

## Capítulo V

4. Los representantes y la relación que los une con sus electores . . .	113
5. La concepción del sufragio . . . . .	118

#### 4. *Los representantes y la relación que los une con sus electores*

La consideración que las constituciones latinoamericanas hacen de sus representantes electos y el tipo de relación que los une con sus electores, según sea mandato imperativo o no, así como ciertos requisitos para ser elegidos, son indicadores que nos pueden llevar de la mano para obtener una idea más aproximada respecto a qué concepción de la soberanía se hace el constitucionalismo latinoamericano actual.

La constitución argentina en su artículo 36 establece que un Congreso compuesto de dos Cámaras, “será investido del Poder legislativo de la Nación”. Por su parte, el artículo 37 señala que “la Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias y de la capital”. Y el artículo 41 alude expresamente a los “diputados de la Nación”. Podemos concluir entonces, con Bidart Campos, que esta concepción de los representantes responde a la ideología

difundida desde la revolución francesa, al sostenerse que el diputado no representa al sector o grupo que lo ha elegido, sino a toda la nación; desde entonces, y como consecuencia, ha quedado abolido el mandato imperativo que ligaba al elegido con sus electores; y esto porque no se considera que los represente a ellos sino a todo el pueblo.<sup>240</sup>

Es preciso señalar también que si para los diputados no se exigen requisitos especiales de propiedad, en cambio, el artículo 47 exige para ser senador: “disfrutar de una renta anual de dos mil pesos fuertes o una entrada equivalente”.

La constitución boliviana hace residir, según el artículo 46, el Poder Legislativo en el “Congreso Nacional compuesto de dos Cámaras”. El artículo 50 señala ciertas prohibiciones “para ser elegidos representantes nacionales” y los artículos 61 y 64 no exigen requisitos especiales de propiedad o ilustración para ser diputado o senador.

La constitución brasileña estatuye en su artículo 39 que:

La Cámara de Diputados se compone de representantes del pueblo, electos, entre ciudadanos mayores de veintiún años y en el ejercicio de los derechos políticos por voto directo y secreto de cada Estado y Territorio.

<sup>240</sup> Bidart Campos, G. J. *La Constitución Argentina. Op. cit.*, p. 66.

La constitución colombiana dispone en sus artículos 105 y 179 que: “Los individuos de una y otra Cámara de Representantes y Senadores representan a la Nación entera . . . El que sufraga o elige no impone obligaciones al candidato ni confiere mandato al funcionario electo.” No se exigen requisitos especiales de propiedad o ilustración para ser representante o senador.

El representante electo, dice Sachica, no queda en sus decisiones vinculado contractualmente ni *ad referendum*; al sector que lo elige, puesto que una vez elegido e investido de sus funciones públicas no representa intereses privados, sino que adquiere el carácter de representante de la nación, y si no es responsable ante aquellos, sí lo es ante la nación, cuyo interés general debe servir.<sup>241</sup>

La constitución costarricense declara en su artículo 106: “Los diputados tienen ese carácter por la Nación y serán elegidos por provincias.” No se exigen requisitos de propiedad o ilustración para ser diputado.

La constitución guatemalteca establece en su artículo 160 que: “Los diputados son representantes de la Nación.” No se establecen requisitos de propiedad o ilustración para ser diputado.

La constitución mexicana en su artículo 51 declara: “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años por los ciudadanos mexicanos.” Como un indicio más respecto a la posición mexicana podemos citar el texto de la iniciativa de reformas y adiciones a los artículos 52, 54, fracciones I, II y III; 55 fracción II; y 58 de la constitución, presentado por el Ejecutivo el 10 de noviembre de 1971 al Congreso de la Unión. Dice el citado texto en una de sus partes: “Cada representante al H. Congreso de la Unión no lo es solamente de su Distrito Electoral, sino de la Nación en su conjunto.” La doctrina mexicana también ha afirmado que la constitución mexicana sigue la teoría clásica de la representación en el sentido de considerar a los miembros del Congreso como representantes de la nación en su conjunto, de rechazar el mandato imperativo —ya que una vez electos son independientes en su actuación respecto de sus electores— y de rechazar la posibilidad por parte de los electores de revocar el mandato delegado.<sup>242</sup> Finalmente, no se exigen requisitos de ilustración o propiedad para los representantes.

<sup>241</sup> Sachica, Luis Carlos. *Constitucionalismo Colombiano*. Op. cit., p. 227.

