

ridica del concepto de nación. Incluso la representación es uno de los elementos que hacen que una colectividad sea una nación. Pero esta idea de nación no era únicamente el resultado de elucubraciones teóricas y jurídicas sino que constituía una realidad de carácter social. Se tenía a la manera de Ziegler, como un "círculo social que en caso necesario se actualiza y domina sobre las otras formas de vinculación" (75). De aquí se deduce que la nacional es la vinculación por excelencia y que a ella deben subordinarse cualesquieras distinciones de índole estamental, territorial, etc. Esta misma exclusividad supone la homogeneización de sus componentes puesto que la nación es el conjunto de los nacionales en cuanto que tienen rasgos comunes y normales de unión. Así concebida la nación los elementos componentes serán los individuos.

La doctrina democrática de la representación está integrada por los siguientes momentos y características: 1º Los titulares del poder público serán considerados como legítimos siempre y cuando que ellos sean los representantes de la nación, vale decir, del pueblo; por tanto la esfera de su actividad será la que determine la representación. 2º Quien sea elegido representante lo será, no del grupo o distrito merced al cual haya sido elegido, sino de la nación. Esta condición es consecuencia de la idea de nación estudiada y del proceso de homogeneización que ella comporta. 3º Los representantes no están subordinados a mandato imperativo alguno; del cuerpo electoral reciben adhesión pero en ningún momento instrucciones, es decir, el elegido no es un mandatario. Este principio es consecuencia de lo anterior. Así como el representante no lo es de grupo alguno sino de la nación entera, mal puede ser que reciba instrucciones parciales. 4º Esta concepción democrática representativa es individualista. Si la idea de nación vista parte, no de la existencia de grupos, sino de individuos con lo que éstos tengan en común, es decir, de homogéneo, es dable reconocer su carácter individualista. De esta índole participa la elección de representantes ya que se vota por individuos. En su formulación clásica la representación democrática, por tanto, desconoce la práctica del sufragio orgánico.

33. Indudablemente el Estado Democrático liberal a la manera como lo concibieron sus teóricos iniciales no existe en parte alguna. Su estructura se hizo ineficaz para resolver los múltiples problemas comunitarios y la reacción consecuente de la gran masa desprotegida no se hizo esperar. De aquí que en el hemisferio occidental donde aún se aplica haya sufrido cambios radicales, que manteniendo sus principios fundamentales e intransigibles, lo han adaptado a las múltiples circunstancias que la vida suscita y que exigen soluciones en veces no acordes con principios demasiado idealistas. Reiteramos sí nuestra convicción en la

---

(75) Ziegler, Cita de García Pelayo Ob. Cit. p. 164.

honestidad de sus postulados que exaltan la dignidad de la persona humana y su derecho al disfrute de su libertad. La gran falla de su sistema consistió en que sus medios propuestos para asegurar la vigencia de sus principios a todo el género humano resultaron inoperantes. Sus ventajas se parcializaron y un reducido grupo usufructuó sus beneficios. Se hizo necesaria entonces una fórmula que defendiera a los hombres, no ya del Estado, sino de ellos mismos. Por otra parte las ideas políticas absolutas son un contrasentido, ellas deben dejar margen a sucesivas revisiones. Los hombres o disfrazan su contenido o lo tergiversan; de aquí la necesidad permanente de una opinión pública vigilante. La indiferencia ciudadana por las cosas que conciernen al Estado no redundan sino en perjuicio de ellos mismos. Necesitamos volver a los tiempos de la Grecia antigua donde los ciudadanos lo eran ciertamente.

Se considera que la causa principal de la crisis del Estado demoliberal consiste en que él se encuentra estructurado sobre dos conceptos perfectamente antinómicos: la democracia y el liberalismo. Bien es verdad que su desarrollo exige algunos puntos de contacto y que entre sí guardan algunas semejanzas. Cier- to es que la manifestación democrática en occidente reclama ciertas libertades liberales y que el liberalismo hace eco de no pocas urgencias democráticas. No obstante esta circunstancia, los dos conceptos se muestran contradictorios. Veremos algunos de estos contrapuntos.

Desde un punto de vista puramente ideológico se presentan las siguientes: 1º A fin de limitar el poder del Estado el liberalismo exige su división. La democracia rechaza cualquier limitación a los poderes que, de acuerdo con sus principios, pertenecen al pueblo; el gobierno convencional ha sido su más clásica expresión positiva. 2º El respeto al derecho de las minorías ha sido norma invariable de la filosofía liberal. Esta afirmación es consecuencia del postulado según el cual todo individuo disfruta de derechos que delimitan precisamente la acción del Estado. Para la democracia, en cambio, la voluntad de la mayoría es omnímoda. De aquí que se diga que el liberalismo es intelectualista y la democracia voluntarista. 3º En el ideario liberal el hombre tiene libertad en frente al Estado. La democracia brinda a ese hombre solamente la posibilidad de participar en el Estado. 4º Todo el pensamiento liberal desemboca en la consolidación de la personalidad. La democracia lo relativiza ante la masa. 5º Una aplicación exagerada del liberalismo llevaría al anarquismo. Condición extrema de la democracia conduciría al comunismo.

Benjamín Constant, el más importante de los tratadistas liberales, no fue ajeno a estas posibles antinomias. En su sentir es necesario determinar exactamente el concepto de soberanía ya que, "sin una definición exacta y precisa, el triunfo de tal teoría po-

dría convertirse en una calamidad en su aplicación. El reconocimiento abstracto de la soberanía del pueblo no aumenta en nada la suma de libertad de los individuos, y si se atribuye a esta soberanía una amplitud que no debe tener, la libertad puede perderse a pesar de ese principio, o incluso por ese principio" (76). Por esta razón tal concepto no es de ninguna manera absoluto. Bien por el contrario "la soberanía no existe más que de una manera limitada y relativa. En el punto donde comienza la independencia de la existencia individual se detiene la jurisdicción de esta soberanía. Si la sociedad franquea esta línea se hace tan culpable como el déspota que no teme sacar el gladio exterminador; la sociedad no puede exceder su competencia sin ser usurpadora; la mayoría sin ser facciosa" (77). No basta que la mayoría dé asentimiento a sus actos para que éstos sean legítimos, es indispensable que ellos estén acordes con los principios de la justicia y con los derechos individuales. Todo un pueblo no puede legitimar aquello que es injusto. Por lo mismo, anota Constant, los representantes de una nación no tienen derecho a hacer lo que la nación no tiene derecho a hacer por sí misma. Ahora bien, la soberanía popular hay que entenderla así: "la universalidad de los ciudadanos es soberana, en el sentido de que ningún individuo, ninguna fracción, ninguna asociación parcial, puede arrogarse la soberanía si no le ha sido delegada. Pero de ello no se sigue que la universalidad de los ciudadanos, o aquellos que han sido investidos por ella de soberanía, puedan disponer soberanamente de los individuos. Hay por el contrario, una parte de la existencia humana que necesariamente permanece individual e independiente, y que está fuera de toda competencia social" (78).

¡Qué bellas palabras éstas de Constant! El número jamás hará el Derecho. La Justicia nunca puede quedar al arbitrio y a la veleidad de las multitudes. Si los valores dependiesen únicamente de la consagración masiva, la sociedad no podría organizarla nadie. El demagogo sería entonces la medida de todas las cosas. Por fortuna existen postulados que no dependen ni de la voluntad ni del capricho de los hombres, vale decir, que son inherentes a su naturaleza. De ellos no puede sustraerse sin negarse a sí mismo, son los pilares en que descansa incuestionablemente la vida comunitaria.

Por tanto, la democracia que aparece como antinómica de los principios liberales es la totalitaria. A Rousseau se debe su consagración y la exaltación de la cifra como principio organizador. En estas condiciones tal democracia podría convertirse en irracional. La que ha servido de fundamento al demoliberalismo

---

(76) Constant Benjamín, Cita de García Pelayo Ob. Cit., p. 182

(77) Constant, Ob. Cit. p. 182.

(78) Constant, Ob. Cit. p. 183.

no es otra que aquélla que, dentro del marco de la razón y la justicia, facilita al hombre el desarrollo de su personalidad. La democracia liberal solamente busca conciliar derechos inalienables del hombre como tal con los imperativos que la vida en sociedad suscita. Por otra parte, seguimos insistiendo, sus principios se enarbolaron como válidos y necesarios para todos y no como patrimonio de grupo alguno. Que los de siempre hayan capitalizado su bondad, ni es nada nuevo ni desvirtúa la necesidad y sinceridad de la democracia liberal.

34. Pero, cómo surge esta filosofía de Estado? El liberalismo aparece como reacción de la sociedad contra el absolutismo monárquico. La burguesía económica y los intelectuales de entonces se levantan contra el injustificado sistema de privilegios existentes. Ante el quiebre económico e intelectual corporativo de la edad media, la concepción que de la personalidad se tenía era la individualista. La vida se desarrollaba dentro de una lucha de hombre a hombre como único medio eficaz de lograr el desarrollo de la personalidad. La libertad y la seguridad se presentaban como tópicos individuales indispensables para la expansión espiritual del ser humano.

Venida a menos, como decíamos, la estructuración corporativa, el único obstáculo que se presentaba al despliegue de la libertad del hombre era el Estado. Contra él pues se dirigió la lucha; los principios que entonces se formularon buscaban reducir los límites de competencia que, como secuela del fundamento divino de la autoridad, los monarcas se arrogaban. Un Estado con arreglo a principios normativos que delimitaran exactamente su acción surgió pues. Pero esta medida no puede de ninguna manera subestimarse. Gracias a esta iniciativa surgió incólume el Estado de Derecho como máxima aspiración de toda sociedad civilizada. El Derecho a la libertad del hombre sigue siendo un postulado por olvidado no menos vivo.

Pero lograr la reducción estatal a su justa posición no era posible más que apoderándose de él. Tal objetivo se consiguió acogiendo el principio democrático. Claro que los sujetos activos que irían a integrar la fuerza social democrática fueron limitados. De aquí la implantación de un sufragio restringido. Además la fuerza democrática o popular se neutralizó mediante la organización de cámaras altas de formación diferente. El principio democrático que supone la igualdad se circunscribió al campo político sin otra extensión alguna. El principio liberal dominó siempre sobre el democrático.

