

## EL DERECHO DE SUFRAGIO EN EL SIGLO XX

### THE RIGHT TO SUFRAGGE IN THE XX<sup>TH</sup> CENTURY

LUIS A. GÁLVEZ MUÑOZ  
*Universidad de Murcia*

Fecha de recepción: 3-6-13

Fecha de aceptación: 19-11-13

**Resumen:** *En el presente trabajo se aborda el estudio del derecho de sufragio en el siglo XX, aquel en el que se expande con fuerza y se consolida de manera irreversible con el carácter de fundamental. Y se hace desde una perspectiva, no solo histórica, sino también general y comparada, pues toma como base el significado y evolución del sufragio en el conjunto de los países occidentales en un determinado momento histórico, sin perjuicio de constantes referencias al caso español y a otras épocas pasadas y aún posteriores. El análisis se articula en torno a tres cuestiones básicas: la delimitación básica de la naturaleza del derecho de sufragio, el principio de universalidad del mismo y las limitaciones que ha experimentado durante el siglo XX.*

**Abstract:** *This paper deals with the study of the right of suffrage in the twentieth century, which has strongly grown and irreversibly consolidated with the character of fundamental right. And the perspective is not only historical, but also global and comparative, since its ground it's the meaning and evolution of suffrage in Western countries as a whole in a particular historical moment, thought there are constant references to the Spanish case and other past and even later historical stages. The analysis is organized around three basic issues: the basic definition of the nature of the right to suffrage, its principle of universality and the limitations experienced during the twentieth century.*

**Palabras clave:** sufragio, derecho de voto, Derecho electoral, régimen electoral, elecciones

**Keywords:** suffrage, right to vote, electoral Law, electoral system, elections

## 1. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

El derecho de sufragio es un derecho fundamental de singular y extraordinaria relevancia, ya que su reconocimiento y efectivo ejercicio constituye el elemento más esencial de la configuración del Estado Constitucional de nuestros días. Es la base de la legitimidad democrática y ésta “de toda nuestra ordenación jurídico-política” –en expresión feliz del Tribunal Constitucional español<sup>2</sup>–, en la medida en que todo el sistema de la convivencia estatal se articula en torno a la conexión de todos los poderes públicos con la voluntad del pueblo soberano. El principio democrático, que supone que el poder emana del pueblo, el cual aparece como sujeto de la soberanía nacional y autor último de la voluntad del Estado, exige, ineluctablemente, el reconocimiento del derecho de sufragio, como derecho específicamente encaminado a la formación de dicha voluntad. Éste es, pues, el medio fundamental para hacer realidad la participación del pueblo en el ejercicio del poder, haciendo posible la conexión entre el pueblo y el poder político<sup>3</sup>.

Sufragio, democracia y Constitución están, de acuerdo con lo señalado, estrechamente unidos. Es por ello por lo que se puede observar que la lucha histórica por el sufragio ha sido también, en realidad, la lucha por la conquista de la democracia, y que la lucha por ésta no es otra cosa que la máxima expresión del irresistible anhelo de libertad e igualdad que están en la base del constitucionalismo y que animan al ser humano desde que éste se hace consciente de su dignidad y de su capacidad de autodeterminación tras la época despótica y castrante del Antiguo Régimen.

El proceso de reconocimiento y expansión del derecho de sufragio ha sido, desde luego, largo, pero, tal y como hoy lo conocemos, tiene en el siglo XX su marco de referencia indudable. El impulso democratizador, que tiene su base en las revoluciones liberales del XVIII, y que se fue fraguando en Occidente desde mitad del siglo XIX, estalló con vigor tras la Primera Guerra Mundial, consolidándose de manera irreversible tras la Segunda

---

<sup>1</sup> Este trabajo se inserta en los proyectos de investigación “Historia de los derechos. Siglo XX”, financiado por el Banco de Santander, en el marco del Proyecto Consolider-Ingenio 2010 “El tiempo de los derechos” (CSD2008-00007); y “El régimen jurídico de la jornada electoral” (DER2009-13249/JURI), subvencionado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

<sup>2</sup> Vid. la Sentencia del Tribunal Constitucional 6/1981, de 16 de marzo.

<sup>3</sup> Vid. H. KELSEN, *Esencia y valor de la democracia*, traducción de Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz Lacambra, nota de I. de Otto, Guadarrama, Barcelona, 1977, p. 30 (edición original: *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 1920).

Gran Conflagración. Desde entonces no ha hecho más que adquirir firmeza y vigor, perdiendo trabas del pasado.

Del estudio de este derecho, en el marco del siglo XX, nos vamos a ocupar en el presente trabajo. Y lo vamos a hacer desde una perspectiva, no solo histórica, sino también general, pues toma como base el significado y evolución del sufragio en el conjunto de los países occidentales en un momento histórico determinado, el siglo pasado, sin perjuicio de constantes referencias al caso español y a otras épocas pasadas y aún posteriores.

Nos vamos a centrar, dadas las inevitables y exigentes limitaciones de espacio, únicamente en lo esencial, lo que supone, necesariamente, una labor de selección temática. Desde este punto de vista son tres las cuestiones clave que nos ha parecido inexcusable tratar: la delimitación básica de la naturaleza del derecho de sufragio, el principio de universalidad del mismo y las limitaciones que ha experimentado durante el siglo XX.

## 2. LA NATURALEZA DEL SUFRAGIO

### 2.1. El sufragio como derecho

Durante el siglo XIX y el primer tercio del siglo XX la discusión sobre la naturaleza del sufragio giró en torno al binomio o disyuntiva “derecho o función”. Básicamente se enfrentaban dos posiciones, originarias de la Revolución Francesa, de las que damos cuenta de modo muy resumido, entre otras razones por haber sido estudiadas con profundidad por numerosos autores<sup>4</sup>:

a) La *teoría del sufragio como derecho*, cuya primera manifestación se encuentra en la Constitución francesa de 1793, se conecta con el pensamiento de Rousseau y Mirabeau y la noción de soberanía popular, es decir, con la

---

<sup>4</sup> Vid. F. ARCOS RAMÍREZ, “El sufragio universal”, en *Historia de los Derechos Fundamentales*, dirección de G. PECES BARBA, G., y otros, y coordinación de J. DORADO PORRAS, tomo III: siglo XIX, volumen II, libro I, capítulo XXVI, Dykinson, Madrid, 2007, pp. 281 y ss. Vid. también P. ROSANVALLÓN, *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia*, traducción de A. García Bergua, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México D.F., 2007 (edición original: *Le Sacre du Citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, 1992); J. ROPER, *Democracy and the his critics, Anglo-American Democratic Thought in the Nineteenth Century*, Unwin Hyman, London, 1989; M.A. PRESNO LINERA, *El derecho de voto*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 30 y ss.; y F.J. BASTIDA, R. PUNSET y I. OTTO, *Lecciones de Derecho Constitucional*, tomo II, Guiastur, Oviedo, 1980, pp. 10 y ss.

idea de que la soberanía corresponde a la totalidad de los miembros de la comunidad política<sup>5</sup>. En correspondencia con ello, el sufragio es un derecho que se deriva de la misma condición de ciudadano y que, además, y en consecuencia, ha de reconocerse de forma universal, sin perjuicio de las limitaciones naturales o técnicas que pueda sufrir, como por razón de edad.

b) La *teoría del sufragio como función*, plasmada por primera vez en la Constitución francesa de 1791, se relaciona con la concepción de la soberanía nacional, propia de Sieyès, que configura la Nación como un ente distinto de los ciudadanos que la componen (pues encarna no solo el presente, sino también el pasado y el futuro). Esta teoría considera el sufragio como una función política destinada a expresar la voluntad de la Nación, la cual ha de ser desarrollada por los ciudadanos más aptos o capaces para discernir el interés general ante la evidente imposibilidad de la Nación para actuar por sí misma. La lógica de esta teoría desemboca en el sufragio restringido, a disposición únicamente de los individuos que cumplan ciertas condiciones (riqueza, nivel de instrucción, sexo masculino...), teniendo el legislador la capacidad de considerar apta para el sufragio a un volumen mayor o menor de la población.