<sup>242</sup> Cfr. Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. México. Porrúa, 1967. Op. cit., pp. 268-271.

La constitución panameña de 1946 en su artículo 107 decía: “Los diputados, una vez elegidos, representan a toda la Nación, no están sujetos a ningún mandato y sólo obedecen a los dictados de su conciencia.” No se exigen requisitos de propiedad o ilustración para su elección. Glosando el citado artículo, la doctrina ha señalado:

Los diputados representan a la totalidad de los individuos que integran la nación, sin distingos entre los ciudadanos que los adversaron y los que contribuyeron con sus votos a elegirlos, entre nacionales y extranjeros, entre los mayores y los menores de edad, entre los capaces y los incapaces, entre los que formaron parte en la elección y los que se abstuvieron de hacerlo. La segunda parte anula el vínculo entre los elegidos y la nación, desconociendo todo nexo entre los elegidos y sus electores, que deriva de algún mandato.<sup>243</sup>

La constitución peruana en su artículo 92 establece: “Los diputados y senadores representan a la Nación y no están sujetos a mandato imperativo.” El artículo 98 no exige condiciones de propiedad o ilustración para ser diputado o senador.

La constitución salvadoreña en su artículo 44 dispone: “Los diputados representan al pueblo entero y no están ligados por ningún mandato imperativo...” Y el artículo 31 concibe al Presidente y Vicepresidente de la República, Diputados a la Asamblea Constituyente y Legislativa y miembros de las Municipalidades como “funcionarios de elección popular”. Finalmente, el artículo 41 sin mayor especificación, requiere para ser diputado una “notoria instrucción”.

Como casos que merecen mención aparte, debemos señalar el de la constitución ecuatoriana y el de la peruana.

A pesar de que el artículo 24 de la ecuatoriana prevé que los diputados “representan a la Nación y deben, por tanto, actuar con un sentido nacional”, el artículo 23 organiza la integración del Congreso con diputados elegidos mediante sufragio popular directo y secreto, proporcional a la población y con diputados “funcionales” que representen a la Universidad, al profesorado, al periodismo, a los industriales, a los agricultores, a los comerciantes, a los trabajadores, a los campesinos, a los indios, al ejército, etcétera.

Por su parte, la constitución peruana dispone en el artículo 89 que el Congreso se integrará por una Cámara de Diputados, electa por sufragio directo y por un Senado funcional. En ambos casos se con-

<sup>243</sup> Goytia, Víctor F. *Estudio Preliminar. Op. cit.*, p. 744.

signa, a mi juicio, una contradicción, pues malamente los diputados o los senadores “funcionales”, representantes de intereses particulares, podrán actuar con “sentido nacional”. En todo caso, con la inclusión del sistema corporativo en la representación, se contrarían los principios que informan al sistema representativo clásico.

Del resto de las constituciones, en virtud de no contener alusión al respecto en su texto, no se puede inferir una clara postura doctrinal, sin embargo, hay que recordar que las constituciones de Chile, República Dominicana, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela y la actualmente vigente en Panamá, consagran expresamente el sistema representativo como forma de gobierno, por lo que no es remoto que también se acojan a la doctrina clásica francesa de la representación con todas sus consecuencias institucionales. Tal es el caso, por ejemplo, de la constitución venezolana, pues ahí, según afirma La Roche,

está admitida jurídicamente la Doctrina del Mandato Representativo, que se opone al mandato imperativo, ya que los Miembros del Poder Legislativo, no están obligados a renunciar cuando la circunscripción electoral que los designa les revoca el Mandato que les ha sido conferido.<sup>244</sup>

El caso de Cuba merece especial atención. Como se recordará, no adopta de manera expresa la forma representativa de gobierno, y, por otra parte, el artículo 119 declara que “el Poder legislativo es ejercido por el Consejo de Ministros”. Es en base a este último artículo, interpretado a la luz de la abstención de mencionar el sistema representativo y la delegación de la soberanía, que pensamos que existe un rechazo claro respecto a la adopción del sistema representativo clásico. En este sentido coincidiría plenamente con la idea de soberanía popular consagrada.

Parece, entonces, que se puede concluir que mayoritariamente —y de manera más explícita en las constituciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá, por lo menos antes de su actual constitución, Perú y El Salvador— el constitucionalismo latinoamericano sigue la doctrina clásica de la representación, consecuencia de la adopción de la idea de la soberanía nacional y del sistema representativo. En sus textos, los diputados son considerados representantes de la nación y no de sus miembros individuales y, como tales, expresan la voluntad nacional y no la de los intereses particulares.