Este sistema así concebido predominó desde principios del siglo XIX hasta su segunda mitad. Erigido el Estado neutral su acción se redujo a la mera vigilancia social; cualquier clase de intervención se vio proscrita. La burguesía, al lograr su ascenso político dominó en el panorama nacional. Como los privilegios

reinantes en la época de la subversión burguesa eran políticos y jurídicos,acabados éstos la organización social se levantó sobre bases económicas. Este tipo de organización significó libertad frente al Estado y dominio de la sociedad por parte del estrato más poderoso económicamente. La democracia liberal fue, pues, en sus comienzos el apogeo de la burguesía. Las ideas, el Estado y la sociedad se pusieron a su servicio y a sus pretensiones utilitaristas. La opresión estatal se vio desalojada por la burguesa y las masas desamparadas y oprimidas volvieron los ojos angustiosamente al Estado.

La reacción no se hizo esperar. La constante dinámica social dio lugar al ascenso de grupos nuevos a la vida política. Estos sectores de la sociedad, de condiciones existenciales muy inferiores a aquellos que dirigieron la lucha contra el absolutismo, exigen vivamente su participación en el Estado iniciando consiguientemente su lucha por el sufragio universal. Una vez que éste fue obtenido, la expansión democrático política se produjo en toda la línea del Estado liberal. Esta fue la causa del equilibrio entre democracia y liberalismo que durante gran tiempo mantuvo la paz política.

No obstante la consecución del sufragio universal la representación de los grupos seguía siendo minoritaria y la actuación de sus dirigentes vacilante. Empecinados como estaban en enmarcar su actuación dentro del cuadro legal del Estado constituido, bien pocas fueron las conquistas logradas en el campo social. De aquí que la aparición de estos nuevos grupos no alcanzó a producir ninguna alteración en el esquema constitucional. Es, por el contrario, esta época la de mayor solidez y realización del postulado demoliberal.

Dejando de lado cualquier referencia a los movimientos abiertamente hostiles a la democracia liberal, que no escatimaron esfuerzo alguno por derribar radicalmente su sistema, haremos alusión al proceso de transformación operado en sus instituciones. Cuando los grupos marginados de los privilegios que la posición económica burguesa producía, alcanzaron la mayoría en el parlamento, junto con el aporte masivo de sus efectivos a las guerras, se vio cómo si en épocas de Sieyès el tiers lo era todo, ahora estábamos en los tiempos del llamado cuarto estado, vale decir, del pueblo. La presión, pues, de estos grupos que no disponían de más fuerza que aquella que su unidad les proporcionaba, se hizo incontenible. La conciencia que los animaba era definitivamente opuesta a la burguesa. Las mismas condiciones en que se desarrollaba su existencia determinaron que el sentimiento colectivista de la vida desalojara el individualista. Es claro que la condición de individuos no podía ser deshechada pero el convencimiento de que siendo tales no lograrían el desarrollo de su personalidad los llevó a la certidumbre de que sólo agrupándose

lograrían la prestancia y la fuerza que la vida en la sociedad indiferente de entonces exigía. Tienen su esfera íntima es cierto, pero no individual en el sentido social. Cuando la libertad se convirtió en la de morir de hambre y el derecho en soportar los atropellos de los más audaces ante la indiferencia de un Estado maniatado, bien poco les importó su consideración individual ante las urgencias que como miembros de tal o cual grupo tenían. Sociológicamente considerada la cuestión un hecho es evidente. El sujeto de las libertades liberales ha desaparecido.

Así miradas las cosas, el nuevo sentimiento de la personalidad se asocia necesariamente con una nueva actitud ante el Estado y los grupos sociales. Si en un tiempo fue válida la pugna contra el Estado ahora se vuelve precisamente a él en busca de protección. La experiencia demostró hasta la saciedad que el Estado no es el único opresor del desarrollo de la personalidad; que no es la única institución que impone relaciones coactivas de convivencia y que la realización de las libertades liberales está condicionada a poderes y situaciones extraestatales. Que por sobre todo el poder económico es tan opresor o quizás más que cualquier otro. Ahora bien, de este poder era la urgencia de liberarse y no del Estado. La burguesía convirtió sus poderes excluyentes en medio efficacísimo por cierto de impedir la expansión espiritual de los hombres. La nueva clase busca la liberación a través del Estado. Es él quien precisamente se le aparece como el único medio de coordinar las fuerzas de la sociedad sobre las bases de la equidad y de la justicia. Por lo mismo la esfera de su actividad se amplía a zonas consideradas hasta entonces sagradas. Las libertades intangibles se reducen a sus justos límites.

Hay más, La pugna entre los principios liberales y la democracia se acentúa cuando ésta irrumpe sobre campos antes vedados. No basta que la democracia sea política, es necesario que lo sea también social.

La urgencia de la evolución institucional demoliberal se puso en marcha. Es evidente que en la actualidad ningún Estado de los que profesaron sus respetos por la democracia liberal la concibe a la manera de principios del siglo XIX. La necesidad de que el Estado intervenga en buena parte de las esferas sociales no se discute ya por casi nadie. Pero es cierto que el respeto a la libertad y a la dignidad de la persona humana como máximos postulados de la filosofía liberal siguen siendo tan válidos y tan necesarios como cuando fueron expuestos. Todo desde luego dentro del marco que el bien de la comunidad, único fin del Estado, determinen. Dejar al hombre a merced de los otros hombres sin un principio que lo proteja y sin la fuerza de un Estado que lo ampare es anticristiano y por lo tanto inhumano.

Tampoco cabe duda de que una democracia concebida como la posibilidad de participar en unas elecciones más o menos frau-

dulentas no era suficiente. Si se preconizaba la igualdad del género humano era necesario que el acceso de las grandes masas a todos los bienes de la tierra se hiciera posible. Si bien es cierto que la desigualdad natural no puede ser solucionada por nadie, es verdad también que no podía permitirse que sobre esa desigualdad erigieran su imperio hombres inescrupulosos.

Si hemos hecho esta incursión por los predios del demoliberalismo es porque consideramos que su doctrina, revisada y actualizada, sigue siendo un punto de partida notable en la organización de todo Estado. Los ciudadanos a través del ejercicio del sufragio pueden convertirse en modeladores de sus estructuras adaptándolas permanentemente a las urgencias de la vida. Quizás llegue un día en que tanta desigualdad no abrume el corazón. Nuestra fe en las ideas y en los hombres así lo espera.



## CAPITULO CUARTO

### EL SUFRAGIO Y LOS PARTIDOS POLITICOS

35. Acordes con que el poder público emana del pueblo y que por lo tanto debe ser concedido por él mediante la elección, precisa que hagamos referencia al medio como la opinión pública, dentro de la democracia representativa, expresa su parecer sobre la marcha del Estado. Es incuestionable que el elemento más importante, merced al cual el pueblo de un país coordina sus planteamientos sobre qué y cómo debe ser un Estado es el partido político. De aquí la importancia que estas agrupaciones revisten, pudiendo decirse sin exageración ninguna que donde quiera no existan mal puede esperarse una adecuada marcha comunitaria. Como anota Christophersen, "La evolución del gobierno popular ha demostrado que ellos son un fenómeno permanente de la vida política, esencial en todo sistema político representativo de base electoral. Constituyen órganos intermedarios entre el pueblo y el gobierno, que relacionan la marcha total del Estado —desde abajo hasta el gobierno— con las aspiraciones, deseos y sentimientos de la masa. Son verdaderos dínamos generadores de las fuerzas que hacen marchar los estados republicanos: hacen la política y los políticos" (79). Dondequiera que la vida política se mueva libremente, es decir, no solamente al amparo constitucional sino exenta de cualquier clase de presión, la presencia de los partidos políticos será una realidad permanente. Su presencia dejará de palpar sólo en aquellos países en que la opresión gubernativa ahogue sus manifestaciones o donde la indiferencia del conglomerado por los negocios públicos sea una constante permanente. La ausencia, pues, de toda agrupación política será inequívoca manifestación o de incapacidad o de tiranía. De aquí que no sea ni mucho menos casual que en los países mejor organizados políticamente su actividad se ponga de presente claramente. Coincidimos con Bluntschli en que "no se crea como ciertos espíritus apocados, que los partidos políticos sean una debilidad o una enfermedad del Estado moderno; por el contrario, son la condición y el signo de una robusta vida política. El no pertenecer a ningún partido no es ciertamente una

(79) Christophersen Pedro F., Los Partidos Políticos y el Sufragio en una Democracia Orgánica Edit. Guillermo Kraff Ltda., Buenos Aires, 1945, p. 25.

virtud de ciudadano, y decir de un hombre de Estado que se halla fuera del movimiento de los partidos es un elogio muy pobre. Los partidos son la expresión y la manifestación natural y necesaria de los grandes resortes ocultos que animan a un pueblo"(80). Es claro que un partido político es aquél que inspirado en un principio de orden político busca un fin de la misma índole, es decir, compatible y en armonía con el Estado. El fin de toda agrupación de tal especie tendrá que ser siempre, necesariamente, el bien común. Acorde con esta apreciación expresa Bluntschli, que, "un partido puede tener muchos defectos, aceptar irreflexivamente las innovaciones o adherirse al pasado, emplear medios inútiles o perseguir insensatos fines, y merece, sin embargo, este hermoso calificativo. Pero un partido no es más que una facción cuando se sobrepone al Estado, cuando subordina los intereses de éste a los suyos propios, el todo o la parte"(81). Si la política es la ciencia y el arte de organizar los Estados y los políticos los operarios de esta empresa, no se necesita elucubrar mucho para resaltar la importancia de su organización. Si la operación humana más elemental que se considere necesita el concurso de especialistas en el ramo, no puede ponerse en tela de juicio que una actividad tan trascendente como la estatal exija la formación de verdaderos expertos en la cuestión. Es evidente que el criterio de cada ciudadano, por respetable que sea, acusaría ineficacia si con él no van adheridos muchos que logren exaltarlo hasta tenerlo como medida actuante. Esta posibilidad sólo es realizable mediante organizaciones especiales que se identifiquen en sus propósitos. Ahora bien, cómo lograr que las manifestaciones tan disímiles que toda sociedad presenta logren canalizarse y producir algún resultado acorde con las urgencias comunitarias, que no sea por virtud de los partidos? El predominio excluyente de cualquier grupo ha sido nefasto para toda nación. Los regímenes especializados en la proscripción de toda voz que no sea la de su gobierno son, históricamente, de bien ingrata recordación.