Esta discusión fue poco a poco, conforme avanzaban las primeras décadas del siglo XX, perdiendo intensidad e interés, quedando prácticamente agotada tras las olas democratizadoras y de revitalización de los derechos humanos que tuvieron lugar tras las dos guerras mundiales, y ello sin perjuicio de las fuertes resistencias habidas en algunos países a reconocer el sufragio de ciertos colectivos, sobre todo del femenino. El triunfo del sufragio universal fue también, por tanto, inevitablemente, el triunfo del sufragio como derecho<sup>6</sup>.

El sufragio es considerado, por tanto, desde entonces, de forma casi unánime, como un derecho y no como una mera función pública; y, más todavía, como uno de los llamados derechos humanos (en la terminología internacional y filosófica) o fundamentales (en la terminología constitucionalista), es decir, uno de aquellos derechos públicos subjetivos que, vinculados en

---

<sup>5</sup> Vid. J.J. ROUSSEAU, *El contrato social*, libro IV, capítulo Primero. En su concepción, hoy superada, la soberanía popular se entiende como la suma de fracciones de soberanía que corresponden respectivamente a cada ciudadano.

<sup>6</sup> Vid. G. BURDEAU, *Traité de Science Politique*, tomo VI, vol. II, París, 1971, pp. 86 y ss.; P. DE VEGA, "Significado constitucional de la representación política", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 44, 1985, pp. 34-35; y A. DE CABO DE LA VEGA, *El Derecho Electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*, UNAM, México, 1994, pp. 69-70.

su esencia a la dignidad del hombre como ser social, son proclamados y garantizados al máximo nivel jurídico. Dan fe de ello tanto las declaraciones internacionales de derechos<sup>7</sup> como los textos constitucionales proclamados a lo largo del siglo XX<sup>8</sup>.

Esto no significa que el sufragio no cumpla ninguna función. La tiene y muy relevante: actúa como base y estructura del sistema político, al permitir la conformación democrática del Estado. El sufragio hace posible la participación del pueblo en el ejercicio del poder, esencia de la democracia, pues los ciudadanos con su voto, bien deciden directamente las cuestiones que se le planteen, bien, como es más habitual, eligen a los representantes que van a decidir día a día los asuntos públicos y a nombrar a los titulares de las demás instituciones públicas.

Es ello lo que permite diferenciar en el sufragio una doble dimensión: la individual y la institucional<sup>9</sup>. El derecho de sufragio es, en primer lugar, un derecho individual, que corresponde al ciudadano por su propia condición de tal, y que tiene una gran importancia intrínseca para la persona, es decir, para el completo desarrollo del individuo como miembro de una comunidad; y es también un derecho con una destacada dimensión institucional, en cuanto se ejerce colectivamente con la finalidad de obtener la voluntad de la comunidad política, sea en elecciones, sea en votaciones directas, convirtiéndose en un requisito funcional de todo el sistema democrático. El sufragio se configura, pues, no solo como un derecho subjetivo individual, de gran importancia para el completo desarrollo de la libertad y la dignidad de la perso-

---

<sup>7</sup> De los tratados internacionales sobre derechos humanos cabe destacar, por orden de aprobación: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de 2 de mayo de 1948 (art. XX), la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948 (art. 21), el Convenio de Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1950 (art. 3 del Protocolo Adicional núm. 1, de 20 de marzo de 1952), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 19 de diciembre de 1966 (art. 25), la Convención Americana de Derechos Humanos, de 22 de noviembre de 1969 (art. 23) y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, también conocida como la Carta de Banjul, de 27 de julio de 1981 (art. 13).

<sup>8</sup> Entre los textos constitucionales cabe destacar, por su precocidad e influencia, la Constitución mexicana de 1917 (art. 35), la Constitución alemana de 1919 (arts. 17 y 22), la Constitución austriaca de 1920 (art. 26) o a la española de 1931 (art. 52).

<sup>9</sup> Para el examen de la dimensión institucional u objetiva de los derechos tiene especial interés la doctrina alemana. Así E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Escritos de Derechos Fundamentales*, traducción de J. L. Requejo Pagés e I. Villaverde Menéndez, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1993, pp. 104 y ss; y K. STERN, "El sistema de los derechos fundamentales en la República Federal de Alemania", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 1, 1988, pp. 261 y ss.

na, sino también como un derecho de enorme valía para la comunidad, pues cumple una función legitimadora imprescindible para el funcionamiento de la democracia; dicho de otra forma, con la expresión del sufragio el ciudadano ejerce su derecho a votar, pero también contribuye a la formación de la voluntad estatal y al correcto funcionamiento del Estado democrático<sup>10</sup>.

Esta marcada dimensión institucional ha llevado, por otra parte, a muchos ordenamientos jurídicos durante el siglo XX, aunque con algunos precedentes en el XIX, a introducir el deber de votar, como correlativo al derecho de sufragio, con la finalidad de contribuir a su consecución<sup>11</sup>. Este derecho trasmuta entonces, en cierto modo, su naturaleza, convirtiéndose en un derecho-deber o derecho de ejercicio obligatorio, cuyo incumplimiento genera consecuencias jurídicas desfavorables para el infractor, cualesquiera que éstas sean<sup>12</sup>.

Este carácter de deber no empaña, sin embargo, su configuración como derecho. No se trata, en modo alguno, de eliminar su carácter de derecho fundamental, ni de situar al derecho en un nivel inferior o subordinado respecto del deber, sino, más exactamente, de asegurar su ejercicio, dada su importancia para la existencia de un orden jurídico democrático<sup>13</sup>. Eso sí, este reconocimiento debe hacerse en la propia Constitución, a la par que se reconoce el sufragio como derecho; en caso contrario, entendemos que el legislador no está legitimado para trasmutar su naturaleza de derecho a derecho-deber, pues lo impide tanto el carácter libre del mismo, como la libertad ideológica consagrada en los textos constitucionales.

---

<sup>10</sup> Sobre esta cuestión vid., en general, M. ARAGÓN REYES, "Democracia y representación. Dimensiones subjetiva y objetiva del derecho de sufragio", *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 9, 2000, pp. 37 y ss.

<sup>11</sup> El cantón suizo de Saint Gall en 1835, Bélgica en 1893, España en 1907, Argentina en 1912, México y Holanda en 1917, Luxemburgo en 1919, Australia en 1924, etc. Conviene precisar que en España el sufragio ha sido un deber únicamente durante la vigencia de la Ley Electoral de 1907. Vid. su artículo 2, así como los artículos 84 y 85 que regulaban las sanciones.

<sup>12</sup> Son muchos los autores que, sin poner en cuestión la justificación teórica de la imposición del deber de votar, se oponen al mismo por razones prácticas, de eficacia. Vid., por ejemplo, M. GIMÉNEZ FERNÁNDEZ, *Estudios de Derecho electoral contemporáneo*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1977, p. 39 y ss. (el texto es, sin embargo, de 1925); W. J. M. MACKENCIE, *Elecciones libres*, traducción española de F. Condomines Pereña, Tecnos, Madrid, 1962, p. 142 (edición original: *Free elections*, 1957); y M. MARTÍNEZ SOSPEDRA, J.J. MARCO MARCO y A. URIBE OTAROLA, *Sistemas electorales. Un estudio comparado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, p. 33.

<sup>13</sup> En contra vid. A. POSADA, *El sufragio*, Sucesores de Manuel Soler, Barcelona, 1901, pp. 51 y ss.; y E. ARNALDO ALCUBILLA, "Sufragio", en VV.AA., *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) - Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), 1988, San José de Costa Rica, p. 683.

A lo que no debe haber obstáculo alguno es, en cambio, a la consideración del sufragio como expresión de un deber “ético” o “moral”<sup>14</sup>. El ciudadano que vota no se limita a hacer uso de su derecho fundamental al sufragio, sino que va un poco más allá: da cumplimiento a una obligación ciudadana inexcusable de carácter cívico o social, aunque sin llegar a alcanzar naturaleza jurídica<sup>15</sup>.