<sup>244</sup> La Roche, Humberto J. *Instituciones Constitucionales del Estado Venezolano*. Maracaibo. Ed. F. C. U. LUZ, 1971, p. 7.

Lo anterior se corrobora por el hecho de que algunas de ellas prohíben expresamente el mandato imperativo, de lo que se deduce que, como sucede en la doctrina francesa, los electores depositan su “confianza” y no sus instrucciones en los representantes nacionales. Ahora bien, esta delegación del ejercicio de la soberanía se hace dentro de los límites que la constitución fija, pues los poderes de que gozan los representantes nacionales son derivados del acto de establecimiento constitucional llevado a efecto por el Poder Constituyente, y en este sentido los representantes nacionales son funcionarios que ejercen determinadas atribuciones que la constitución les otorga.

El hecho de que durante su gestión los diputados, representantes nacionales, actúen libre e independientemente de sus electores, una vez que son elegidos, se puede constatar también por la ausencia de una figura consagrada por algunas constituciones locales de la Unión Americana, conocida con el nombre de *recall* y que consiste en la posibilidad de que, a iniciativa de un cierto número de electores, se ponga en juego un procedimiento para destituir a un representante.<sup>245</sup>

Debemos recordar que una de las consecuencias institucionales de la idea de soberanía nacional, del sistema representativo y de la consideración del diputado como representante nacional que la doctrina de la Asamblea Constituyente francesa consagró en beneficio de la burguesía, fue la de exigir requisitos de propiedad o instrucción para ser electo representante nacional. Pues bien, a excepción de la constitución argentina, que requiere cierta condición de posición económica a los senadores, requisito que por cierto “en la realidad nunca fue efectivizado”, según Linares Quintana;<sup>246</sup> de la venezolana que en su artículo 112 prescribe que:

son elegibles y aptos para el desempeño de funciones públicas los electores que sepan leer y escribir mayores de veintiún años, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y las derivadas de las condiciones de aptitud que, para el ejercicio de determinados cargos, exijan las leyes;

y de la salvadoreña que exige vagamente una “notoria instrucción” para ser electo diputado, en el resto de las constituciones se constata una posición democrática en la ausencia de dichos requerimientos.

<sup>245</sup> Duverger, Maurice. *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*. Op. cit., p. 319.

<sup>246</sup> Linares Quintana, S. *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*. Op. cit. T. 8, p. 239.

### 5. La concepción del sufragio

Un dato más que ayuda a esclarecer la idea de soberanía prevaleciente en el constitucionalismo latinoamericano es, sin duda alguna, la positivización que se haga de la naturaleza del sufragio y sus consecuencias, esto es, la consideración del sufragio como derecho o como función, y la consagración de éste como universal, directo e igualitario, o bien, restringido por condiciones de propiedad o ilustración.

La constitución argentina no contiene una declaración expresa que fije su posición doctrinaria frente al sufragio. Se ha dejado a la ley secundaria esta tarea y la ley electoral actual lo declara obligatorio. El artículo 37 consagra la elección directa de los diputados y las reformas recientes así lo han conservado. El artículo 46 consagraba el sufragio indirecto para elegir senadores, siendo las legislaturas estatales las encargadas de esta elección. Pero de acuerdo a la última reforma, los tres senadores por cada provincia y los tres de la capital federal “son elegidos en forma directa por el pueblo”. Los artículos 81 a 85, en un sistema semejante al estadounidense, establecían la elección indirecta del presidente y vicepresidente. La enmienda constitucional de 3 de mayo de 1972 transformó esta forma de elección. El artículo 81 prescribe que el presidente y el vicepresidente serán elegidos simultánea y directamente por el pueblo de la nación; y de esta forma Argentina participará en sus próximos comicios. No consagra esta constitución restricciones de propiedad, ilustración o sexo para poder sufragar. Por otra parte, la doctrina constitucional argentina, por voz de Sánchez Viamonte, ha señalado que

toda manifestación de voluntad individual que tiene por objeto concurrir a la formación de la voluntad colectiva, con el fin de constituir el gobierno o decidir algún problema trascendental para los intereses de la Nación, toma nombre de *sufragio*. Es pues, una función pública (complejo de derechos y deberes).<sup>247</sup>

También para Linares Quintana el sufragio es una función pública,

en cuanto mediante su desempeño por el cuerpo electoral se constituyen los órganos estatales; no resultando posible el funcionamiento de las insti-