36. Una vez aceptado que la opinión pública tiene como principal vehículo de expresión al partido político, es dable concluir que tal opinión solamente tendrá posibilidades de imponerse como aspiración social a través del sufragio. Una de las encrucijadas más inquietantes de todo sistema democrático ha sido la de lograr un medio que consiga reflejar exactamente la opinión de la comunidad. Siempre que a la opinión pública no le sea permitido expresarse libremente, podrá afirmarse que los principios democráticos se hallan socabados e implantados los de la coacción y de la farsa. De aquí que, si con el sufragio se busca la representación de la verdadera opinión, no es suficiente que se garantice

---

(80) Bluntschli J. B. Derecho Público Universal, Tomo III, La Política, F. Góngora y Cia. Edit., Madrid, 1880, p. 308.

(81) Ob. Cit. p. 311.

su ejercicio sino que se le facilite al ciudadano la adherencia a cualquier organización técnica y doctrinal que busque coordinar los pareceres. Tales organizaciones no son otras, principalmente, que los partidos. Bien irónica sería la actitud de un Estado que de una parte garantizara el derecho al sufragio y de otra determinara el camino del elector al sufragar. Si se reconoce el derecho al sufragio no puede desconocerse, sin ser inconsecuentes, que el ciudadano al hacerlo siga las ideas o las opiniones que a bien tenga. Aquello que no puede admitirse es que existan grupos que se declaren portaestandartes de las soluciones nacionales y que por lo tanto excluyan cualquiera otra agrupación.

37. El dinamismo que la sociedad y la política presentan en nuestra época contemporánea es indudable. De aquí que se considere que la rebelión incesante de las masas sea un hecho histórico más manifiesto en la actualidad que en cualquier otro tiempo. Al par se habla también de rebelión de los directores.

Es claro que si las reivindicaciones de las masas se hacían más apremiantes, a esa circunstancia debía corresponder un refuerzo en el poder político y en sus instrumentos. Como dice Burnhan, "La ciencia política e histórica, es, ante todo, el estudio de la élite, de su composición, de su estructura y de sus relaciones con la masa" (82). Por lo mismo toda situación nacional es el reflejo de la eficacia o ineficacia de su clase dirigente. Partiendo de la afirmación de Pareto según la cual las élites son perecederas y "la historia un gran cementerio de aristocracia" (83), Fraga concluye con Burdeau en que "el medio segrega a su élite, o, por lo menos, la escoge" (84). Por esto solamente la posesión de los requisitos y aptitudes que un determinado momento histórico exija, podrá determinar quiénes irán a ocupar los cargos de dirección comunitaria.

Burnhan considera que, "una revolución social significa un cambio relativamente rápido en la composición y en la estructura de la élite y en sus relaciones con la masa" (85). Así, como consecuencia de la Revolución Francesa la aristocracia de la sangre se vió desplazada del manejo de la cosa pública. La sociedad organizada sobre base estamental se vió desalojada por una concepción social igualitaria. Perdida ésta apareció la Burguesía como clase rectora. La tesis marxista con su abolición de toda clase dirigente como único medio de librar a la sociedad del yugo y la explotación en su aplicación se ha visto desvirtuada por el partido comunista que se ha convertido en una estructura oligár-

---

(82) Burnhan, Cita de Fraga Iribarne Manuel, *La Crisis del Estado*, Aguilar, Madrid, 1958 p. 255.

(83) Cita de Fraga, Ob. Cit. p. 556.

(84) Cita de Fraga, Ob. Cit., p. 556.

(85) Cita de Fraga, Ob. Cit. p. 256.

quica tan inclemente como ninguna otra. Burnham considera también que el proceso normal mediante el cual una clase política se ve reemplazada por otra se manifiesta como reflejo de la crisis de las sociedades capitalistas. En su sentir en la élite se producen cambios rápidos cuando aparecen los siguientes factores: 1o. La estructura existente se muestra incapaz de aprovechar fuerzas técnicas o sociales nuevas; 2o. Un buen número de miembros de la élite se dedica a menesteres distintos del arte de gobernar; 3o. Por su propia debilidad interna la clase dirigente se torna incompetente para asimilar los nuevos elementos y ve menguada la legitimidad de su poder; 4o. La ineptitud para recurrir a la fuerza se manifiesta en la manera fraudulenta como trata de resolver los problemas en que se ve envuelta. Es manifiesto que estas crisis se plantean y resuelven a través de los partidos políticos. La aparición de nuevos organismos de esta índole aporta generalmente, a más de nuevas iniciativas, el entusiasmo que toda fe que nace conlleva.

Convenido que el fenómeno de poder supone gobernantes y que no obstante la complicada maquinaria burocrática que los Estados presentan existe una zona superior a ésta, cabe preguntarse qué estructuras para la incorporación de los dirigentes políticos han adoptado los Estados modernos? Aunque parezca extraño la mayoría de las constituciones han eludido planteamiento alguno a este respecto o lo han tocado muy tangencialmente. Incluso estudios sobre Teoría del Estado considerados como clásicos han marginado la importante trascendencia de los partidos políticos. A pesar de esta lamentable circunstancia el partido representa la entidad más eficaz en el Estado moderno. Según Wallas, "el partido representa el intento más vigoroso que se ha hecho para adoptar la forma de nuestras instituciones políticas a los hechos reales de la naturaleza humana" (86). Anota Fraga que después de la luminosa investigación de Ostrogorski serían pocos los que no se adherirían a la frase de Hillquit, "constituciones, gobierno representativo y partidos políticos son términos indisolublemente unidos" (87). Posada advierte que los partidos políticos son medios indispensables del Estado constitucional hasta tal punto que cualquier referencia que a él se haga conlleva una teoría de los mismos. Lo que al respecto resulta más sorprendente es el hecho de que el partido político se ha presentado como una estructura más duradera que el mismo Estado. Aún en los Estados totalitarios su presencia es incuestionable. A más de la fuerza de las bayonetas los déspotas buscan el apoyo de un partido político que por transformado que sea no lo es menos. De aquí, que, "el fenómeno más característico, y al mismo tiempo

---

(86) Cita de Fraga, Ob. Cit. p. 275.

(87) Ob. Cit. p. 262.

más clamoroso, de las democracias modernas"(88). Sea el partido político.

38. Las relaciones entre el Estado y el partido pueden reducirse históricamente a cuatro etapas: lucha, ignorancia, legalización e incorporación. Friedrich, afirma que, "el gran panorama de la historia de los partidos modernos es un reflejo de la revolución secular de la sociedad moderna, en el espejo que proporcionan las asambleas electivas de regímenes constitucionales modernos" (89).

En sus orígenes el partido fue considerado como una facción y por ende como condenable. Esta concepción se vió reierzada merced a la teoría de la voluntad general de Rousseau. A su vez según Friedrich, "el reconocimiento de los partidos ha minado el dogma democrático de la unidad del pueblo" (90). Los partidos políticos eran considerados como facciones peligrosas a finales del siglo XVIII. Así, los constituyentes de Filadelfia, primera constitución política de los Estados Unidos, no previnieron en ningún momento el sitio que los partidos ocuparían en la estructuración de la nación que en ese momento creaban. Consideraban entonces que las normas públicas serían determinadas por mayorías transitorias formadas por la combinación de intereses acordes con una solución determinada. De igual forma supusieron que tal tipo de integración se vería disuelta una vez conseguido el fin propuesto. Washington en carta del 17 de septiembre de 1796 en la cual anuncia su retiro de la vida pública pone al pueblo norteamericano en guardia contra el efecto pernicioso de los partidos. Igualmente, el libertador Simón Bolívar en su última proclama manifiesta sus deseos vehementes porque "cesen los partidos y se consolide la unión", expresando que su existencia es la causa de los males de la república y de la disolución de la Gran Colombia.

La aceptación de la idea de partido conlleva la tolerancia de la oposición. Cuando se desiste de considerar a la oposición como un delito contra la seguridad del Estado, aparecen los partidos políticos estimándoseles, desde entonces, no solamente lícitos sino convenientes a la marcha estatal. Esta consideración apareció por primera vez en Inglaterra pues antes de su segunda revolución en Europa no existían partidos sino facciones. En la actualidad las democracias totalitarias, es decir, las que siguen la línea doctrinal rousseauniana excluyen el libre juego de los partidos, considerando su actividad como traición a los intereses generales. Muy por el contrario puede decirse que el partido político al buscar un equilibrio entre los diversos factores sociales entraña

---

(88) Bobbio, Cita de Fraga, Ob. Cit. p. 262.

(89) Cita de Fraga, Ob. Cit. p. 262.

(90) Cita de Fraga, Ob. Cit. p. 262.

una permanente preocupación por el bien común. Estas las razones para que hace un siglo escribiera Nicomedes Pastor Díaz "En medio del egoísmo que nos rodea, sólo los partidos —a lo menos en cierto sentido— no son egoístas. Sólo en ellos es donde se ve que el hombre abdique de su interés, a veces su personalidad; sólo en ellos hay perseverancia, unidad de acción y de fuerza; sólo en ellos se sufre con resignación y sin infamia el vituperio" (91). No cabe duda que las masas buscan la realización de sus aspiraciones a través de los partidos. En ellos y en sus dirigentes pone su fe y su innegable capacidad de sacrificio.

39. Copete Lizarralde sostiene que, "dentro de un régimen basado en la democracia representativa, los partidos políticos aparecen como elementos esenciales, a punto de que aquél no puede concebirse sin el funcionamiento de dos o más agrupaciones partidistas, que desenvuelvan su acción dentro de los cauces señalados por un ordenamiento jurídico positivo" (92). A pesar de esta afirmación nuestra constitución no ha hecho referencia alguna a la estructuración jurídica de tales asociaciones. Su artículo 47 se limita a decir "son prohibidas las juntas políticas populares de carácter permanente". No solamente es injustificable la transcrita disposición sino inoperante pues de hecho siempre ha habido tales asociaciones. Como bien lo anota Copete Lizarralde, precisamente los directorios políticos que han proliferado a todo lo ancho de la República son asociaciones de este tipo. El mayor inconveniente que le anota el citado autor a esta norma es el que ella constituye un impedimento para el reconocimiento de la personería jurídica de los partidos. "No obstante la existencia del artículo 47, no son nuestros partidos políticos extraconstitucionales, por estar expresamente reconocidos en diversos textos de la carta. Es más, los partidos liberal y conservador han sido institucionalizados hasta 1974 por plebiscito y el acto legislativo número 1 de 1959, al estatuir la elección paritaria de las corporaciones públicas y la alternación de los partidos en el poder" (93). Tal reconocimiento deja la citada disposición del artículo 47 como una rueda suelta en nuestra Carta. Al menos es una incongruencia que por una parte se prohíban las asociaciones políticas permanentes y por la otra se reconozcan partidos expresamente que de todas maneras lo son.