En todo caso, es importante advertir que la configuración del sufragio como un derecho en sentido estricto (derecho-facultad) o como un derecho-deber ha dividido fuertemente tanto a la doctrina como a las legislaciones positivas durante todo el siglo XX, sin que la discusión haya quedado en absoluto concluida<sup>16</sup>. Se puede decir que si la disyuntiva derecho/función fue el tema central del debate sobre la naturaleza del sufragio en el siglo XIX y primeros años del XX, la alternativa derecho-facultad/derecho-deber ha tomado el testigo durante todo el siglo XX, y seguro que continuará en activo durante buena parte del XXI<sup>17</sup>.

## 2.2. Consideraciones complementarias

Finalmente, para concluir el estudio de la naturaleza del sufragio, es conveniente aludir a otros aspectos relevantes de la misma, aunque con suma brevedad, dada su escasa problematicidad:

- El sufragio es, en razón de su finalidad, uno de los derechos de participación, también denominados como políticos, cívicos o propios del

---

<sup>14</sup> Así lo proclaman expresamente algunas constituciones, como la Constitución italiana de 1947 que en el artículo 48, párrafo 2 declara el sufragio como “deber cívico”. Sobre la interpretación de este precepto vid. P. BARILE, E. CHELI y S. GRASSI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, séptima edición, CEDAM, Milano, 1995, pp. 172-173.

<sup>15</sup> En este sentido vid. Sentencias del Tribunal Supremo español de 4 de junio de 1986 y de 20 de diciembre de 1990.

<sup>16</sup> El momento culminante de la discusión se produjo en el primer tercio del siglo XX, con intervenciones de los más importantes publicistas. Vid., entre otros, G. JELLINEK, *Teoría General del Estado*, Albatros, Buenos Aires, 1970 (edición original: *Allgemeine Staatslehre*, de 1932); K. BRAUNIAS, *Das parlamentarische Wahlrecht*, Waler de Gruyter y Co., Berlín 1932 (Derecho electoral parlamentario); M. HAORIU, *Principios de Derecho Público y Constitucional*, Instituto Editorial Reus, Madrid, 1925; A. ESMEIN, *Elements de Droit Constitutionnel Francais et Comparé*, LSRG des Lois et Des Arrêts, Paris, 1903; y A. POSADA, *El sufragio*, cit.

<sup>17</sup> Vid., por ejemplo, las obras recientes de F. ZÚÑIGA URBINA, “Derecho de sufragio: la debatida cuestión de su obligatoriedad”, *Estudios Constitucionales*, año 7, núm. 1, 2009; y P. SOARES, “Ventagens e desvantagens do voto obrigatório e do voto facultativo”, *Revista de Informação Legislativa*, vol. 41, núm. 161, 2004.

- status activae civitatis*, y que, en conjunto, hacen referencia a la participación del individuo en el proceso de formación de la voluntad estatal, en definitiva, en el ejercicio del poder, como base de la democracia<sup>18</sup>.
- El sufragio es, desde el punto de vista de la actitud del Estado hacia el mismo, un derecho mixto, de libertad y de prestación, pues su ejercicio requiere tanto la abstención del Estado en orden a permitir la libertad de voto y de actuación de las fuerzas políticas, como la acción pública para asegurar la igualdad de oportunidades de los contendientes y el establecimiento de la organización administrativa precisa para ordenar el censo y encauzar el proceso electoral<sup>19</sup>.
  - En estrecha relación con esta dimensión prestacional, se puede considerar también al sufragio como un derecho de configuración legal<sup>20</sup>. No obstante, este calificativo no ha de entenderse en este caso, como apunta Solozábal Echavarría, como una necesidad de que el legislador especifique las facultades o pretensiones en que el derecho consiste, sino, más bien, de que establezca la organización procedimental del derecho, sin la cual no puede, simplemente, ejercerse<sup>21</sup>.
  - Es, por último, desde la perspectiva de vinculación al titular, un derecho personalísimo o *intuitu personae*, es decir, que es reconocido a la persona misma que lo ostenta en razón de su condición como tal, por lo que solo puede ser ejercido por ella y no por ninguna otra en sustitución suya<sup>22</sup>, como tampoco cedido<sup>23</sup>.

<sup>18</sup> Sobre la participación política vid. R. CAPITANT, *Démocratie et participation politique*, Bordas, Paris, 1972; y M. RAMÍREZ, *La participación política*, Tecnos, Madrid, 1985.

<sup>19</sup> En relación con la dimensión prestante del derecho, elaborada en la doctrina alemana, vid. P. HABERLE, "Grundrechte im Leistungsstaat", *Verfassung des Pluralismus*, Ed. Athenäum, Königstein, 1980, pp. 177 y ss.; y K. STERN, "El sistema de...", cit., pp. 263-264.

<sup>20</sup> Así lo hace la jurisprudencia constitucional. Vid. la Sentencia del Tribunal Constitucional 24/1989, de 15 de febrero.

<sup>21</sup> Vid. J. J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, "La actuación efectiva del proceso electoral y sus posibilidades", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 70, 2004, p. 130. Vid. también M. AZPITARTE SÁNCHEZ, "La dimensión constitucional del procedimiento electoral", *Teoría y Realidad Constitucional*, núms. 10-11, segundo semestre de 2002-primer semestre de 2003, pp. 425 y ss.

<sup>22</sup> En contra vid. K. LÖW, "Das selbsterständnis des Grundgesetzes und wirklinch allgemeine Wahlen", *Politische Studien*, núm. 25, 1974, pp. 18 y ss.

<sup>23</sup> Ni siquiera se admite, sino en casos muy excepcionales, el voto por delegación, en virtud del cual el representante se limita a trasladar a la Mesa Electoral la voluntad que previamente, como persona de confianza, le ha transmitido el representado.

### 3. EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO

#### 3.1. El sufragio universal como principio de referencia

El derecho de sufragio responde, por lo general, a los mismos principios o condiciones básicas en todas las democracias desde poco después de concluida la Primera Guerra Mundial. Estos principios aparecen habitualmente sintetizados en la conocida fórmula de proclamación del sufragio como “universal, libre, igual, directo y secreto”.

Las Constituciones de los Estados aprobadas en el siglo XX suelen referirse a ellos<sup>24</sup>, incluso las del primer tercio del siglo, aunque éstas acostumbraban a olvidarse del calificativo de “libre”<sup>25</sup>. Y también los recogen las declaraciones internacionales de derechos, con la particularidad, en este caso, de que algunas de las declaraciones más relevantes omiten la referencia al carácter directo de la elección, seguramente para preservar las excepciones al principio vigentes en algunos países relevantes<sup>26</sup>.

Son principios generales, que actúan como requisitos mínimos de democraticidad de las elecciones y que, por tanto, resultan escasamente problemáticos en su afirmación, aunque no tanto en su aplicación concreta<sup>27</sup>. Han sido calificados por la Comisión de Venecia, con gran expresividad, como una

---

<sup>24</sup> Vid, por ejemplo, el artículo 38.1 de la Constitución alemana de 1949, el artículo 10 de la Constitución portuguesa de 1976, los artículos 23, 68,1, 69.2 y 140 de la Constitución española de 1978 y los artículos 41.I, 116.IV y 122.C. Base Primera, V.f) de la Constitución mexicana en su versión actual (no en la original de 1917, en donde no hay referencia alguna).

<sup>25</sup> Así ocurría, por ejemplo, con la Constitución alemana de Weimar de 1919 (artículo 22: “Los Diputados serán elegidos mediante sufragio universal, igual, directo y secreto...”), la española republicana de 1931 (art. 52: “El Congreso de los Diputados se compone de los representantes elegidos por sufragio universal, igual, directo y secreto”) o la austriaca de 1920 (art. 26.1: “El Consejo Nacional será elegido por el pueblo de la Federación... mediante sufragio igual, directo, secreto y personal de los hombres y mujeres que hayan cumplido veinte años antes del 1 de enero del año en que la elección haya de celebrarse”).