<sup>247</sup> Sánchez Viamonte, Carlos. *Manual de Derecho Constitucional*. Buenos Aires, Ed. Kapelusz, 1959, p. 204.

tuciones del Estado constitucional sin que los ciudadanos ejerciten función tan íntimamente ligada con la soberanía.<sup>248</sup>

La constitución del Brasil no manifiesta explícitamente si considera al sufragio como derecho o como función. Los artículos 39 y 41 adoptan la elección directa de diputados y senadores. Por su parte, el artículo 74 establece la elección indirecta del presidente de la República, hecha por un colegio electoral compuesto por los miembros del Congreso Nacional y delegados de las Asambleas Legislativas de los Estados.

El artículo 147 señala como electores a los brasileños mayores de dieciocho años, empadronados en la forma de ley. La fracción primera del mismo artículo señala como una obligación el empadronamiento y el voto. Por su parte, los incisos *a)* y *b)* de la fracción tercera del artículo mencionado, señalan importantes restricciones al voto, no pudiendo ser electores los analfabetos y los que no sepan expresarse en lengua nacional.

La constitución de Bolivia, en su artículo 40, concibe a la ciudadanía como la participación como votante o como electo oficial en la formación o ejercicio de los poderes públicos. Para ser electo diputado, senador y presidente de la República, los artículos 60, 63 y 86 adoptan el voto directo. Son ciudadanos, para el artículo 41, todos los bolivianos, mujeres u hombres, mayores de veintiún años, o dieciocho si son casados, prescindiendo del grado de educación, ocupación o ingreso. El artículo 219 concibe al sufragio como el fundamento del régimen democrático representativo, basado en el voto universal, directo, individual, secreto, libre y obligatorio. La doctrina boliviana fija su posición al respecto:

el sufragio participa de las características de una función y un derecho. Es función pública por cuanto sólo compete al individuo como integrante del grupo social y porque importa un modo de expresión de la voluntad común. Es asimismo, un derecho, por cuanto la persona puede demandar al Estado el reconocimiento de su calidad de elector mediante la facultad al ejercicio de la función y el derecho a la libertad en el ejercicio de esa función.<sup>249</sup>

La constitución de Chile, en su artículo 7, declara que "son ciudadanos con derecho a sufragio los chilenos que hayan cumplido 18 años

<sup>248</sup> Linares Quintana, S. *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*. Op. cit. T. 7, p. 48.

<sup>249</sup> Trigo, Ciro Félix. *Derecho Constitucional Boliviano*. La Paz, 1952, p. 221.

de edad y estén inscritos en los registros electorales”. La elección de diputados, senadores y presidente de la República es directa de acuerdo a los artículos 37, 40 y 63 respectivamente. En su texto vigente, esta constitución no exige requisitos de propiedad o ilustración para ser ciudadano con derecho al sufragio.

La constitución colombiana claramente fija su posición en el artículo 179: “El sufragio se ejerce como una función constitucional.” La posición es ratificada por el artículo 15, cuando dice: “la función del sufragio y la capacidad para ser elegido popularmente se reserva a los varones” (artículo 3º del acto legislativo N° 1 de 1945). Sin embargo, la posición fue atenuada por la modificación introducida por el artículo 1º del plebiscito de primero de diciembre de 1957, en los siguientes términos: “Las mujeres tendrán los mismos derechos políticos que los varones.” De acuerdo al artículo 171, “todos los ciudadanos varones eligen directamente Concejales, Diputados a las Asambleas Departamentales, Representantes, Senadores y Presidente de la República (artículo 76 del acto legislativo N° 1 de 1945). Las mujeres tendrán los mismos derechos políticos que los varones”. (Artículo 1 del Plebiscito de primero de diciembre de 1957.) Por su parte, el artículo 14 que dispone que son ciudadanos los colombianos mayores de 21 años, no exige condiciones especiales de propiedad o ilustración. Fundándose en la segunda parte del artículo 179, ya citada antes, la doctrina concibe el sufragio como función: “Se sufraga en ejercicio de una función pública, en la cual priva el interés colectivo sobre el privado.”<sup>250</sup>

La constitución de Costa Rica en su artículo 93 estatuye: “El sufragio es función cívica primordial y obligatoria y se ejerce ante las juntas electorales en votación directa y secreta, por los ciudadanos inscritos en el Registro Civil.” (Reformado en este sentido por ley 2345 de 20 de mayo de 1959.) Cuando el artículo 90 declara que “la ciudadanía es el conjunto de derechos y deberes políticos que corresponde a los costarricenses de uno y otro sexo, mayores de veinte años”, no establece condiciones especiales de propiedad o ilustración para sufragar.