40. Como bien lo expresa Bielsa, "si en alguna esfera de la vida pública el ciudadano debe gozar de garantías jurídicas y políticas es en la del derecho a elegir los que deben formar el gobierno. No se trata solamente de su derecho, sino del derecho del propio Estado, ya que si sus poderes no se forman del modo que la constitución establece se afecta la existencia misma del

(91) Cita de Fraga, Ob. Cit. p. 279.

(92) Lecciones de Derecho Constitucional, p. 118.

(93) Copete Lizarralde, Ob. Cit. p. 119.

gobierno". (94). De aquí que en todo Estado democrático representativo la función electoral tenga el carácter de necesaria. Precisamente por esto ese derecho no debe ser limitado en lo que respecta a la escogencia de los candidatos por quienes vota. Una vez llenados por éstos ciertos requisitos de carácter general que las constituciones exigen, ninguna otra limitación puede imponerse a la escogencia que de candidatos haga el elector. Esta es una de las razones que en concepto de Bielsa ha abstenido al constituyente de intentar nada respecto de los partidos y de los candidatos y con mayor razón nada con relación a la afiliación de los electores a grupo alguno. En su concepto cualquier reglamentación al respecto sería manifiestamente violatoria de la constitución.

Por esto consideramos que la admisión de cuantos partidos se presenten en una comunidad es una exigencia de la estructuración democrática representativa. Al ciudadano no puede ponerse en la disyuntiva de sufragar por unos determinados grupos o no hacerlo. Sería hacer nugatorio indirectamente un derecho que se le reconoce. Por esto mismo consideramos inadmisibles la intronización constitucional de dos partidos. Fuera de que tal disposición afecta el sistema democrático a que nos decimos pertenecer, es manifiestamente inconveniente a la marcha de la nación. Que en Colombia sea un hecho sociológico manifiesto el que dos tradicionales agrupaciones hayan mantenido inmodificable su preponderancia, no es razón para que ese mismo hecho se institucionalice. Si nuevas agrupaciones no logran el despliegue deseado es cuestión que sólo interesa a los defensores de tal o cual idea. Pero que el estatuto fundamental del país cierre la posibilidad de que la opinión pública se adhiera a cualquier postulado nos parece práctica antidemocrática.

Ahora bien, no se concibe cómo si nuestra constitución consagra terminantemente la libertad de asociación, restrinja tan radicalmente la actividad de los partidos que son precisamente tales. "Los partidos se justifican por el derecho de los electores a elegir a quienes consideren aptos para la gestión gubernativa, por sus ideas, convicciones, intereses y aspiraciones políticas, económicas, culturales y morales. Pero, por eso mismo, los partidos, como proyección del derecho del elector, tienen a su vez, derecho de existencia y funcionamiento en la misma línea o plano de libertad de éste" (95).

De la libertad de elegir que tiene el ciudadano resulta para él mismo el derecho de formar con otros un partido o de adherirse

---

(94) Bielsa Rafael, Derecho Constitucional, 2a. Edic. Roque Depalma Edit. Buenos Aires, 1954. p. 179.

(95) Bielsa Rafael, Ob. Cit. p. 180.

a los existentes. De esta circunstancia se deduce también la libertad que los partidos tienen de formar coaliciones en cualquier momento.

Quizás la causa fundamental del sectarismo político con su secuela de guerras civiles y de violencia permanente sea la ausencia de un grupo o de grupos morigeradores que eliminen esa concepción botinesca que del gobierno se tiene entre nosotros. Es claro que ningún partido puede aspirar a realizar su ideal social sino a través de los instrumentos que el Estado le proporciona, pero convertir esta institución tan importante en reparto de beneficios prestados es tergiversar completamente su razón de ser. En política Colombia se ha caracterizado porque sus fuerzas se hallan divididas entre perseguidos y perseguidores. En 1.915 Felipe Barón expresaba que, "la historia de nuestros partidos durante un siglo es la historia de nuestras guerras civiles. En Colombia, lo mismo que en la generalidad de los países de la América Latina, el poder se conquista durante ese período, no mediante las lides pacíficas del sufragio, sino con el hierro y con el fuego en los campos de batalla" (96). Decir que tal sistema de barbarie se venía implantando hasta 1953, no es, ciertamente, incurrir en ninguna exageración.

Es necesario por tanto crear una conciencia en la población colombiana que la lleve a comprender que su adhesión no puede ser prestada a ideales abstractos sin ningún contenido real y que menos aún puede llevar esas elucubraciones a la fuerza de las armas. Precisamente esta concretización de los conceptos solamente puede ser posible a través de la multiplicación de partidos que erijan programas determinados de desarrollo. Acertadamente anota Constaín que, "En Colombia, los partidos son conglomerados heterogéneos, sin unidad de criterio para resolver los problemas nacionales y sin base doctrinaria para reclamar la adhesión de los colombianos; más que todo son organizaciones formadas por la pasión o el sentimentalismo y aglutinados por la movilización de principios abstractos. En las grandes democracias, como Inglaterra, los partidos políticos para su lucha proselitista agitan programas concretos y tratan de obtener la adhesión ciudadana con la solución que ellos consideraran acertada, de los problemas públicos".

Que no se nos diga que agrupaciones pequeñas tienen pocas probabilidades de constituirse en fuerzas considerables. A más de ser ésta una apreciación priorística, se encuentra en contradicción con los hechos. Entre nosotros las que ahora son dos grandes

---

(96) Barón Felipe, *La Reforma Electoral*, Cia. Tipográfica Minerva, Bogotá, 1915, Prólogo.

(97) *Elementos de Derecho Constitucional*, 2a. Edic. Edit. U. del Cauca, 1951, p. 300.

colectividades debieron comenzar siendo minúsculos reductos académicos. El partido laborista inglés de Mac Donald comenzó a organizar sus efectivos a partir de la crisis liberal. En 1906 logra sacar un grupo compacto de 30 MP e inicia un crecimiento sin parar que va a culminar en la abrumadora victoria de 1945. Se inicia a finales del siglo XIX como un Labour Representative League de escasa significación. Aparece después como un independent Labour Party que en 1906 será el Labour Party.

De otro lado mediante la presión que nuevas agrupaciones políticas ejerzan sobre el medio social se hace posible la readaptación de las existentes a las urgencias inmediatas, antes de entrar en franca disolución. Este es el caso precisamente del liberalismo colombiano. Nadie podría decir que la agrupación que logró la enmienda de 1863 sea la de nuestros días. Y es que como anota Uribe Echeverry "El poder de las minorías emana de su disciplina, de su coesión, de su honradez, de la ética de sus campañas, y muy poco del número" (98).

41. El partido político como forma jurídica se manifiesta en la asociación y no en la sociedad. Esto es cierto si se considera que en la primera predomina el principio de la expansión y en la segunda el de la exclusión. Así la asociación persiste sin sufrir modificación alguna en la eventualidad de que egresen o ingresen nuevos miembros. En la sociedad, generalmente, cualquier exclusión o inclusión de componentes determina su subsistencia. Por otra parte la asociación no reparte, como sí lo hace la sociedad, dividendos de carácter pecunario. Claro está que recibirán beneficios pero éstos serán de índole bien distinta: morales, culturales, etc.

De esta consideración se desprende, como decíamos antes, que el derecho de existir que le asiste a todo partido como agrupación humana y como entidad política y jurídica, se funda en la libertad de asociación. Ahora bien, la constitución exige como requisito indispensable para la existencia de toda asociación el no ser contrarios ni a la moral ni a las leyes. Este principio, junto con el de libertad de opinión y de elección, constituyen la esencia de todo régimen de partido que lo convierte en una entidad de índole moral y no económica. Los partidos pueden realizar sus fines, como hasta ahora la han hecho los nuestros, sin necesidad de personería jurídica como asociaciones de hecho.

Con la importancia asignada al partido político no queremos indicar que él sea un fin para el individuo. Simplemente es un medio de que se vale voluntariamente el elector no solamente para buscar orientación política sino protección moral. Es que como decía Goethe, "El hombre no puede vivir mucho tiempo solo, y por eso se acoge a gusto a cualquier partido, porque le propor-

(98) Uribe Echeverry Carlos, de El Sufragio y la Democracia, Madrid, 1936. p. 199.

ción, sino paz, al menos apaciguamiento y seguridad" (99). El partido es, pues, un medio de unión que hace más eficiente el esfuerzo de los ciudadanos.

Bielsa apunta así la trascendencia de la libertad de acción política: "El sistema de representación proporcional permite que otras fuerzas de la opinión nacional actúen en el gobierno, introduciendo nueva savia, nuevas ideas y, sobre todo, satisfaciendo un ideal de justicia y una forma de respeto a la parte de la opinión pública que de otro modo no podría tener una acción positiva en la defensa de intereses no coincidentes con los de la mayoría y de la minoría; esa fuerza, sin representación, tendrá que adherirse a los grandes partidos, o votar en blanco, es decir, aumentar los sufragios nulos" (100). En Colombia se observa que a pesar de la restricción constitucional funcionan adheridos a los dos grandes partidos corrientes que están muy lejos de compartir los principios y programas por ellos expuestos. En esta forma ante la intransigencia constitucional actúan como verdaderos quinta columnistas que socaban el prestigio y la solidez tradicional, actuando a nombre de una bandera con fines distintos. La opinión pública necesita saber con certeza qué buscan determinados grupos para así formarse una conciencia clara cuando llegue el momento de tomar una determinación. Por otra parte los partidos que se ven precisados a actuar en la sombra se tornan, no sólo más peligrosos para el orden institucional sino más difíciles de impugnar. Además combatir las ideas con el ostracismo nos parece bien peregrino. Las ideas se refutan con ideas y por sobre todo con hechos. La mente de la generalidad de las gentes entiende poco de disquisiciones filosóficas pero bastante de problemas y de soluciones concretas. De aquí la importancia de los programas políticos. Saturados de vocablos veintijuleros, convertidos mediante el trajín en lugares comunes, solamente entienden de realidades inmediatas. La manifiesta apatía de nuestras gentes por los certámenes electorales es signo inequívoco de que nuestros partidos tradicionales se encuentran en franca crisis. De donde la urgencia de que el panorama político se renueve no solamente con nuevas generaciones sino, por sobre todo, con un cambio de actitud frente a los problemas nacionales. Una vez más aparece la urgencia de libertad en la estructuración de agrupaciones partidistas.