<sup>26</sup> Vid. el artículo 25 del Pacto Internacional de derechos civiles y políticos, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966; y el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948. No se olvidan, en cambio, de este principio otras declaraciones, como la Convención Americana de Derechos Humanos, de 22 de noviembre de 1969 (art. 23).

<sup>27</sup> Sobre el proceso histórico de implantación en algunos países democráticos vid. D. NOHLEN, “Democratización del sufragio”, en VV.AA., *Diccionario electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) - Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), 1988, San José de Costa Rica, p. 210.

especie de principio quíntuplo sobre el que se erige el patrimonio electoral europeo, y que, yendo más lejos, y siendo más exactos, al estar recogidas en la mayoría de las Constituciones y declaraciones de derechos, cabe extender al resto del mundo y calificar como base del patrimonio electoral mundial<sup>28</sup>.

De todos estos principios o condiciones básicas del derecho de sufragio hay uno que tiene especial transcendencia a la hora de plantearse la configuración del derecho y la regulación de las elecciones. Se trata del principio de universalidad del sufragio, que predica el reconocimiento generalizado a los integrantes de la comunidad política del derecho de elegir a sus representantes, con independencia, según el entendimiento actual, de su sexo, raza, lengua, religión, profesión, fortuna o cualquier otra circunstancia semejante.

Este principio debe operar como principio de referencia en la materia, esto es, como regla básica que hay que tomar como punto de partida a la hora de afrontar su regulación y a la que en cierta medida quedan vinculados las demás. El principio de sufragio universal actúa, pues, como presupuesto, síntesis e incluso límite, de todos los demás principios; y es que si el sufragio no es igual, libre, secreto y directo, difícilmente puede ser universal<sup>29</sup>. El caso del sufragio directo o de elección por grados es paradigmático; su exigencia es una forma de hacer frente al riesgo evidente de menoscabo de la universalidad del voto por las élites políticas<sup>30</sup>; de ahí que durante este siglo hayan ido poco a poco desapareciendo los casos de elecciones indirectas, estando hoy prácticamente reducidas a la elección del Presidente de Estados Unidos, aunque solo formalmente, y a las segundas cámaras de algunos países (caso del Senado francés)<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> Vid. COMISIÓN DE VENECIA, *Código de buenas prácticas en materia electoral, directrices e informe explicativo*, aprobado por la Comisión en su 52º período de sesiones (Venecia, 18 y 19 de octubre de 2002, Opinión nº 190/2002), CDL-AD (2002) 23 rev., Estrasburgo, 23 de mayo de 2003, p. 4.

<sup>29</sup> Con ello se pone de relieve que todos estos principios del sufragio forman un todo inseparable. Vid. N. PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, "Artículo 68. Congreso de los Diputados", en O. ALZAGA, (director), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, EDERSA, Madrid, 1998, t. VI, p. 160.

<sup>30</sup> Vid. M. DUVERGER, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1970, pp. 149-150. Es por ello por lo que algunos autores exponen el sufragio indirecto entre las "atenuaciones" del sufragio universal, como P. BISCARETTI DI RUFIA, *Derecho Constitucional*, traducción de P. Lucas Verdú, Tecnos, 3ª edición, Madrid, 1987, pp. 312-314 (Título original: *Diritto Costituzionale*, 13ª edición, de 1983).

<sup>31</sup> Sobre el concepto de elecciones formalmente indirectas vid. D. NOHLEN, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 3ª edición, 2004, p. 23.

La explicación de la centralidad del sufragio universal se encuentra en la gran importancia que el reconocimiento del derecho de sufragio tiene para la afirmación del Estado Democrático, el cual exige, como es sabido, la radicación popular de la soberanía y, más todavía, la intervención determinante de dicho pueblo soberano en la dirección de los asuntos públicos. Su reconocimiento universal y su efectivo ejercicio constituye el elemento más esencial de la configuración del Estado Democrático; difícilmente puede reputarse como tal un Estado en el que el sufragio no sea universal, esto es, que el mismo esté arbitrariamente restringido, se reconozca de forma discriminatoria o se configure de tal forma que se falsee su ejercicio.

Las consecuencias de su conculcación son, como cabe suponer, devastadoras para la democracia. Como ha expresado con gran claridad el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en una reciente sentencia: "Cualquier alejamiento del principio de sufragio universal corre el riesgo de minar la validez democrática del legislativo elegido y de las leyes que promulgue"<sup>32</sup>.

### 3.2. Significado y alcance

El principio de universalidad del sufragio significa, en su esencia, el reconocimiento generalizado a los integrantes del pueblo del derecho de elegir a sus representantes; todos los miembros de la comunidad política, por el simple hecho de serlo, poseen el derecho de voto y pueden ejercerlo sin más limitaciones que las que determina la capacidad general de obrar o, en su caso, la de derecho público<sup>33</sup>.

El sufragio universal opera, por tanto, respecto de una comunidad política determinada y en relación a los miembros de la misma que dispongan de la plena capacidad de obrar. Quienes no cumplan estas condiciones quedan excluidos del goce del derecho de sufragio (ya titularidad, ya solo ejercicio), pero por causas intrínsecas o immanentes al derecho, es decir, por causas naturales o técnicas, cuya existencia y operatividad no menoscaba el principio de universalidad del sufragio; es decir, va de suyo, es coherente con la naturaleza del derecho, cuyo objeto específico es contribuir a la formación de la

---

<sup>32</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sentencia de 20 de mayo de 2010, caso Alajos Kiss contra Hungría, párrafo 62. En el mismo sentido vid. la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Gran Sala, 6 de octubre de 2005, párrafos 58 y 59, caso Hirst vs. Reino Unido; y la Resolución 46/137, de la Asamblea General de Naciones Unidas.

<sup>33</sup> Vid. P. BISCARETTI DI RUFIA, *Derecho Constitucional*, cit., p. 308 en conexión con las pp. 176-177.

voluntad de determinada comunidad política, que, para disponer de él, se exija la pertenencia a dicha comunidad, así como la capacidad de autodeterminación personal, de comprender el sentido del acto.

Cabe afirmar, en consecuencia, la existencia del sufragio universal en aquellos casos en que todos los miembros de una comunidad política determinada que gocen de la plena capacidad de obrar tengan reconocido el derecho de sufragio. Si no es así, cabe hablar en puridad de restricciones o límites externos que, ahora sí, ya menoscaban o excepcionan el principio de universalidad del sufragio, con independencia de su justificación<sup>34</sup>.

Ésta es, a nuestro entender, una descripción bastante exacta del principio de universalidad del sufragio, pero puede originar equívocos sobre su alcance si no la acompañamos de ciertas precisiones. El matiz es importante y marca, en muchas ocasiones, la diferencia conceptual. Las precisiones a realizar son, básicamente, dos. Veamos.

a) La primera hace referencia a la elasticidad de su contenido. Éste depende de la configuración de la sociedad en que opere y, en concreto, de la decisión que en cada momento se adopte acerca de quién forma parte de la comunidad política o quién tiene capacidad general de obrar en ella, es decir, de cuáles son exactamente, en qué consisten, los requisitos naturales o técnicos del derecho de sufragio.

El principio de universalidad del sufragio puede dar lugar, por tanto, sin alterar su definición, a electorados muy distintos. Así, cabe entender que forman parte de una comunidad política estatal determinada, entre otras posibilidades, bien todas las personas que habitan de forma estable en el territorio del Estado y sometidos a su ordenamiento jurídico, bien sólo las personas que tienen la nacionalidad de tal Estado, con independencia del lugar en que residan, bien únicamente las personas que, teniendo la nacionalidad del Estado, habitan en su territorio y, en consecuencia, mantienen una vinculación cotidiana y efectiva con el mismo<sup>35</sup>. Y cabe entender también que tienen limitada la capacidad de obrar más o menos grupos de personas: solo

---

<sup>34</sup> Se contraponen, así, los límites internos y los externos. No obstante, en realidad, los primeros no son límites en sentido técnico estricto, sino, más bien, elementos de delimitación del derecho. Vid., en relación con los menores e incapaces, M.A. PRESNO LINERA, "La titularidad del derecho de participación política", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 104, 2002, p. 5.