La constitución de Cuba en su artículo 91 declara: “se establece para todos los ciudadanos cubanos, como derecho, deber y función, el sufragio universal, igualitario y secreto. Esta función será obligatoria...” Cuando la fracción b) del artículo 10 establece el derecho que el ciudadano tiene “a votar según lo disponga la ley en las elecciones y referendos a que se convoque en la República”, corrobora su posición de consi-

<sup>250</sup> Sachica, Luis Carlos. *Constitucionalismo Colombiano*. Op. cit., p. 239.

derar al sufragio como derecho y función al mismo tiempo. Dentro de las excepciones marcadas por el artículo 99 para el que son electores todos los cubanos de uno y otro sexo mayores de veinte años, no se encuentran condiciones de propiedad o ilustración.

La constitución de República Dominicana en la fracción *d*) del artículo 9 establece que “todo ciudadano dominicano tiene el deber de votar, siempre que esté legalmente capacitado para hacerlo”. Al propio tiempo, el inciso 1 del artículo 13 instituye como derecho de los ciudadanos “el de votar con arreglo a la ley para elegir los funcionarios a que se refiere el artículo 90 de la Constitución”. Las elecciones, dice el artículo 91 se harán “por voto directo y secreto y con representación de las minorías cuando haya de elegirse dos o más candidatos”. Los artículos 17 y 49, al adoptar el voto directo para la elección de diputados, senadores y presidente de la República, corroboran el anteriormente citado. Tanto el artículo 12 para el que “son ciudadanos todos los dominicanos de uno y otro sexo que hayan cumplido 18 años de edad y los que sean o hubieren sido casados, aunque no hayan cumplido esa edad”, como el artículo 88, que positiviza restricciones al voto, se abstienen de requerir condiciones de propiedad o ilustración para sufragar.

La constitución del Ecuador, en el inciso 4 del artículo 16 y en el artículo 20 alude al “derecho de sufragio” y a los “derechos de ciudadanía”. Elecciones directas e indirectas son previstas por el artículo 18, porque como se recordará, el Congreso se compone de una sola Cámara integrada por diputados elegidos mediante sufragio popular, secreto y directo, y por diputados “funcionales” que son elegidos por determinados organismos, según lo dispuesto por los artículos 23 y 25. El artículo 57 prevé la elección por votación directa y secreta del presidente de la República. Según el artículo 15, “todo ecuatoriano. hombre o mujer, mayor de dieciocho años, que sepa leer y escribir, es ciudadano”.

La constitución de Guatemala, en las fracciones 1ª y 6ª del artículo 14, establece como derechos y deberes inherentes a la ciudadanía: “elegir y ser electo y ejercer el sufragio, salvo cuando éste fuere optativo”. El artículo 19 concibe al sufragio, “universal y secreto, obligatorio para los electores que sepan leer y escribir y optativo para los electores analfabetas”. Tanto el artículo 157 como el 182, consagran la elección popular directa, mediante sufragio universal, de diputados y presidente de la República. Finalmente, para el artículo 13 son ciudadanos “todos los guatemaltecos, hombres y mujeres, mayores de dieciocho años”, con lo que se excluye la posibilidad de exigencia de requisitos de propiedad o ilustración para sufragio.

La constitución de Haití, en su artículo 6, prescribe que constituye la cualidad de ciudadano “la suma de los derechos civiles y políticos”. El sufragio, dice el artículo 40, “constituye para el ciudadano no solamente un derecho sino una obligación impuesta por el deber cívico”. Para el artículo 8, “todos los haitianos de veintún años cumplidos, de uno y otro sexo, ejercen sus derechos civiles y políticos si reúnen las condiciones determinadas por la Constitución y por la ley”. A diferencia del resto de las constituciones, la haitiana deja a la ley secundaria la reglamentación de aspectos tan importantes como el ejercicio, el goce, la suspensión y la pérdida de los derechos políticos, según lo preceptúa el artículo 7. En el mismo sentido, el artículo 50 ordena que los diputados sean electos por mayoría relativa de votos, según las condiciones y el uso prescrito por la ley. Los artículos 126 y 127 prevén la existencia de asambleas primarias, cuyas condiciones de voto son reglamentadas en la ley secundaria también. En el seno de estas asambleas, de acuerdo al artículo 50 ya citado, se elige a los miembros del cuerpo legislativo o diputados.