42. Es preciso plantear el problema que suscitaría la presencia de partidos inconstitucionales. Cayetano Betancur se expresa así: "los partidos políticos son tanto más constitucionales, cuantos más puntos de contacto posean. Un partido que se forme dentro de un Estado con el fin de luchar porque ese Estado desaparezca como tal, no tendrá punto de contacto ninguno con los partidos

---

(99) Cita de Bielsa. Ob. Cit. p. 183.

(100) Ob. Cit. p. 169.

que luchan entre sí porque su Estado sea de ésta o de la otra manera" (101). No compartimos tal opinión. En nuestro sentir partido inconstitucional es todo aquel que la constitución coloca expresamente fuera de ella. En la actualidad, entre nosotros, lo son todos aquellos distintos al conservatismo y liberalismo, desde la modesta democracia cristiana hasta el activo partido comunista. Ahora bien, se supone que la constitución política de cualquier país es el resultado del triunfo de una idea política, que en una democracia representativa y de derecho sólo es posible mediante expresión mayoritaria del cuerpo de ciudadanos. Toda vez que cualquier idea logre la adhesión popular necesaria para producir cambios substanciales en la Carta Fundamental, éstos tendrán que producirse. Actuar de manera distinta sería contradictorio. De una parte proclamarse respetuosos del Derecho y de la expresión ciudadana y de la otra colocar esta misma expresión dentro de una camisa de fuerza. Es decir que dentro de la concepción política de cualquier partido puede ir involucrado como principio una consideración radicalmente distinta a la estatal vigente y si esta apreciación encuentra eco en las mayorías nacionales, sus prospectos habrán de realizarse. Si la constitución consagra el sufragio universal y mediante él se logran resultados sorprendentes sería bien irónico desconocerlos.

Cosa distinta es que una agrupación, marginándose del medio legal establecido como acceso al poder, pretenda apoderarse del Estado mediante la fuerza. Coincidimos, entonces, con Bielsa en que, "si las asociaciones se vuelven peligrosas para el orden público por sus actividades —no por sus ideas mientras no se exterioricen en manera que afecten ese orden público— el Estado las disuelve en ejercicio del poder de policía" (102). Esta es precisamente la actitud asumida por los Estados de mayor civilización política. La lucha, por ejemplo, contra el partido comunista se ha llevado a la luz del día en países como Francia, Italia, Chile, etc. La seguridad del Estado de Derecho democrático representativo no se logra recluyendo a la sombra a los adversarios. Esta medida, como toda aquella negativa, resulta a la postre perniciosa. Su seguridad estriba en la aplicación de sus postulados y en la realización de hechos concretos. Los partidos no pueden seguir concibiéndose como agrupaciones confesionales donde se discuten términos abstractos, sino centros de experimentación para la solución de los problemas de la sociedad.

---

(101) Betancur Cayetano, *Introducción a la Ciencia del Derecho*, Biblioteca de autores colombianos, 1953, p. 282.

(102) *Ob. Cit.* p.180.



## CAPITULO QUINTO

### OBLIGATORIEDAD DEL SUFRAGIO

43. La generalidad de los autores concuerdan en admitir que si el sufragio es una función constitucional es por tanto obligatoria. Duguit se expresa así: "la consecuencia principal que resulta de que el electorado es una función es la de que el elector está obligado a votar, como todo funcionario lo está a desempeñar su función" (103). Por su parte Bielsa dice: "La función electoral tiene, pues, un carácter de necesaria en todo Estado cuyo sistema de gobierno es republicano y representativo, es decir, en el que la soberanía la ejercen los representantes del pueblo, mediante elección de éste, y que se renuevan periódicamente" (104). Carre de Malberg afirma que, "como toda función, el derecho electoral constituye a la vez un poder y una carga. Al habilitar al ciudadano para la elección, la constitución no sólo le confiere la potestad de emitir un voto, sino que le impone también el deber de votar. El elector está obligado a votar, del mismo modo que el juez está obligado a juzgar o que el administrador está obligado a cumplir los actos de su función" (105). Davin sostiene que, "precisamente por ser el voto una función, existe un deber de ejercer esa función: el ciudadano falta a su deber político y, por consiguiente, a su deber moral de ciudadano, cuando se rehusa al cumplimiento de un acto de la vida colectiva previsto por la constitución del Estado. Por su parte, salvo motivos de oportunidad, el Estado tiene el derecho de hacer obligatorio, jurídicamente, ese deber, es decir, decretar la obligación del voto y de castigar con sanciones a los abstencionistas" (106).

Nuestro artículo constitucional 180 dice: "El sufragio se ejerce como función constitucional". Copete Lizarralde anota que Francisco de Paula Pérez es de opinión que si nuestra carta admitió el principio del sufragio-función, "ha debido establecerse la obligación del voto como canon constitucional, ya que a su parecer el voto obligatorio es una consecuencia necesaria de considerar el

---

(103) Cit. de Posada, Tratado de Derecho Político, Tomo I. 4a Edic. Madrid 1928. p. 528 y 529.

(104) Ob. Cit. p. 180.

(105) Ob. Cit. p. 124 y 125.

(106) Ob. Cit. p. 244

sufragio como función" (107). El citado autor por su parte se margina de tal consideración en los siguientes términos: "Tascon y Constaín son de igual opinión, de la cual discrepamos porque a nuestro entender la obligatoriedad del voto no es secuela indispensable de su consideración como función, aunque sí sea menester este punto de partida para establecer el voto obligatorio. Para nosotros la consecuencia inmediata de la funcionalidad es la manera como influye el sufragio frente a los elegidos. Si de derecho se tratara, el sufragante conferiría mandato al funcionario electo, con todas sus consecuencias, de las cuales la más protuberante sería la capacidad del elector para revocar el mandato" (108). Cuanto sucede en nuestro sentir, es que ese mandato no se revoca, no porque el sufragio sea una función, sino porque es un mandato especial que de ninguna manera puede equipararse con el civil. Como vimos atrás, su contenido es eminentemente jurídico político. Por otra parte es un hecho incontrovertible que la necesidad de estabilidad estatal impide tal revocatoria cuando a bien lo tengan los electores. Esta afirmación se funda en la circunstancia de que el elector, dentro de los términos que fija la constitución, al negar o dar nuevamente su voto por un determinado candidato, revoca o confirma.

Giner, en cita de Posada, es terminante: "La designación de los funcionarios públicos por un cuerpo más o menos numeroso de ciudadanos encargados de esta única función que ejercen de un modo periódico, constituye la llamada elección popular, y la función de ese cuerpo, el sufragio" (109). De esta circunstancia deriva su obligatoriedad.

44. Para nosotros también es consecuencia de considerar el sufragio como función su obligatoriedad. A este respecto no encontramos dificultad alguna. Cuando nuestro estatuto fundamental afirma que "El sufragio se ejerce como función constitucional", está indicando que con él se ejercita un órgano tan indispensable para la marcha del Estado como cualquier otro. Ese órgano es el Electoral y su función el acto mediante el cual se pone en movimiento.

Ahora bien, la función electoral tiene por objeto la producción de ciertos órganos del Estado. Así por ejemplo, mediante ella se produce el órgano Ejecutivo y el Legislativo que a su vez tienen sus correspondientes funciones. Todo esto, desde luego, dentro de la idea de que con la expresión órgano se denomina a "todo funcionario, corporación o entidad que asuma una función pública" (110). Si la producción de dichos órganos no se consiguiese se

(107) Ob. Cit. p. 117.

(108) Ob. Cit. p. 118.

(109) Ob. Cit. p. 525.

(110) Copete Lizarralde, Ob. Cit. p. 136.

paralizaría la marcha del Estado. De aquí que el ejercicio de la función electoral sea no sólo obligatoria sino indispensable. El deber primordial de todo titular de cualquier órgano es el ejercicio de la función a él encomendada. Si esto no fuera así la marcha del Estado se vería sometida al capricho de los funcionarios. Como la esencia y la razón de ser del Estado es la realización del Derecho, mal puede admitirse que este fin supremo, dispuesto en sus lineamientos generales a través de la constitución, quede a merced de quienes se han encargado de ponerlo en marcha. Así como el juez, miembro del órgano Judicial, tiene la obligación de ejercer la función jurisdiccional que a tal órgano corresponde, así también el elector, miembro del órgano electoral, tiene la obligación de ejercitar la función a él encomendada. No se ve razón aceptable que permita que existan funciones obligatorias y otras al antojo de quienes deben ejercerlas. En este punto somos de parecer que el órgano electoral, a quien corresponde la función electoral, es tan importante como cualquier otro de la organización estatal. Nos apartamos de considerarlo como lo hace Copeze Lizarralde una función auxiliar. El Estado es una unidad y como tal cada uno de sus componentes es indispensable a su desarrollo. Que su ejercicio no se verifique de manera continua como las demás funciones estatales no desmerece su importancia. De aquí que, como el citado autor lo anota, "el problema del sufragio es la encrucijada del régimen democrático; si no se resuelve, se desmorona el sistema, porque se agrietan sus cimientos" (111). Puede, pues, creerse que si el sufragio es la columna vertebral del sistema democrático y la constitución lo erige en función sea no solamente una función auxiliar sino dependiente de la voluntad de los individuos? De ninguna manera. Así como se castiga al funcionario que deniega justicia, igual procedimiento puede seguirse para quien se abstiene de ejercer la función electoral a él encomendada por la constitución. Es de la esencia de toda función su ejercicio y por ende su obligatoriedad.