<sup>35</sup> Esta distinción parte del presupuesto de que la ciudadanía es un concepto distinto del de nacionalidad y de que puede haber diferentes grados de ciudadanía en un Estado, según el reconocimiento que se haga de la participación en la gestión de los asuntos públi-

los menores de edad y los individuos incapacitados por motivos mentales o también otros colectivos distintos, como ocurrió en otras épocas históricas con las mujeres, los quebrados o los indigentes.

Esto pone de relieve que el contenido del principio de sufragio universal es lábil, cambiante y circunstancial, y que su definición depende del contexto histórico y social en que opere en cada caso<sup>36</sup>. De acuerdo con ello, a mitad del siglo XIX, por ejemplo, era posible afirmar la existencia del sufragio universal en un país aunque las mujeres no pudieran votar, pues éstas disponían de una capacidad de obrar limitada, que les impedía el libre, pleno y autónomo ejercicio de la mayoría de sus derechos; ahora bien, un siglo y medio después, en 2000, hubiera sido imposible proclamar la existencia del sufragio universal en un país cualquiera en el que las mujeres no tuvieran reconocido el derecho de voto, pues es evidente que éstas sí tenían, en esa fecha, la plena capacidad de obrar en todos los países democráticos y de acuerdo con numerosas declaraciones de derechos<sup>37</sup>.

b) La segunda precisión consiste en poner de relieve los límites externos o límites en sentido estricto del principio de universalidad del sufragio. Este principio, como casi todos, no tiene un carácter absoluto o ilimitado, sino que debe compatibilizarse con otros principios, valores o derechos constitucionalmente reconocidos, sea expresa o implícitamente.

El principio de sufragio universal no es una pieza independiente del régimen constitucional y democrático, que pueda contemplarse aisladamente, sino que se inserta en un contexto normativo determinado, en el que, necesariamente, ha de integrarse y, además, de la forma más armónica posible. Es preciso, pues, mantener en todo momento, aquí como en otras ocasiones, la coherencia del ordenamiento jurídico y ponderar los intereses en juego.

Esto es lo que ha llevado a la mayoría de los ordenamientos jurídicos, tanto en la actualidad como, sobre todo, en el pasado, a establecer causas especiales o suplementarias de exclusión del derecho de sufragio, a fin de asegurar el cumplimiento de determinadas finalidades que se consideran esenciales. El caso típico en el momento actual es la exclusión del sufragio de las personas

---

cos. Vid., en general, P. COSTA y B. ALÁEZ CORRAL, *Nacionalidad y ciudadanía*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2008.

<sup>36</sup> Vid. D. NOHLEN, *Sistemas electorales y partidos políticos*, cit., p. 21.

<sup>37</sup> El criterio a aplicar en cada época, para juzgar la consecución de la *universalidad* del sufragio, sería, por tanto, el de la idea generalmente admitida o imperante en ese momento sobre la comunidad política o la capacidad general de obrar.

condenadas por determinadas conductas que se consideran infamantes, a fin de castigar al infractor, prevenir el delito y proteger a la sociedad.

En definitiva, a la luz de todo lo dicho, se pone de manifiesto que el principio de universalidad del sufragio no impide la posibilidad de establecer límites o restricciones en el ámbito subjetivo del derecho coherentes con la propia naturaleza del mismo o necesarios para la consecución de ciertas finalidades constitucionalmente relevantes. El derecho de sufragio no es, pues, un derecho absoluto, que quepa reconocer a todas las personas sin límite o cortapisa alguna, sino sometido a una regulación y, por tanto, al cumplimiento de ciertos requisitos<sup>38</sup>.

Cada Estado dispone, además, en este terreno, como ha declarado en numerosas ocasiones el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de un amplio margen de decisión, de acuerdo con sus legítimas peculiaridades históricas, culturales o políticas, lo que permite numerosas variantes y alternativas<sup>39</sup>. De hecho, opciones inaceptables en un país y momento determinado pueden, en cambio, estar justificadas en otro lugar o tiempo histórico.

Ahora bien, al igual que hemos sostenido que el principio de sufragio universal no es absoluto y está sujeto a límites, ahora debemos añadir que estos límites tampoco están exentos de cortapisas. Los Estados no son, pues, libres de establecer las restricciones subjetivas que tengan por conveniente, ni tampoco de hacerlo de cualquier forma. De acuerdo con los estándares constitucionales e internacionales, actualmente vigentes plasmados en preceptos constitucionales, declaraciones internacionales de derechos<sup>40</sup>, resoluciones de comités y tribunales nacionales e internacionales<sup>41</sup> e informes y declaraciones de órganos especializados<sup>42</sup>, cabe sostener que cualquier requisito que

---

<sup>38</sup> Esta idea está muy presente en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Vid., por ejemplo, la Sentencia Mathieu-Mohin y Clerfayt contra Bélgica de 2 marzo 1987, párrafo 52, y la Sentencia de 1 de julio de 1997, caso Gitonas y otros contra Grecia, párrafo 39.

<sup>39</sup> Vid., por ejemplo, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sentencia de 6 de octubre de 2005, Gran Sala, caso Hirst contra Reino Unido (párrafos 60 y 61).

<sup>40</sup> Los más relevantes, por su generalidad, son la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948 (art. 21), y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 19 de diciembre de 1966 (art. 25).

<sup>41</sup> Se trata, fundamentalmente, del Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>42</sup> Es muy relevante la labor realizada por la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, más conocida como Comisión de Venecia, dependiente de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

se establezca en este terreno debe estar previsto en la Constitución o en la ley y, además, tener una justificación objetivamente razonable en el marco de un Estado Democrático y de Derecho, es decir, que resulte razonable desde el punto de vista de las convicciones sociales generalmente admitidas en una sociedad libre y democrática, lo que básicamente supone respetar el contenido esencial del derecho, perseguir un fin legítimo y salvaguardar el principio de proporcionalidad<sup>43</sup>. Además, con arreglo al principio tradicional *pro libertate*, deben ser objeto de una interpretación restrictiva, con el fin de proporcionalizar la máxima efectividad al derecho fundamental del sufragio<sup>44</sup>.

#### 4. LAS LIMITACIONES DEL SUFRAGIO EN EL SIGLO XX

Nos corresponde ahora realizar el estudio de las limitaciones del derecho de sufragio que han operado en el siglo XX, dejando constancia de los principales hitos en su evolución. Lo vamos a hacer tomando como base la distinción de dos grandes tipos de limitaciones: de un lado, las vigentes durante todo el siglo XX, aun cuando hayan experimentando variaciones en su formulación a lo largo del tiempo; y, de otro lado, las que han decaído en el transcurso del siglo o que, a su final, estaban en trance de desaparición.

##### 4.1. Limitaciones operativas durante todo el siglo XX

a) La *condición de extranjero*. La exclusión de los extranjeros del derecho de sufragio deriva de la consideración de la nacionalidad como requisito atributivo de la plena capacidad jurídica en el Estado. En los ordenamientos estatales se distingue entre *los nacionales*, con plena capacidad jurídica, aunque no necesariamente de obrar, y *los extranjeros*, con capacidad jurídica limitada, pues sufren ciertas restricciones en la misma, entre otras, la exclusión o restricción de los derechos políticos y, singularmente, el derecho de sufragio.

Nos encontramos ante una limitación tradicional del sufragio, en la medida en que la sociedad internacional está basada, desde la era Moderna, en

---

<sup>43</sup> Así, por ejemplo, Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 1 de julio de 1997, caso *Gitonas y otros contra Grecia*; y Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sala, 2 de marzo de 1987, caso *Mathieu-Mohin y Clerfayt contra Bélgica*, párrafo 52.

<sup>44</sup> Vid., por ejemplo, Sentencia del Tribunal Constitucional español 76/1987, de 25 de mayo, fundamento jurídico núm. 2.

los Estados-Naciones y en la afirmación de su soberanía<sup>45</sup>. Desde esta perspectiva, la exclusión de los extranjeros deriva del concepto de soberanía nacional, esto es, de la facultad de una comunidad política de decidir su destino, y se refuerza con la presunción de que solo los nacionales tienen interés pleno y directo en la conducción de los asuntos estatales<sup>46</sup>.

