

# SUFRAGIO

## I. Concepto y funciones

Uno de los caracteres básicos del Estado democrático liberal es el de la libre competencia por el *poder*, es decir, el de la *elección* disputada, libre, pacífica, periódica y abierta –o sea, sin exclusiones– por los *electores*, tanto de las personas como de los programas o partidos a los que los candidatos pertenecen. El signo inequívoco de la *democracia* pluralista -ante el ideal irrealizable de la *democracia* directa- es la articulación de un procedimiento mediante el cual los ciudadanos concurren periódicamente a la *elección* de una línea *política* determinada. A través del *sufragio* –voz derivada de la latina *suffragium*, es decir, ayuda o auxilio– los ciudadanos coadyuvan, en cuanto miembros del Estado-comunidad, a la conformación del Estado-aparato y, en consecuencia, a la integración funcional de toda la sociedad *política*.

Por medio del *sufragio*, los ciudadanos ejercen el derecho reconocido en la norma constitucional a participar en la determinación de la orientación *política* general mediante la designación de sus representantes o mediante la votación de aquellas propuestas que les sean sometidas. Cumple así dos funciones fundamentales que han hecho que el *sufragio* se arroge el lugar preeminente en la vida *política* del Estado democrático liberal: la función electoral, que sirve para designar a los representantes, y la función normativa, que se emplea para iniciar una ley, aceptar o rechazar un texto legislativo e incluso para intervenir en la revisión constitucional. Estas funciones se resumen en una: la expresión de la *opinión pública*, en cuyos juicios suelen ir mezclados nombres de personas, doctrinas que encarnan y resoluciones que se prefieren (N. Pérez Serrano: *Tratado de derecho político*. Madrid, 1976). Esta función del *sufragio* encarna tres efectos principales: producir representación, producir gobierno y ofrecer legitimación (F. de Carreras y J.M. Valles: *Las Elecciones*. Barcelona, 1977).

## II. La naturaleza jurídica del *sufragio*

En torno a la caracterización jurídica del *sufragio*, se ha producido un intenso debate a partir de la Revolución francesa, cuyas posiciones principales son las siguientes:

### A. *El sufragio como derecho*

La teoría del *sufragio* como derecho aparece conectada a la concepción rousseauiana de la *soberanía* popular entendida como la suma de las fracciones de *soberanía* que corresponden a cada ciudadano. A partir de aquí se deduce que el *sufragio* es un derecho preestatal, innato a la personalidad. Para Rousseau, de la cualidad de ciudadano se deduce su derecho de *voto*, “derecho que nada puede quitar a los ciudadanos”, concluye.

### B. *El sufragio como función*

La teoría del *sufragio* como función se conecta con la concepción sieyesiana de la *soberanía* nacional -la nación, ente distinto de cada uno de los ciudadanos que la componen, es la

única soberana- de la que se deriva la separación entre el derecho de ser ciudadano (*ius civitatis*) y el derecho a ser *elector* (*jus sufragii*).

De acuerdo con esta doctrina son titulares del *jus suffragii* aquellos ciudadanos que reúnan las condiciones determinadas por el legislador, que les coloca en una situación objetiva particular: se les pide que participen en la *elección* de los gobernantes; con ello no ejercen ningún derecho personal, sino que actúan en nombre y por cuenta del Estado, ejercen una función *política* (J.M. Cotteret y C. Emeri: *Les systèmes électoraux*. Paris, 1973).

### C. El sufragio como deber

La lógica inherente a la concepción anterior conduce inevitablemente a admitir que el *sufragio* es un deber jurídico estricto; no es el *sufragio* –mantienen los que apoyan esta tesis– un derecho disponible por el individuo, sino una obligación jurídica impuesta al individuo en aras del funcionamiento armónico de la vida *política* del Estado. Aunque los teóricos del *voto* obligatorio sostienen que éste no coarta la libertad individual porque sólo obliga al ciudadano a participar bajo la amenaza de una sanción, pero no impone deber alguno respecto del contenido del *voto*, consideramos que el *sufragio* que deja de ser libre en cuanto a la decisión primaria sobre su emisión, deja de ser auténtico *sufragio*.

A partir de estas teorías clásicas han surgido modernamente otras concepciones que tratan de enmarcar el *sufragio* bien como función estatal, bien como función pública no estatal, bien, finalmente, como derecho público subjetivo y función pública no estatal. Esta concepción última, flexible e híbrida, es la que ha sido acogida mayoritariamente –tanto doctrinalmente como en el Derecho Positivo– y permite clasificar al *sufragio* entre los derechos-función. El *sufragio* es, además de un derecho personal –aunque ejercido corporativamente– de carácter funcional, una función, pues a través del mismo se procede a determinar la orientación de la *política* general, ya sea mediante la designación de los órganos representativos, ya sea mediante la votación de las propuestas que sean sometidas a la consideración del cuerpo electoral.