45. Desde un punto de vista jurídico-positivo la obligatoriedad del sufragio no merece reparos. Al ser erigido por nuestro legislador como función constitucional, esa es apenas una de sus consecuencias inmediatas. La reglamentación de tal obligatoriedad quedó deferida por el constituyente a la Ley. Si ésta se ha abstenido de hacerlo no será por razones ciertamente jurídicas. Quizás existan razones de índole moral y práctica. Países que como el nuestro presentan una historia electoral invariablemente fraudulenta pueden, tal vez, sentir un poco de escrúpulo en erigirse moralistas. Y es que, en verdad, sería aberrante y el colmo de la desvergüenza que la ley otorgara medios coercitivos, para impeler al ciudadano a ejercer la función electoral, a gobiernos que se caractericen por ser precisamente los artífices de los frau-

(111) Lecciones de Derecho Constitucional Colombiano p. 115

des electorales. En la actualidad, cuando parece que el sistema bipartidista de gobierno ha civilizado un poco nuestras contiendas políticas, el tema de la reglamentación obligatoria del sufragio se pone de presente. No puede negarse que las elecciones celebradas en el nuevo clima han sido las más limpias que nunca antes haya conocido la República. A la innegable tecnificación del órgano electoral, se añaden las primeras manifestaciones de imparcialidad gubernamental. Que el gobierno garantizara unas elecciones en las cuales no tuviera ingerencia distinta a la de asegurar la libertad de los ciudadanos, es verdaderamente insólito en la historia de Colombia. No era pues infundado el temor de nuestros legisladores de confiar al gobierno tal disposición. De otro lado la efectividad de la obligatoriedad haría necesario, a más de la imparcialidad del ejecutivo y de la protección a la libertad individual, un cúmulo de medidas encaminadas a proporcionar a todos los asociados facilidades de acceso al sufragio, medidas que el Estado no estaba en condiciones de facilitar. Desde luego que algo hay del país constituyente del 86 y del 36 al de la actualidad. A pesar de que nuestra evolución ha sido lenta, ella se ha presentado.

Pero es que la urgencia de la reglamentación obligatoria del sufragio se hace indispensable. Ante la inercia, ante la indiferencia, ante la desidia, ante la irresponsabilidad de una masa amorfa, corresponde al legislador poner en marcha las disposiciones constitucionales e impedir que el sistema democrático se disuelva por la abulia ciudadana. Si abjuramos de ese sistema está bien. Pero que ello se haga positivamente. Esta posición es constructiva. La negatividad solamente lleva a la paralización y por consiguiente a la disolución estatal. Qué sería del día en que sólo un centenar de colombianos sufragasen? Pues sencillamente que ellos serían quienes determinarían el rumbo del Estado sin que nadie pudiese negarles la legitimidad de su autoridad. El desencanto no es razón valedera de abstención. El debe canalizarse positivamente que para ello tiene medios. Coincidimos plenamente con que "La actitud del que se abstiene de votar es la de un desertor, del hombre enojoso y despechado, del descontento que no usa para nada sus cualidades y energías, que no participa en ninguna actividad de su país y de su tiempo, sino que se retira como el griego Aquiles, a su tienda, mientras están en juego los destinos de su patria" (112).

Innegable es el aporte que la mujer puede prestar al desarrollo político de toda sociedad. Su concepción de la vida y de las cosas, distintas a la del varón, a más de sus bien diferenciadas reacciones psicológicas, han resultado ser, en los países donde se han ejercitado, no solamente morigeradoras de la lucha política sino determinantes racionales de la suerte del Estado.

---

(112) Pío XII, Alocución del 8 de enero de 1947.

Pero también es innegable que, al menos entre nosotros, su indiferencia y apatía por la política es desesperante. Bien manifiesta es la opinión peyorativa que de esa nobilísima tarea social mantienen. Desde luego que esta consideración no sería tan injusta si a la clase política se refiere que de ningún modo es admisible respecto de la Ciencia Política. En ellas la abstención no se escuda en el descontento; es que aún les parece que se trata de cosas que no les concierne. Pues bien, la obligatoriedad pondría al servicio de la nación sus energías. Es indispensable que ningún colombiano, apto para ello, se margine de la que se ha llamado encrucijada del régimen democrático.

Las anteriores consideraciones posiblemente no sufrirían reparos. ¡Tan conscientes nos parecen! La objeción estribaría seguramente en la obtención de medios adecuados que faciliten el acceso al sufragio y justifiquen la obligatoriedad. Admitimos que el Estado no dispone de ellos. Pero no es dable convenir con que, si esas circunstancias se previeron, se haya erigido, no obstante, el sufragio en función constitucional que como tal supone obligatoriedad. Dejar las funciones en suspenso no nos parece conveniente.

A más de la imposibilidad práctica de facilitar el sufragio a todos, se suele dar otra razón para la no implantación de su obligatoriedad. Se dice que el grueso de la población colombiana no tiene la suficiente capacidad de discernimiento que el ejercicio obligatorio del sufragio implica. Es decir, que no disponemos de educación política conveniente. Descartando la imposibilidad de precisar qué cosa sea la educación política como ideal social, simplemente haremos mención a lo antinómico de tal consideración. Admitir de una parte el sufragio universal como sistema que confiere a todos los ciudadanos la función del sufragio para todas las elecciones de primer grado, es suponer que todos están en capacidad no solamente física sino intelectual de hacerlo. Negarles esta misma capacidad para la obligatoriedad es, pues, contradictorio. Si admitimos que el pueblo colombiano no está en condiciones de sufragar obligatoriamente tenemos que acordar suprimir el sufragio universal. Pero el sufragio es entre nosotros, a más de función constitucional y por lo mismo obligatoria, universal al tenor de los artículos 171 y 1 del Plebiscito: "Todos los ciudadanos eligen directamente Concejales, Diputados a las asambleas departamentales, Representantes, Senadores y Presidente de la República", y "Las mujeres tendrán los mismos derechos políticos de los varones". Tampoco es comprensible que la constitución otorgue una función y no garantice su ejercicio. Si la consecución del sufragio universal es una realidad en la generalidad de las naciones porque, a más de muchas otras razones, como dice Laski, "Verdaderamente, en estado presente de nuestros conocimientos acerca de la naturaleza humana, no tene-

mos ninguna garantía sólida para formular, lícitamente, limitaciones generales de ninguna clase" (113). La obligatoriedad debe seguir idéntica consideración.

Hemos creído que el fenómeno abstencionista se presenta precisamente en los sitios donde el acceso al sufragio se facilita más. En los centros urbanos de innegables disponibilidades de concurrencia la población ciudadana marginada es realmente alarmante. En cambio la población rural que invariablemente vive excluida de los beneficios del Estado muestra mayor interés por las contiendas cívicas. A más de esta circunstancia, la incesante actividad desplegada por los expertos en movilizaciones masivas encuentran bien manifiesto entusiasmo en estas gentes sencillas y buenas como las que más. La indiferencia electoral entre nosotros, pues, se muestra como directamente proporcional al asomo a la civilización. Convenimos con que la inercia estatal y la creciente pérdida de fe en la tradicional clase dirigente, encuentran cierto tipo de reacción pasiva ante la imposibilidad de manifestar su descontento por medios más eficaces. Pero insistimos en que este tipo de reacciones negativas son ineficaces o precariamente influyentes. La inconformidad debe expresarse a través del sufragio votando por la oposición. De aquí que se considere que ésta debe manifestarse mediante los partidos políticos y que éstos no deben de ninguna manera sufrir restricciones ideológicas. La inercia ciudadana socaba inexorablemente la seguridad del Estado. Cualquier partido beligerante por minoritario que sea contribuye más a la solución de los problemas nacionales que el sector abstencionista por mayoritario que se suponga. En sentir de no pocos la estructuración policlasista de nuestros partidos los convierte en instrumentos de sojuzgamiento y de aquí la creciente abstención electoral. Indudablemente las agrupaciones de este tipo, por los a veces encontrados intereses que representan, se hacen un tanto ineficaces. La sospecha que suscitan entonces es claramente explicable. Pero estos males comparados con los que la lucha de clases —consecuencia ineludible de una concepción partidista monoclásista— traería, nos hacen descartar la eficacia de esos tipos de agrupación.

Además al ciudadano hay que inculcarle permanentemente los deberes cívicos que le conciernen. Desde el hogar y la escuela primaria hasta el fin, las campañas en tal sentido deben ser incesantes. Realízalas en los días preelectorales como medio eficaz de reclutamiento nos parece bien peregrino. El hombre que vive en comunidad tiene deberes para con ésta y no puede pretender siempre culpar al Estado de todos sus descalabros. La más bien intencionada de las revoluciones se vería frustrada en un pueblo apático y nada distinto a esto es la impresión produ-

(113) El Estado Moderno, p. 132.

cida por una sociedad abstencionista. De aquí que pensemos que merced a la obligatoriedad la conciencia cívica se ponga de presente.

El ciudadano que sabe que su función electoral es obligatoria y que por lo tanto su exclusión le acarrea sanciones se hace más beligerante. No en el sentido violento, sino en el de que pesa y medita más su determinación. Las cruzadas caciquescas de movilización se hacen innecesarias porque el sufragante se halla en el deber de acudir al sufragio.

No es necesario aclarar que lo que se quiere es que el ciudadano ejercite su función y no que lo haga por tal o cual candidato. Que se acerque al sufragio, que muestre alguna preocupación por la suerte del Estado, que desentuma su abulia y que realice alguna vez un acto del cual no va a obtener ninguna ventaja inmediata. Es claro que si el sufragio se exige obligatoriamente ha de facilitarse el medio de hacerlo por quien a bien se tenga. En este sentido sí es incompatible cualquier restricción ideológica.

El escollo a la obligatoriedad lo encuentran finalmente, en la imposibilidad de reglamentar un régimen sancionatorio adecuado. Desde luego que estos son problemas administrativos. Sin embargo, así como se controla la declaración de renta y patrimonio fijando sanciones especiales para quienes no la hacen, igual procedimiento podría seguirse con el sufragio. Digamos finalmente que este tema de la obligatoriedad se halla realizado en algunos países europeos.

46. Como función constitucional la obligatoriedad del sufragio no presenta reparos jurídicos y solamente algunos prácticos. El ciudadano tiene pues el derecho a ejercitar la función del sufragio y el deber de realizarla. Dijimos cómo ese derecho de los ciudadanos se transforma en derecho a una función por virtud de la constitución y que ésta es tal porque así los asociados lo quisieron a través de los constituyentes; que la constitución sustentada en el Derecho no busca cosa distinta a armonizar los de los ciudadanos con las exigencias del Estado. El sufragio es un derecho que la constitución ha institucionalizado porque los fines que con él se buscan así lo exigen. Antes de ser función, pues, es un derecho a la manera planteada. Tan lo es que el sufragio universal es apenas una de sus consecuencias. Si la constitución decidiera en un momento dado suspenderlo, la reacción no se haría esperar. Esto prueba simplemente que es un derecho anterior a cualquier constitución y que ella solamente lo reconoce y reglamenta.