Esta limitación ha sufrido, sin embargo, en el siglo XX, sobre todo en el último cuarto, un importante –y muy saludable– proceso de desgaste, bajo la presión de los cambios migratorios, la internacionalización de la vida política, social y cultural y la dinámica integradora despertada por la creación tanto de organizaciones supranacionales, como internacionales de cooperación regional. Ello se manifiesta en el hecho de que la mayoría de los países permiten votar a los extranjeros o a determinadas categorías de ellos en algunas elecciones, en especial las locales o a parlamentos supranacionales, como el europeo, o incluso en todas, como sucede en Chile o Nueva Zelanda<sup>47</sup>. Los países líderes han sido el Reino Unido a mitad de siglo, permitiendo votar

<sup>45</sup> Vid. G.S. GOODWIN-GILL, *Elecciones libres y justas*, Unión Interparlamentaria, Ginebra, 2006, pp. 146.

<sup>46</sup> La pertinencia de este requisito y de su alcance ha generado un amplio debate en todos los ordenamientos. Vid., P. COSTA y B. ALÁEZ CORRAL, *Nacionalidad y ciudadanía*, cit.; B. ALÁEZ CORRAL, *Nacionalidad, ciudadanía y democracia: ¿a quién pertenece la Constitución de 1978?*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006; J. HABERMAS, “Ciudadanía e identidad nacional. Reflexiones sobre el futuro europeo”, en J. HABERMAS, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid, 1998, pp. 619 y ss.; P. SANTOLAYA MACHETTI y M. REVENGA, *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, CEDAM, Padua, 1997; W. KYMLICKA, *Ciudadanía multicultural*, Paidós, Barcelona, 1996; M. BOVERO, “Ciudadanía y derechos fundamentales”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 103, 2002; M. MASSO GARROTE, “Aspectos políticos y constitucionales sobre la participación electoral de los extranjeros en el Estado nacional”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 97, 1997, pp. 159 y ss.; J. DE LUCAS, y L. DÍAZ HUESO, L., *La integración de los inmigrantes*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007; M. A. PRESNO LINERA, *El derecho de voto*, cit., pp. 74 y ss.; y *El derecho de voto: un derecho político fundamental*, 2011, edición del autor (accesible en <http://presnolinera.files.wordpress.com/2011/10/el-derecho-de-voto-un-derecho-polc3aditico-fundamental-libro.pdf>).

<sup>47</sup> Sobre el Derecho comparado en relación con el reconocimiento del derecho de sufragio de los extranjeros vid. VV.AA., *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del Informe y debates académicos*, Consejo de Estado y Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid, 2009, pp. 40 y ss. Vid. también P. SANTOLAYA, y M<sup>a</sup> DÍAZ CREGO, *El sufragio de los extranjeros. Un estudio de Derecho comparado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008; y H. WALDRAUCH, *Electoral rights for foreing nationals: a comparative overview*, presentada en ESF/LESC-SCSS Exploratory Workshop –Citizens, non-

a los ciudadanos de la Commonwealth con residencia en el momento de la elección, y Suecia en 1975, al reconocer el voto de los extranjeros residentes en las elecciones locales<sup>48</sup>.

Esto constituye una especie de retorno a los orígenes del Estado Constitucional, pues, conviene recordar que la Constitución francesa de 1793 no excluía del sufragio a los extranjeros que cumplieran ciertas condiciones mínimas como la residencia de un año en el país<sup>49</sup>. Además, con anterioridad, en el siglo XIX, algunos Estados de los Estados Unidos, en momentos de máxima expansión, con fuerte demanda de inmigración y consiguiente necesidad de integración, permitieron votar a los extranjeros con mínimas exigencias de residencia.

b) La *residencia en el exterior*. La condición de nacional no siempre es suficiente para configurar la capacidad electoral activa en los ordenamientos estatales. Muchos países exigen en todas o algunas elecciones, un segundo requisito, el de la residencia<sup>50</sup>, de tal forma que los nacionales solo pueden votar en su país si, además, tienen su residencia en el mismo<sup>51</sup>.

Esta exigencia adicional, respaldada por diversos tribunales y organismos internacionales y estatales<sup>52</sup>, se funda en la idea de que los nacionales no residentes, al no ser destinatarios de las decisiones políticas del poder del

---

citizens and voting rights in Europe-, University of Edinburgh, 2-5 junio de 2005, disponible en [http://dspace.anu.edu.au/bitstream/1885/41780/2/waldrach\\_paper.pdf](http://dspace.anu.edu.au/bitstream/1885/41780/2/waldrach_paper.pdf).

<sup>48</sup> España ha adoptado una postura que se podría calificar como de moderadamente abierta al derecho de sufragio de los extranjeros. El artículo 13.2 de la Constitución atribuye los derechos de participación, entre los cuales está el derecho de sufragio activo, a los españoles, pero, con la salvedad de "lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales". Además, hay que tener en cuenta la aplicación en España, vía artículo 93 de la Constitución, de los tratados Europeos, y, por tanto, del derecho de ciudadanía europeo allí reconocido.

<sup>49</sup> Vid. el artículo 3 de la Constitución de 1793. Sobre esta cuestión vid. P. ARDANT, "Les exclus", *Pouvoirs*, núm. 7, 1978, pp. 56 y ss.; y M. A. PRESNO LINERA, *El derecho de voto*, op. cit., pp. 62 y ss.

<sup>50</sup> En algunos países este requisito opera en todas las elecciones (Chile, Nueva Zelanda), pero en otros solo en algunas, normalmente regionales y, sobre todo, locales.

<sup>51</sup> Sobre esta limitación vid., en general, A. ELLIS, C. NAVARRO, I. MORALES y A. WALL (eds.), *Voting from abroad: the International IDEA handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance / The Federal Electoral Institute of Mexico, Stockholm, 2007.

<sup>52</sup> Así, la Comisión Europea de Derechos Humanos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, la Comisión de Venecia nacionales y el Tribunal Supremo norteamericano.

Estado del que son nacionales, carecen del interés directo que se precisa para participar en la constitución del órgano que va a tomar dichas decisiones o, al menos, condicionarlas decisivamente. Se considera, pues, que estas personas no tienen un interés lo suficientemente fuerte como para intervenir en la orientación de los asuntos públicos<sup>53</sup>.

En el Derecho Comparado la tendencia imperante, sobre todo desde 1980, es, sin embargo, la contraria, al menos por lo que hace a las elecciones de mayor relieve (legislativas y presidenciales): la de facilitar el derecho de sufragio a los nacionales del exterior<sup>54</sup>, en aras de mantener su vinculación con el Estado y con ello la plenitud de sus derechos, opción que también cuenta con el respaldo del Derecho Internacional<sup>55</sup>. De hecho, son cada vez más numerosos los Estados que articulan procedimientos de voto a distancia específicos para este colectivo o que incluso optan por establecer mesas electorales en embajadas, consulados y otros lugares a fin de que estos electores puedan votar de forma directa<sup>56</sup>.

Las dos posiciones son entendibles, pues responden a argumentaciones de peso, por lo que la mejor opción sea quizás la síntesis de las dos. Ello se concretaría en la posibilidad de reconocimiento del sufragio a los ciudadanos del exterior, pero sometido a la exigencia de un contacto mínimo o de mantenimiento de intereses en el país, que habría que concretar con rigor. No a todos los emigrados se les debería considerar igual de desafectados respecto de las decisiones políticas. Es, sin duda, una interesante cuestión a abordar en el siglo XXI.

---

<sup>53</sup> Vid. J. CARPIZO y D. VALADÉS, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, UNAM, México, 1998; M. A. PRESNO LINERA, *El derecho de voto: un derecho político fundamental*, cit., pp. 68 y ss.; y L. M<sup>a</sup> Díez-Picazo, *Sistema de derechos fundamentales*, 3<sup>a</sup> edición, Thomson-Civitas, Madrid, 2009, p. 400.