### III. Requisitos del *sufragio*

El *sufragio* ha de ajustarse a unas pautas determinadas para que las *elecciones* puedan calificarse de democráticas, pautas que parten de una condición previa: la universalidad del *sufragio*. Se funda en el principio de un hombre, un *voto*. Con la misma se pretende el máximo ensanchamiento del cuerpo electoral en orden a asegurar la coincidencia del electorado activo con la capacidad de derecho público. La definición del *sufragio* universal sólo puede hacerse de modo negativo. El *sufragio* es universal cuando no se restringe ni por razón de la riqueza (censitario) ni por razón de la capacidad intelectual (capacitario). El *sufragio* universal significa que el cuerpo electoral está compuesto por todos los ciudadanos–sin discriminación de grupos sociales específicos– que cumplen determinadas condiciones (nacionalidad, edad, goce de los derechos civiles y políticos e inscripción en el censo). Fuera de estas condiciones de carácter técnico, cualquier otra resulta inadmisibles o incompatible con la universalidad del *sufragio*, que hoy constituye

una conquista irrenunciable en los Estados democráticos. De la misma forma, la capacidad electoral pasiva debe tender también a la universalidad.

Las limitaciones impuestas, sean las que sean, deben responder no a limitar la libre *elección*, no a intenciones políticas, sino a razones de orden práctico fundadas en el interés general de la comunidad.

Cumplida la condición previa de la universalidad, el *sufragio*, en un Estado democrático, ha de responder a las siguientes pautas que hoy proclaman todos los textos constitucionales:

#### A. *La libertad de sufragio*

Cuyo principal componente es la vigencia efectiva de las libertades políticas. El *sufragio* es libre cuando no está sujeto a presión intimidación o coacción alguna. Pero no basta con preocuparse de la protección del *elector* considerado aisladamente, pues –escribe W.J.M. Mackenzie (*Elecciones libres*. Traducción española. Madrid, 1962)– “la fuerza organizada y el poder del capital no deben emplearse para influir al elector individuo, porque destruyen la naturaleza del sufragio”. Pero ¿no es igualmente impropio que la intimidación y el soborno influyan en los *electores* como conjunto? Este problema es más difícil. La fuerza organizada y la libertad de disponer del dinero son los resortes del *poder* en la sociedad y ningún acto social –y la votación lo es– puede sustraerse por completo a su influencia. Con todo, es una premisa fundamental del sistema el que las *elecciones* no pueden ser libres si quienes gobiernan pueden manejarlas para afianzarse en el *poder*, porque las *elecciones* libres tienen como finalidad esencial la legitimación y la limitación del *poder*.

#### B. *La igualdad de sufragio*

Es consustancial al *sufragio* universal (un hombre, un *voto*). Exige no sólo que todos puedan votar sino que todos los *votos* tengan el mismo valor. Todos los *votos* deben influir en el *resultado electoral*; éste debe estar formado por la suma de todos los *votos* (H. Kelsen: *Teoría general del Estado*. México, 1979). Este principio se viola a través de fórmulas tales como el *sufragio* reforzado, es decir, de la atribución de dos o más *votos* a determinados *electores* que presentan requisitos específicos (*voto* plural, *voto* familiar o *voto* múltiple) o como el *sufragio* indirecto que puede ser de doble grado o de grado múltiple y que aunque se suele disfrazar con argumentos federalistas o descentralizadores en realidad introduce desigualdades en la representación, así como un elemento censitario, ya que aunque el *sufragio* es universal en la base es censitario en la cumbre.

#### C. *El secreto del sufragio*

Constituye exigencia fundamental de la libertad de *sufragio* considerada desde la óptica individualista. Aunque se han ofrecido argumentos a favor del *voto* público por autores de gran relieve como Montesquieu o Stuart Mill, hoy se entiende que el carácter público del *voto* implica un atentado a la libertad del *elector* al hacerle más vulnerable a las presiones e

intimidaciones de grupos privados o del *poder* mismo. El secreto del *voto* es en todo caso un derecho del ciudadano *elector*, no una obligación jurídica o un principio objetivo.

### **Vocablos de referencia:**

Elecciones  
Democracia  
Legitimidad  
Voto

### **Bibliografía:**

Arnaldo Alcubilla, Enrique: *El derecho de sufragio de los emigrantes en el ordenamiento español*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1996.  
Cazorla Prieto (dir.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Ed. Civitas. Madrid, 1986.  
Charnay. J.P.: *Le suffrage politique en France*. Moulon. París, 1965.  
Cotteret, J.M. y Emeri, C.: *Les systèmes électoraux*. Presses Universitaires de France. París, 1973.  
De Carreras, F. y Valles, J.M.: *Las elecciones*. Ed. Blume. Barcelona, 1977.  
De Esteban Alonso, J. (dir.): *El proceso electoral*. Ed. Labor. Barcelona, 1977.  
Giménez Fernández, M.: *Estudios de derecho electoral contemporáneo*. Sevilla, 1925.  
López Garrido, D.: *¿Qué son unas elecciones libres?* Ed. La Gaya Ciencia. Barcelona, 1977.  
Mackenzie. W.J.M.: *Elecciones libres*. Ed. Tecnos. Madrid, 1962.  
Pierre. E.: *Traité de Droit politique électoral et parlementaire*. Imprimerie Motteroz et Martinet. París, 1908.  
Posada, A.: *El sufragio*. Sucesores de Manuel Sorler, Ed. Barcelona-Buenos Aires (s.f.).  
*Régimen electoral de España*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2000.

Enrique ARNALDO ALCUBILLA