Si la constitución no lo hubiese erigido en función sería simplemente el Derecho al Sufragio. Aún así su obligatoriedad no nos parece exabrupto alguno. Todo derecho supone obligación.

Aún los derechos que sólo conciernen a nosotros mismos presumen obligaciones correlativas, con mayor razón aquéllos cuyo ejercicio es indispensable para la marcha comunitaria. En fin de fines todos los derechos que poseemos están en función de la sociedad en que vivimos. A ella como supremo fin del Estado y del Derecho deben estar subordinados. Si el hombre es sociable por naturaleza ninguno de sus derechos puede ser excluido de esta circunstancia. Si urge que en la escogencia de la autoridad intervengan todos y ésta es indispensable e inmanente al Estado, ese derecho de hacerlo es a la vez obligatorio.

"La posesión de los derechos no significa la posesión de pretensiones que estén exentas de todos los deberes. Tenemos derechos para proteger y expresar nuestra personalidad. Tenemos derechos para defender nuestra existencia con un sentido de exclusión, y en medio de la inmensa presión de las fuerzas sociales. Pero, nuestros derechos no son independientes de la sociedad; los tenemos, precisamente, porque somos miembros del Estado. Los tenemos en razón de una organización a través de la cual sólo puede conseguirse aquel sentido de exclusión, dadas las condiciones que caracterizan al mundo. Nuestros derechos no son independientes de la sociedad, sino inherentes a la misma. Los tenemos, pues, tanto para su protección como para la nuestra. Cuando se me procuran las condiciones que me capacitan para perfeccionar mi personalidad, se me obliga, al mismo tiempo, a poseer la aspiración de ese mejoramiento. Cuando se me protege contra los ataques de los demás, se supone que yo mismo desisto de atacar a los otros. Cuando se me proporciona el beneficio de la educación, se supone que usaré de las ventajas que me confiere para contribuir al bienestar de la comunidad. No existo, únicamente, para el Estado; pero, tampoco, existe solamente el Estado para mí. Mi pretensión procede del hecho de que participo con los demás en la persecución de un fin común. Mis derechos son poderes que se me confieren para que trabaje con los demás para la consecución de ese fin común" (114).

---

(114) Laski Harold, El Estado Moderno, p. 103.

## CAPITULO SEXTO

### CONCLUSION

47. En la ligerísima mirada histórica que del sufragio hicimos, observamos cómo su manifestación late en todas las edades. La búsqueda permanente de la aprobación de los gobernados ha sido preocupación constante de los gobernantes. Aún los más déspotas y autoritarios han andado a la consecución de una razón que exaltándolos los sustente. El principio de que sin apoyo popular no hay gobierno posible ha sido comprendido desde muy antiguo. De aquí que las sociedades hayan ido perfeccionando en la decantación del tiempo la expresión del consentimiento como fundamento de la autoridad.

Dijimos que el sufragio es un derecho natural y que como tal no puede ser válidamente suprimido. Que él es una consecuencia de la ineludible circunstancia de vivir el hombre en sociedad bajo el amparo de una autoridad. Que no teniendo ésta más fuente inmediata que la voluntad de la sociedad, corresponde a ella su designación. Que haciéndose indispensable la regulación de este derecho a fin de que sirva a los intereses superiores del Estado, la constitución lo erige en función adaptándolo a las exigencias de la técnica jurídica. De esta afirmación dedujimos su obligatoriedad como un requerimiento de carácter jurídico positivo y como secuela indispensable de considerar los derechos individuales como supeditados al interés común. Todo, desde luego, dentro del marco del Derecho.

Hicimos una rápida incursión por los predios de la teoría política con el convencimiento de que solamente la democracia vivificada por ciertos principios liberales, puede dar cauce a la expresión ciudadana a través del sufragio. De aquí la importancia fundamental que en tal sistema están llamados a desempeñar los partidos políticos. Por esto nos mostramos partidarios de la supresión de cualquier restricción ideológica no sólo porque tal circunstancia mantiene despierto el interés de los individuos por las cosas del Estado, sino porque la seguridad de éste así lo reclama.

48. En el campo de la teoría el respeto al sufragio no suscita mayores controversias en la actualidad. Su universalización e institucionalización se hallan consagradas por la generalidad de las constituciones. La determinación de su naturaleza sí continúa

siendo controvertida porque, como dijimos atrás, de ella se derivan importantes consecuencias políticas.

En la práctica su desarrollo sí presenta serios inconvenientes. La ignorancia proverbial de las gentes dificulta hasta el extremo su consciente desenvolvimiento. Razón ésta por la que la restricción electoral se manifestaba hasta bien entrado el presente siglo en muchas constituciones. La concesión del sufragio universal continúa aún hoy día siendo blanco de fuertes críticas. Al respecto Cánovas del Castillo se expresaba así: "El Sufragio universal será siempre una farsa, un engaño a las muchedumbres llevado a cabo por la malicia o la violencia de los menos, de los privilegiados de la herencia y el capital, con el nombre de clases directoras; o será, en estado libre, y obrando con plena independencia y conciencia, comunismo fatal e irreductible" (115). Quizás no sea exagerado pensar que por lo que hace relación a la América Latina tal es la situación. Es difícil creer que hordas ignoras puedan conscientemente expresar una opinión aceptable sobre el Estado. Resulta paradójico admitir que quienes son incapaces de encausar con mediano acierto sus propias vidas puedan concebir sobre la suerte de una nación. De aquí la indiscutible peligrosidad que representa en el momento actual de las cosas el sufragio universal. Desde luego que de ninguna manera quiere esto decir que estemos por su supresión. Someter el Estado a las determinaciones de camarillas excluyentes, sin ninguna participación del conglomerado, nos parece a más de degradante ineficaz como solución a los problemas de gobierno. Nada que se escude en la ignorancia de los hombres puede producir frutos convenientes. Precisamente por esto consideramos que la tarea educacional es la máxima obligación de todo gobernante honesto. No basta que el instinto de conservación ponga al hombre en guardia contra los abusos, es menester que disponga de medios adecuados para que sus determinaciones sean acertadas. De lo contrario las elecciones se constituyen en una burla imperdonable. Claro que no se puede pretender que los ciudadanos tengan conocimientos especiales de la ciencia política. En este sentido nos parece tan lego un historiador como un agrónomo. Se trata que el individuo pueda inclinarse por un programa determinado y haga abstracción de consideraciones sentimentales y meramente partidistas.

En este sentido es interesante oír a Copete Lizarralde: "Al sufragante debe enseñársele que más que miembro de un partido, es una unidad del conglomerado social que expresa su opinión sobre los programas que se han expuesto. En las grandes democracias, la lucha electoral es de convicción. Quien hoy vota en Inglaterra con el conservatismo, porque ha sido convencido por su programa, puede muy bien sufragar mañana por el partido laborista, si estima fracasado el programa conservador. Entre

---

(115) Cita de Xifra Heras, Elecciones, p. 173.

nosotros, cada quien viene al mundo con un voto en la mano, de color generalmente indeleble. La lucha es pues de movilización" (116). Esta situación se agrava cuando el ciudadano encuentra restringidos los caminos a coger. La desconfianza y la exclusión se vienen manifestando en la apatía política. Las gentes no se interesan ni creen en las cosas del Estado. La actividad política entre nosotros, triste es decirlo, ha llegado a considerarse como bagabundería. La solidez de las instituciones se nos desquicia por la acción del descrédito. Los comerciantes incitan la compra de sus productos a la manera como los candidatos buscan electores. La juventud se margina peligrosamente del arte de gobernar a los pueblos. La mística que las grandes causas necesita no aparece por parte alguna, mientras el descontento sigue creciendo. La clase dirigente actual es tenida como manifiestamente incapaz de resolver los problemas nacionales.

No puede desconocerse que toda reacción puede producir buenos resultados. Así nuestros partidos tradicionales se ven en la imperiosa necesidad de reestructurarse o desaparecer. No es posible seguir obrando invariablemente igual a través de generaciones. Las gentes comienzan a sentir profundo desprecio por las grandes peroratas y no quieren saber sino de vivienda y fuentes de trabajo. Innegable es que una nueva conciencia se asoma tímidamente a la vida colombiana. No podíamos permanecer por mucho tiempo, ciertamente, apartados de las urgencias de la vida.

Con una nueva conciencia y con una opinión pública capaz de tomar determinaciones razonadas el sufragio de ningún hombre será menospreciado. Ocupará realmente la importancia que le corresponde en la determinación de la vida en sociedad.

Claro que la política es la más arriesgada de las empresas. En ella los cálculos son mucho menos factibles que en cualquiera de las otras ciencias. El error se manifiesta como constante permanente. Pero si a estos altibajos se añade la deshonestidad de quienes manejan el Estado la calamidad es apenas consecuencia. Existen problemas que no se pueden solucionar a la manera del prestidigitador, pero tampoco es admisible que intereses parciales subordinen los comunitarios.

49. La orientación adecuada de la opinión pública es fundamental en todo régimen democrático representativo. Ésta orientación en un pueblo ignorante, cuando no falaz será inoperante, o lo que es peor, peligrosa. Los demagogos, que también son orientadores de la opinión, harán fácilmente a las gentes instrumento de sus caprichos. La fe política en hombres ignorantes se convierte en el más crudo fanatismo y sabido es cómo de éste nada constructivo puede esperarse.

---

(116) Ob. Cit. p. 115.

Tan peligrosa es la ausencia de orientación de la opinión como su monopolio. La libertad que el sufragio exige hace necesario que el ciudadano disponga de más de un medio de información. Cuando algún grupo detenta los instrumentos de comunicación con el pueblo de un país, impone su antojo. Si la democracia representativa busca el equilibrio de las distintas fuerzas que actúan en la sociedad, tal logro resulta fallido cuando las fuentes de información se parcializan. No basta que se garantice el derecho de ejercer la función del sufragio sino que es indispensable que se faciliten al sufragante los medios adecuados para una recta elección.