<sup>54</sup> Vid. D. NOHLEN y F. GROTZ, "External Voting: legal framework and an overview of electoral legislation", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 99, 2000, pp. 1115 y ss.

<sup>55</sup> Vid. el artículo 14 de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas (Resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990).

<sup>56</sup> España se ubica en esta tendencia. La Constitución solo lo exige para las elecciones al Congreso de los Diputados (art. 68.5), pero la LOREG lo ha extendido a todas las elecciones, salvo, desde enero de 2011, las municipales (art. 2). Así, los ciudadanos residentes en el exterior e inscritos, por tanto, en el llamado "censo de los electores residentes-ausentes que viven en el extranjero", pueden votar en las elecciones de mayor relieve y mayor contenido político: Congreso de los Diputados, Senado, Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y Parlamento Europeo.

c) La *minoría de edad*. La exclusión de los menores del derecho de sufragio está presente en todos los ordenamientos, pues guarda relación con la capacidad de obrar y, en concreto, con la falta de discernimiento intelectual o madurez personal para ejercer los derechos, que se presume de los menores; en el ámbito propiamente electoral esa capacidad es la de estar en condiciones de comprender las distintas opciones y de discriminar entre ellas la más adecuada para la defensa de los intereses de la comunidad.

El establecimiento de una edad concreta para votar no es, en realidad, una opción para los Estados, pues, se torna en imposible la alternativa del examen individualizado de la capacidad individual de cada menor. Hay que establecer, necesariamente una edad concreta, aquella que se considere que, de forma generalizada, la persona alcanza la capacidad de autodeterminación política.

Es ésta una cuestión complicada de resolver y muy dependiente del contexto jurídico y social en que se tenga que concretar, por lo que es importante el lugar y el momento que opere. Es por ello por lo que ha experimentado una importante evolución durante el siglo XX, que cabe resumir en los siguientes puntos:

- La rebaja de la mayoría de edad electoral. En la actualidad en la mayor parte de los países suele estar fijada en los dieciocho años<sup>57</sup>, mientras que a principios de siglo era normalmente más alta, situándose de forma general entre los 21 y los 25 años<sup>58</sup>.
- La equiparación general entre la mayoría de edad electoral y la civil. En el pasado, por el contrario, ha sido relativamente frecuente que la mayoría de edad electoral fuera más alta que la civil u ordinaria<sup>59</sup>, como forma de amortiguar los presumibles efectos desestabilizado-

---

<sup>57</sup> Hoy hay una tendencia a reducir la mayoría de edad electoral por debajo de los 18 años. Así sucede en Brasil, Argentina o Austria, que la han situado en los 16 años. En relación con el debate relativo a la reducción de la mayoría de edad electoral vid. M.A. PRESNO LINERA, *El derecho de voto*, cit., pp. 137 y ss.; y número monográfico de la *Revista de Estudios de Juventud*, núm. 15, junio de 2009, con artículos de varios autores desde diferentes perspectivas; en uno de los trabajos se trata el caso austriaco: H. WINTERSBERGER, "Edad electoral, dieciséis años. La reforma electoral austriaca de 2007", pp. 1 y ss.).

<sup>58</sup> En España a principios de siglo la mayoría de edad electoral se situaba en los 25 años (art. 1 de la Ley Electoral de 1907). Hoy está fijada en los dieciocho años (art. 12 de la Constitución).

<sup>59</sup> En España, por ejemplo, a principios de siglo la mayoría de edad civil estaba fijada en los veintitrés años y la electoral en los veinticinco.

- res del reconocimiento del sufragio universal<sup>60</sup>. Hoy ello parece difícilmente compatible con el sufragio universal<sup>61</sup>.
- La equiparación, asimismo, de la mayoría de edad de hombres y mujeres. En algunos países, al reconocerse el sufragio femenino se establecieron diferencias de edad atendiendo a la idea de que la madurez política femenina se alcanzaba a una edad más elevada que la masculina<sup>62</sup>.
  - La disminución de los países que diferencian entre la mayoría de edad electoral y de elegibilidad, estableciendo una edad más alta para ésta en base a la mayor complejidad de la tarea a desarrollar<sup>63</sup>.
  - La notable reducción, igualmente, de los países que establecen una edad más alta para participar en la elección de las segundas cámaras, medida nada infrecuente en la primera mitad del siglo<sup>64</sup>.
  - La casi desaparición, asimismo, del uso de circunstancias especiales para atribuir anticipadamente la mayoría de edad electoral, como el hecho de estar casado o emancipado o prestar servicios en defensa de la patria<sup>65</sup>. Esta última circunstancia fue bastante frecuente tras las dos guerras mundiales<sup>66</sup>.

---

<sup>60</sup> Vid. J.M. VALLÉS y A. BOSCH, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona, 1997, p. 41.

<sup>61</sup> En este sentido la Comisión de Venecia señala que “el derecho de sufragio debe adquirirse, a más tardar, cuando se alcanza la mayoría de edad civil”. Vid. COMISIÓN DE VENECIA, *Código de buenas prácticas en materia electoral, directrices e informe explicativo*, cit., p. 4.

<sup>62</sup> Por ejemplo, en Inglaterra la Ley electoral de 1918 fijó el sufragio masculino en los veintiún años y el femenino en los treinta.

<sup>63</sup> Ésta sigue siendo una diferencia vigente en varios países como Estados Unidos, Italia o Bélgica.

<sup>64</sup> Italia constituye en la actualidad la excepción más relevante, pues para votar en las elecciones a la Cámara de Diputados bastan 18 años y para las del Senado se exigen 25 años (artículo 58).

<sup>65</sup> Quedan, no obstante, algunas excepciones, como la República Dominicana, donde el hecho de estar o haber estado casado antes de los 18 años atribuye la nacionalidad y, por tanto, el derecho a votar.

<sup>66</sup> Así en el Reino Unido en 1918 se rebajó la edad electoral de veintiún a diecinueve años, por una sola vez, para los hombres que habían prestado o estaban prestando el servicio militar en la 1ª Guerra Mundial. Igualmente, el Código electoral francés (art. L 3) previó durante mucho tiempo la dispensa de la edad electoral de veintiún años para quienes hubiesen realizado actos heroicos oficialmente homologados por la atribución de una condecoración (Legión de Honor, la Medalla Militar, la Cruz de la Liberación, la Cruz de Guerra a título personal o la Medalla de la Resistencia).

d) La *incapacidad mental* para el ejercicio del derecho de sufragio. Se trata de otra causa de privación del sufragio que es común a los distintos ordenamientos, dada la evidencia de su fundamento: la falta en el individuo de la capacidad de reflexión y discernimiento que requiere el sufragio, es decir, la carencia en él de las facultades intelectuales mínimas para autodeterminarse políticamente.

No obstante, su formulación no ha permanecido invariable en el tiempo. Así cabe apuntar dos diferencias fundamentales en su evolución en el siglo XX, que responden a la idea de reforzar las garantías de los posibles afectados:

- La extensión de la garantía judicial. La medida de privación del sufragio solo puede ser acordada por la autoridad judicial competente, tras un procedimiento contradictorio, garantía que no era general a principios del siglo XX<sup>67</sup>.
- La introducción de la exigencia de realizar una valoración de la incapacidad de la persona concreta para el ejercicio del derecho de sufragio, de tal modo que la privación del sufragio no derive de forma automática de una declaración de incapacidad civil<sup>68</sup>. Es ésta una garantía inexistente en los inicios del siglo y que, aún hoy, no está generalizada en el Derecho comparado<sup>69</sup>.

---

<sup>67</sup> Vid. COMISIÓN DE VENECIA, *Código de buenas prácticas en materia electoral, directrices e informe explicativo*, op. cit., pp. 5 y 16. Vid. también la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, de 13 de diciembre de 2006, cuyo artículo 12, relativo al igual reconocimiento como personas ante la ley, dice: "Los Estados Partes asegurarán que en todas las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica se proporcionen salvaguardias adecuadas y efectivas para impedir los abusos de conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos. Esas salvaguardias asegurarán que las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona, que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida, que sean proporcionales y adaptadas a las circunstancias de la persona, que se apliquen en el plazo más corto posible y que estén sujetas a exámenes periódicos, por parte de una autoridad o un órgano judicial competente, independiente e imparcial. Las salvaguardias serán proporcionales al grado en que dichas medidas afecten a los derechos e intereses de las personas".