La constitución de Honduras, en su artículo 40, concibe al sufragio como “un derecho y una función pública. Su ejercicio será obligatorio dentro de los límites y condiciones que establezca la ley”. El voto es directo y secreto, según reza el artículo 41, regla que se corrobora con los artículos 165 y 191, que prevén la elección de diputados y presidente de la República por sufragio directo. El artículo 33 prescribe que “son ciudadanos todos los hondureños, hombres y mujeres, mayores de dieciocho años”. Y no se establecen especiales requisitos de propiedad o ilustración para votar.

La constitución de México, en la fracción I del artículo 35 y en la fracción III del artículo 36, configura al sufragio como un derecho y una obligación. Los artículos 54, 56 y 81 establecen la elección directa de diputados, senadores y presidente de la República. Y para el artículo 34, “son ciudadanos de la República los varones y las mujeres, que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además, los siguientes requisitos: I. Haber cumplido 18 años; y II. Tener un modo honesto de vivir”, por lo que no se adoptan requerimientos de propiedad o ilustración. Para Tena Ramírez el sufragio “es la expresión de la voluntad individual en el ejercicio de los derechos políticos” y agrega que “el derecho político, expresado mediante el sufragio, es derecho activo”. Más ade-

lante distingue, con Rabasa, derechos activos de derechos pasivos, afirmando que los primeros exigen en el sujeto “capacidad funcional”.<sup>251</sup>

La constitución de Nicaragua no se refiere expresamente al sufragio como un derecho. En cambio, en la fracción 2ª del artículo 33 menciona dentro de las obligaciones del ciudadano, “votar en las elecciones populares”. El voto popular, reza el artículo 35 “es personal, indelegable, igual y directo”. Corroboran lo anterior, los artículos 127 y 181 que prevén la elección directa de diputados, senadores y presidente de la República. Según el artículo 31, son ciudadanos “los nicaragüenses varones y mujeres mayores de veintiún años de edad; los mayores de dieciocho que sepan leer y escribir o sean casados, y los menores de dieciocho que ostenten un título académico”. Por su parte, antes de ser reformado el segundo párrafo de la fracción 2ª del artículo 33 condicionó el ejercicio del sufragio de la mujer a una ley aprobada por una mayoría calificada de dos tercios de la totalidad de cada Cámara. Esta ley fue efectivamente aprobada en 1954. Salvo estas restricciones no se exigieron condiciones de propiedad o ilustración para sufragar.

La Constitución de Panamá en su artículo 122 concibe al sufragio como un “derecho y un deber de todo ciudadano. La ley lo reglamentará sobre la base de que es libre y universal, directo o indirecto y de que el voto es igual y secreto...” Por su parte, el artículo 118 establece que “son ciudadanos de la República todos los panameños de diez y ocho años, sin distinción de sexo”; sin que requiera condiciones de propiedad o ilustración. Finalmente, los artículos 143 y 157 establecen la elección indirecta de Presidente y Vicepresidente que, para un periodo de seis años, hará la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos.

La constitución de Paraguay en su artículo 111 señala:

el sufragio es derecho, deber y función pública del elector. Constituye la base del régimen democrático, y representativo, y se funda en el voto universal, libre, directo, igual y secreto; en el escrutinio fiscalizado; y en el sistema de representación proporcional. Su ejercicio será obligatorio dentro de los límites que establezca la ley, y nadie podrá proclamar o recomendar la abstención electoral.

Esta Constitución distingue claramente entre ciudadano y elector. Según el artículo 31, son ciudadanos: “los que tienen nacionalidad

<sup>251</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional*. Op. cit., p. 96.

paraguaya natural, desde la edad de dieciocho años y los que tienen nacionalidad paraguaya por naturalización después de dos años de haberla obtenido, siempre que hayan cumplido los dieciocho años de edad”. Y para el artículo 112, son electores “los paraguayos, sin distinción de sexo, que hayan cumplido dieciocho años de edad”.

La constitución de Perú fue modificada por la ley 12.391 de 7 de septiembre de 1955 en sus artículos 84, 86 y 88. Este último establece: “El Poder Electoral es autónomo. El registro es permanente. La inscripción y el voto son obligatorios para los ciudadanos hasta la edad de sesenta años y facultativos para los mayores de esa edad. El voto es secreto...” Los artículos 89 y 135 adoptan el sufragio directo para elegir diputados y presidente de la República. Según el artículo 84, son ciudadanos “los peruanos varones y mujeres mayores de edad, los casados mayores de dieciocho años y los emancipados”. Finalmente, el artículo 86 impone limitaciones de ilustración: “gozan del derecho de sufragio los ciudadanos que sepan leer y escribir”.