“La opinión pública —dice Posada— no es un fenómeno exclusivamente político; hay manifestaciones de la opinión pública en todos los órdenes de la vida y para todas las direcciones de la conducta; es un fenómeno sociológico, cuyo sujeto es la conciencia colectiva, de toda sociedad humana; con respecto al Estado, la opinión pública política, expresa, condensa y determina las tendencias imperantes en la sociedad con relación a como debe ser el Estado y lo que debe hacer. La opinión pública en política puede estimarse como la base del Estado actuante, es decir, del Estado que funciona y se organiza; es el medio más natural para condensar la fuerza soberana de los pueblos, debiendo estimarse como la que en definitiva mantiene y destruye, modifica y dirige los gobiernos, y como la fuente en que debe inspirarse toda representación reflexiva de los Estados” (117)“.

En la actualidad los Estados se reconocen expresa y reflexivamente como de opinión pública. De aquí que acepten que ella es fuente inmediata del poder social. Es innegable que tales gobiernos procuran adaptar sus gestiones a las aspiraciones que a través de la opinión pública se manifiestan y que sin ésta ningún régimen puede sustentarse.

El medio específico, legal y organizado mediante el cual la opinión pública se expresa es el sufragio. De allí que sea el reflejo del querer de un pueblo y que de la orientación sana que de éste se haga dependerá la buena o mala marcha del Estado. En el presente, si bien es cierto que nuestra constitución consagra importantes libertades indispensables a la recta formación y conveniente expresión de la opinión, no lo es menos que mediante presiones de tipo económico ellas se hacen nugatorias.

50. Como hacíamos referencia en el aparte el sufragio y la democracia liberal, con las grandes transformaciones sufridas, ella sigue presentándose como el mal menor dentro de la bien dificultosa administración del Estado moderno. La armonización de las libertades individuales con las urgencias comunitarias y la creciente intervención estatal son la base de su reestructuración. El

---

(117) Ciencia Política, Sucesores de Manuel Soler, Edit. ps. 114 y 115.

malestar que su aplicación dogmática produjo afloró a la superficie social produciendo importantes innovaciones, después de las guerras mundiales, en la concepción demoliberal clásica. Así, la búsqueda de la democracia económica ha ido desplazando, como base fundamental del Estado, a la democracia política. Esto es explicable si se considera que los mayores apremios del hombre contemporáneo no son de naturaleza política sino económica.

La intervención del Estado hasta entonces considerada como obstáculo al desarrollo de la personalidad, cobra importancia como único medio de evitar la subordinación de los intereses de la comunidad a los particulares. Por esto le ha sido encomendada la tarea de planificar y racionalizar las complejas relaciones comunitarias. La órbita del órgano Ejecutivo viene sufriendo una gradual ampliación para facilitar al gobierno la intervención en los superorganismos que desarrollan sus actividades de manera amenazante en el seno de la sociedad del siglo XX.

El concepto dogmático y metafísico que de los derechos individuales se tenía fue desalojado por una idea funcional de los mismos. Es evidente que para el hombre es mucho más importante la posibilidad de realizarlos que su definición constitucional. Lo que se hace indispensable es que las ideas se traduzcan en hechos concretos y no permanezcan como abstracciones más o menos seductoras. La problemática existencial reclama prontas soluciones. De no ser así el orden, que supone equilibrio social, será imposible.

51. Dada la importancia que en el proceso democrático tienen los llamados por los americanos grupos de presión, haremos al respecto alguna referencia. En términos generales son aquéllos que careciendo de fines concretamente políticos se hallan unidos por intereses comunes cuya defensa buscan a través de su acción sobre los órganos estatales y los partidos políticos, de los cuales pretenden determinadas actuaciones.

La influencia ejercida por los citados grupos se realiza de muy diferentes maneras, sin embargo las más frecuentes son las siguientes: 1o. sobre las elecciones. Es el caso de los sindicatos obreros de algunos países que, marginados invariablemente de los partidos, deciden prestar su concurso electoral a quien les promete realizar un programa en el que están interesados. 2o. Acercamiento directo a los titulares de los órganos estatales. De esta manera provocan decisiones especiales de legisladores, ministros y funcionarios. 3o. Manejo adecuado de una bien organizada maquinaria propagandística con la que crean una opinión pública favorable por medio de la cual actúan sobre el gobierno.

De ninguna manera pueden confundirse los partidos políticos y los grupos de presión. Entre unos y otros cabe anotar las siguientes diferencias: 1o. Los partidos, a través del poder político,

buscan el control jurídico público del Estado para sus miembros. Los grupos de presión son ajenos a esta preocupación. Simplemente pretenden determinadas decisiones de los poderes públicos convenientes a sus intereses. 2o. Los partidos representan una concepción política absoluta y se consideran a así mismos como responsables de los intereses morales y materiales de la comunidad. Los intereses que preocupan a los grupos de presión son eminentemente parciales. 3o. La política, como el arte y ciencia de manejar los Estados, es la razón fundamental de los partidos. El es su fin y el sentido de su existencia. Para los grupos de presión sólo constituye un instrumento circunstancial mediante el cual realzan o transforman sus intereses materiales y espirituales.

Puede darse, no obstante, el caso de agrupaciones que presentando configuración de partido actúan como grupos de presión. Tal situación se da cuando no teniendo ningún interés en el poder del Estado, buscan influenciarlo, o cuando participando en el poder político se muestran indiferentes a lo que no sea sus propias conveniencias.

No puede desconocerse la importancia que en todo régimen democrático representativo tienen los grupos de presión. Mediante ellos se pone al servicio del Estado la iniciativa particular y se controla la actividad del gobierno. Es imprescindible que los distintos sectores en que se divide la sociedad manifiesten inquietud por lo que les concierne y busquen que el Estado no vaya a paralizar sus realizaciones. Es innegable que la comunidad se encuentra formada por intereses encontrados y que éstos tratan de realizar sus aspiraciones. Esta la razón de que exijan del Estado el poco que les corresponde. El grupo de presión es manifestación de una opinión pública y por lo tanto merece el respeto y la consideración que su condición implica.

Pero lo que sí no es admisible es que los intereses de los grupos proscriban los de la comunidad. Cuando los grupos de presión buscan únicamente lo conveniente a sus fines aún a costa de los de la nación, se hacen perniciosos. Es claro que dado el poder que generalmente representan pueden desviar la actividad del Estado de la que por naturaleza le corresponde: el bien común.

Cuando los partidos políticos se muestran incapaces de solucionar los problemas de gobierno y se hallan, por tanto, en vía de disolución, el auge de los grupos de presión no se hace esperar. Precisamente tal fenómeno se presenta en la actualidad colombiana. Ante la circunstancia de que los partidos pierden influencia y autoridad por la dispersión e indiferencia de las masas,

los grupos de presión reemplazan la labor tradicionalmente a ellos encomendada. Desde luego que siendo aquéllos ajenos a la preocupación que los partidos suponen, la parcialización de los beneficios del Estado es consecuencia innegable. Convertido éste en instrumento de los grupos su fin queda menguado. De aquí que un gobierno complaciente con tal tipo de presiones sea no solo débil sino irresponsable.

## BIBLIOGRAFIA

- BARON FELIPE. La Reforma Electoral, Cia. Tipografía Minerva, Bogotá, 1915.
- BENEYTO PEREZ JUAN. Historia de las Doctrinas Políticas, Aguilar 2a. Edición.
- BETANCUR CAYETANO. Introducción a la Ciencia del Derecho. Biblioteca de Autores Colombianos, 1953.
- BIELSA RAFAEL. Derecho Constitucional, 2a. Edición Roque Depalma Edit., Buenos Aires, 1954.
- BLUNTSCHLI J. B. Derecho Público Universal, Tomo III. La Política, F. Góngora y Cia., Edit., Madrid, 1880.
- CARRE DE MALBERG. Teoría General del Estado, Fondo de Cultura Económica, México 1948.
- CONSTAIN ALFREDO. Elementos de Derecho Constitucional, Edit. U. del Cauca, 1951, 2a. Edic.
- COPETE LIZARRALDE ALVARO. Lecciones de Derecho Constitucional Colombiano, Tercera Edición, Lerner 1960.
- CHRISTOPHERSEN PEDRO F. Los Partidos Políticos y el Sufragio en una Democracia Orgánica, Edit., Guillermo Kraff Ltda., Buenos Aires, 1945.
- DICCIONARIO ENCICLOPEDICO HISPANO AMERICANO.
- DICCIONARIO ENCICLOPEDICO SALVAT, Segunda Edición, Tomo V.
- DAVIN JEAN. Doctrina General del Estado Edit., Jus, México 1946.
- ENCICLOPEDIA BARSÁ, Tomo XIV.
- ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA. Espasa Calpe, S. A. Tomo LVIII.
- FRAGA IRIBARNE MANUEL. La Crisis del Estado, Aguilar, Madrid 1958.
- GARGIA PELAYO MANUEL. Derecho Constitucional Comparado. II Edic., Manuales de la Revista de Occidente, Madrid.
- GOMEZ PARRA PEDRO A. Sufragio y Representación, Biblioteca Nacional, Tesis de Grado.

- GUTIERREZ FERREIRA JOSE A. Sufragio y Elecciones, Imprenta de San Bernardo, 1914.
- HAURIUO MAURICE. Principios de Derecho Público y Constitucional, Edit., Reus, S. A., Madrid 1927.
- LASKI HAROLD. El Estado Moderno, Librería Bosh, Barcelona 1932.
- MELGAREJO BAEZ BENITO, El Derecho, la Función y el Deber Electoral. Externado de Colombia. Facultad de Ciencias Sociales y Políticas, 1943.
- NOGUERA LABORDE RODRIGO. Filosofía del Derecho. Apuntes de clase. Universidad Javeriana, 1963.
- PLATON, La República.
- POSADA ADOLFO. Ciencia Política. Sucesores de Manuel Soler, Editores, Barcelona.  
Tratado de Derecho Político. Tomo I. 4a. Edic., Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1928.
- ROUSSEAU JUAN JACOBO. El Contrato Social, Edit. Araujo, Buenos Aires, Libro III.
- URIBE ECHEVERRY CARLOS. De el Sufragio y la Democracia. Madrid 1936.
- XIFRA HERAS JORGE. Elecciones Nueva Enciclopedia Jurídica, Tomo VIII.

## CONTENIDO GENERAL

CAPITULO I.— Antecedentes Históricos del Sufragio .....	13
CAPITULO II.— Naturaleza del Sufragio .....	31
CAPITULO III.— El Sufragio y la Democracia Liberal .....	71
CAPITULO IV.— El Sufragio y los Partidos Políticos .....	87
CAPITULO V.— Obligatoriedad del Sufragio .....	99
CAPITULO VI.— Conclusión .....	107