La constitución de El Salvador en su artículo 24 consigna: “el sufragio es un derecho y un deber de los ciudadanos, salvo las excepciones consignadas en esta Constitución”. Según el artículo 29, el voto será directo, igualitario y secreto. Según el 23, “son ciudadanos todos los salvadoreños, sin distinción de sexo, mayores de dieciocho años” y no se exige ningún requisito de propiedad o instrucción.

La constitución del Uruguay, en su artículo 77 ya mencionado en parte anteriormente, afirma que:

todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación; como tal es elector y elegible en los casos y formas que se designarán. El sufragio se ejercerá en la forma que determina la ley, pero sobre las bases siguientes: 1. Inscripción obligatoria en el Registro Cívico, 2. Voto secreto y obligatorio. La ley, por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara, reglamentará el cumplimiento de esta obligación...

Los artículos 88, 94 y 151, exigen el carácter directo de la elección de representantes, senadores, presidente y vicepresidente de la República respectivamente. Esta constitución no hace una clara distinción entre nacionalidad y ciudadanía: el artículo 73 establece que los ciudadanos son naturales o legales; el artículo 74 señala los requisitos para ser ciudadano natural y el artículo 75 los necesarios para ser ciudadano legal, y es claro que estos artículos están en íntima relación con el 77 ya citado, pues el artículo 78 establece ciertas restricciones al sufragio:

Tiene derecho al sufragio, sin necesidad de obtener previamente ciudadanía legal, los hombres y las mujeres extranjeros, de buena conducta, con familia constituida en la República, que poseyendo algún capital en giro o propiedad en el país, o profesando alguna ciencia, arte o industria, tengan residencia habitual de quince años, por lo menos, en la República.

De lo que se desprende que, salvo estas restricciones aplicables sólo a los extranjeros, ciudadanía y sufragio íntimamente vinculados, son irrestrictos.

La constitución de Venezuela prescribe en su artículo 110 que el voto “es un derecho y una función pública. Su ejercicio será obligatorio, dentro de los límites y condiciones que establezca la ley”. Los artículos 148, 151 y 183 adoptan la elección para diputado, senador y presidente de la República por voto universal y directo. Finalmente, el artículo 111, declara electores a “todos los venezolanos que hayan cumplido dieciocho años de edad y no estén sujetos a interdicción civil, ni inhabilitación política”, sin establecer condiciones de propiedad o ilustración para sufragar, como se desprende del análisis de los textos, mayoritariamente también el constitucionalismo latinoamericano adopta en materia de voto una de las consecuencias institucionales de la idea de soberanía nacional, a saber, la concepción del sufragio como una función pública. En efecto, aunque expresamente así lo manifiesten sólo las constituciones de Colombia, Costa Rica, Cuba, Honduras, Paraguay y Venezuela; sin embargo, cuando las constituciones de Brasil, República Dominicana, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Salvador y Uruguay lo conciben como un deber, es claro que el sufragio es considerado como una función constitucional que debe ser ejercida en los términos y condiciones que la constitución y la ley fijan, a pesar de estar matizada esta consideración en algunas de ellas, por la idea del sufragio como un derecho, al mismo tiempo. En este mismo sentido se inclina la doctrina argentina y boliviana, sin que sus constituciones expliciten netamente su posición.

Salvo las excepciones que contienen los textos constitucionales de Ecuador para la elección de diputados funcionales y de Brasil y Panamá para la elección de presidentes de la República, el resto consagra el voto directo, acercándose así a la concepción rousseauniana. Respecto al caso del Perú, carecemos de datos que aclaren el modo de elección de los miembros del Senado funcional, pues su constitución remite a la ley secundaria. Tampoco tenemos datos de Cuba, constitución que no hace alusión alguna a este propósito.

El constitucionalismo latinoamericano vigente ha seguido la corriente democratizante que se hizo sentir en el pensamiento constitucional de Occidente a partir de los inicios de este siglo y que eliminó las restricciones de sexo, ilustración o propiedad para sufragar.<sup>252</sup> De esta suerte, excepción hecha de las constituciones ecuatoriana, peruana y brasileña, que privan del sufragio a los analfabetos —esta última añade a los que no saben expresarse en la lengua nacional— y, con restricciones más limitadas, la nicaragüense y la uruguaya, las restantes adoptan el voto universal de la manera más irrestricta posible.

No puede dejar de ser satisfactorio que en países como los nuestros, en donde los índices de analfabetismo son altos y donde la implantación del voto capacitario hubiera alejado de las urnas a una gran proporción de la población, exista la tendencia a eliminar este tipo de requisitos. Sin embargo, y sin que por esto abandone mi decidida convicción en favor del sufragio universal e irrestricto en el más amplio de los sentidos, no puedo dejar de señalar el peligro de la manipulación electoral de que hacen objeto a las masas iletradas, algunos regímenes como el mexicano en donde son precisamente los Estados de la República con la población más marginada económica, social y políticamente, los que aportan la mayor proporción de votos en favor de los candidatos presentados por el partido gubernamental.<sup>253</sup>

Merece hacerse especial hincapié en dos dramáticos ejemplos; en uno los propios textos constitucionales consagran disposiciones que hacen nugatorio el sufragio y lo confiscan en favor de una clase en el poder, y en el otro, en favor de un hombre. Me refiero al caso de la reforma constitucional colombiana, contenida en el acto legislativo N° 1 de 1959, y a la constitución haitiana.

El artículo 1° del acto legislativo N° 1 de 1959 que reforma la constitución colombiana determina que:

En los tres periodos constitucionales comprendidos entre el 7 de agosto de 1962 y el 7 de agosto de 1974, el cargo de Presidente de la República será desempeñado, alternativamente, por ciudadanos que pertenezcan a los dos partidos tradicionales, el conservador y el liberal; de tal manera, que el Presidente que se elija para uno cualquiera de dichos periodos pertenezca al partido distinto del de su inmediato antecesor.

<sup>252</sup> Cfr. Miranda, José. *Reformas y tendencias constitucionales recientes de la América Latina. 1945-1956*. México, UNAM, 1957, pp. 283 y ss.

<sup>253</sup> Véase al respecto el interesante estudio de Reyna, José Luis. *Desarrollo económico, distribución del Poder y participación política; el caso mexicano*, en "Ciencias Políticas y Sociales", México, UNAM, año XIII, N° 50. Oct.-dic., 1967.

En el caso que nos ocupa son dos fracciones de una misma clase, militantes de dos diferentes partidos, las que se reparten “equitativamente” el poder y eliminan al pueblo de su participación.

Por su parte, los artículos 196 y 197 de la constitución haitiana instituyeron la presidencia vitalicia en favor del señor Duvalier, con lo que también se eliminó constitucionalmente la posibilidad de que el pueblo participara en la designación de sus representantes. Carecemos de datos para saber si algo semejante se ha hecho en beneficio de su sucesor.

## 6. *Los procedimientos de democracia semidirecta*

Como se vio en capítulos anteriores, el lógico corolario de la idea de soberanía popular es la positivización de procedimientos de democracia semidirecta, tales como el referéndum, el referéndum de arbitraje, el veto popular, la iniciativa popular de reforma constitucional o la iniciativa popular legislativa.

Estos procedimientos tienen como contrapartida al sistema representativo puro. Y ésta es la consecuencia institucional de la consagración de la idea de soberanía nacional. En semejante tipo de régimen, al ciudadano sólo le corresponde nombrarse representantes en quienes deposita su confianza y quienes, en consecuencia, deciden en lugar y en representación del pueblo, por lo que se excluyen los procedimientos antes mencionados.

¿Cuál es, en este aspecto, la tendencia del constitucionalismo latinoamericano?

### A) *La iniciativa de ley hecha por el pueblo*

La tendencia general del constitucionalismo latinoamericano es la de negar al pueblo la posibilidad de iniciar leyes. En efecto, en términos más o menos semejantes, las constituciones de Argentina [arts. 68 y 69], Bolivia [art. 71], Brasil [art. 56], Chile [art. 45], Colombia [art. 79], Costa Rica [art. 123], República Dominicana [art. 38], Ecuador [art. 36], Guatemala [art. 171], Haití [art. 68], Honduras [art. 239], México [art. 71], Nicaragua [art. 161], Paraguay [art. 154], Perú [art. 124] y El Salvador [art. 50], conceden la facultad de iniciativa legislativa: a los miembros del Poder Legislativo, variando los detalles solamente cuando los sistemas son unicamarales y bicamarales, y al Poder