<sup>68</sup> Vid. Recomendación núm. R (99) 4 del Comité de Ministros a los Estados Miembros del Consejo de Europa sobre los principios referentes a la protección jurídica de los mayores incapacitados, adoptada el 23 de febrero de 1999 (principio 3); COMISIÓN DE VENECIA, *Código de buenas prácticas en materia electoral, directrices e informe explicativo*, cit., pp. 5 y 16; y Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso Alajos Kiss contra Hungría, Sentencia de 20 de mayo de 2010.

<sup>69</sup> En España sí existe desde la aprobación de la Ley 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. Vid. su artículo 3.

e) *La infracción cualificada del ordenamiento jurídico*. Esta causa de privación del sufragio tenía un carácter general o universal a principios del siglo XX, del que carece hoy, al ser abandonada por un creciente número de países, sobre todo europeos (Alemania, España Dinamarca, Suecia, Portugal)<sup>70</sup>, aunque no sólo (Canadá, Sudáfrica...), por considerarla de difícil justificación<sup>71</sup>, al chocar con importantes principios o valores como la dignidad humana o la reinserción social del delincuente, aparte del sufragio universal<sup>72</sup>.

Sigue gozando, no obstante, de gran predicamento, pues es seguida, de una forma o de otra, por una amplia mayoría de países, en base a distintas razones, que pueden operar de forma separada o cumulativa: la indignidad moral que demuestran los responsables de ciertas infracciones del ordenamiento jurídico, las necesidades de protección de una sociedad democrática y de su proceso electoral, el fomento de conductas cívicas y de respeto al Estado de Derecho, y las dificultades de “voto libre” en el caso concreto de las personas sujetas a pena de prisión<sup>73</sup>.

Durante la parte final del siglo XX se han establecido, además, unos estándares internacionales mínimos sobre la imposición de esta limitación, con el fin de evitar excesos y proteger, con ello, la universalidad del sufragio y el conjunto de los principios, derechos o valores del régimen constitucional. La Organización de Naciones Unidas los ha concretado en las siguientes prescripciones<sup>74</sup>:

---

<sup>70</sup> España eliminó en 1995, con la aprobación de un nuevo Código Penal, la exclusión de los condenados a pena de prisión.

<sup>71</sup> En estos dos países la eliminación de esta causa de privación del sufragio se produjo por decisión judicial. Vid. Tribunal Supremo de Canadá, Sentencia de 31 de octubre de 2002, caso Sauvé contra Canadá (Funcionario Electoral Jefe); y Tribunal Supremo de Sudáfrica, Sentencia de 1 de abril de 1999, caso August contra Comisión Electoral.

<sup>72</sup> Sobre el carácter infamante de esta limitación, incompatible con la dignidad humana, vid. J.J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, “La actuación efectiva del proceso electoral y sus posibilidades”, cit., pp. 128-129.

<sup>73</sup> Vid. L. E. RÍOS VEGA, “El sufragio de los criminales. América y Europa”, Comunicación presentada al III Congreso Internacional de Estudios Electorales, Partidos, Elecciones y Calidad de la democracia en la globalización, Salamanca, octubre de 2009, en proceso de publicación, accesible el resumen en <http://www.somee.org.mx/images/Justicia%20Electoral.pdf>; R. CLEGG, “Who Should Vote?”, *Texas Review of Law & Politics*, vol. 6, 2001-2002, pp. 160-178; A. BEHRENS, “Voting-Not Quite a Fundamental Right? A Look at Legal and Legislative Challenges to Felon Disfranchisement Laws”, *Minnesota Law Review*, vol. 89, 2004, núm. 1, pp. 231-275; y M.K. DHAMI, “La política de privación del sufragio a los presos: ¿una amenaza para la democracia?”, *Revista de Derecho (Valdivia)*, v. XXII, núm. 2, diciembre 2009, pp. 121 y ss.

<sup>74</sup> Vid. la Observación General sobre el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 realizada por el Comité Internacional de Derechos Humanos de la

1. Se admite que la suspensión del derecho a votar pueda venir motivada por “la condena por un delito”, sin especificarse nada más sobre el mismo (naturaleza, gravedad...).
2. Se exige en tal caso que el período de suspensión del sufragio guarde “la debida proporción con el delito y la condena”.
3. Se excluye la posibilidad de privar del sufragio “a las personas a quienes se prive de libertad pero que no hayan sido condenadas”.

Estos estándares han supuesto un importante paso adelante en la protección del derecho de sufragio, pero nos parecen claramente insuficientes. Las exigencias tienen que ser mucho más restrictivas. En el siglo XXI deberá avanzarse, pues, con más firmeza y ambición en este terreno, como ya ha sucedido en el continente europeo<sup>75</sup>.

#### 4.2. Limitaciones decaídas o residuales

Tras examinar las limitaciones del derecho de sufragio que han estado presentes, con mayor o menor extensión y con distintas formulaciones, durante todo el siglo XX, cabe referirse ahora a las que han corrido peor fortuna, bien por haber decaído en el transcurso del siglo, bien por llegar a su final con un carácter residual y estar en trance de desaparición. El motivo es generalmente el mismo: considerarse incompatibles con los estándares propios de una sociedad libre y democrática, que tiene al sufragio universal como uno de sus principios básicos.

Vamos a dar cuenta de ellos de forma breve, dada las restricciones espaciales de que disponemos, sin perjuicio de destacar sus contornos básicos. Se exponen con arreglo al criterio de la finalidad que persiguen:

a) *No disponer de determinada capacidad económica* (pagar determinados impuestos, tener propiedades de determinado valor, demostrar determinados ingresos) o *nivel de instrucción* (alfabetismo, tener determinados titulaciones o empleos, demostrar el conocimiento de la Constitución). Aludimos con-

---

Organización de Naciones Unidas (adoptada el 12 de julio de 1996 en su 57 período de sesiones), punto 14.

<sup>75</sup> A comienzos del siglo XXI, y en el ámbito internacional estrictamente europeo, el estándar se ha vuelto más exigente. Vid. L.A. GÁLVEZ MUÑOZ, “Ciudadanía y sufragio. El caso español”, en C. BÁEZ SILVA y L. EFRÉN RÍOS (eds.), *Ciudadanía, derechos políticos y Justicia Electoral en México. Memoria del IV Seminario Internacional del Observatorio Judicial Electoral*, Marcial Pons y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México - Barcelona - Buenos Aires - Sao Paulo, 2013., pp. 71-73.

juntamente a estas dos causas de exclusión del sufragio por tener una trayectoria y un objetivo común: son las propias del sufragio restringido vigente durante el primer constitucionalismo, que trataba de asegurar que el cuerpo electoral estuviera formado por las personas más capacitadas y con interés en la gestión pública y en el orden establecido<sup>76</sup>.

Desaparecieron de forma general durante la segunda mitad del siglo XIX (Francia, Suiza, Estados Unidos, España, Alemania, Bélgica...) <sup>77</sup> y el primer cuarto del siglo XX (Italia, Canadá, Países Bajos, Suecia...), si bien en algunos países han pervivido manifestaciones residuales durante más tiempo. Es el caso de Estados Unidos, en donde algunos Estados sureños establecieron impuestos electorales (los *poll-taxes*)<sup>78</sup> o incluso exámenes de conocimiento constitucional<sup>79</sup>.

b) *La condición de mujer*. Se trata de una limitación tradicional, propia de la sociedad decimonónica y aún anterior<sup>80</sup>, que decayó en todos los países democráticos en la primera mitad del siglo XX<sup>81</sup>, salvo contadas excepciones *ex ante* (algunos Estados norteamericanos y australianos y Nueva Zelanda)<sup>82</sup> o *ex post* (México, Grecia, Mónaco, Suiza, Portugal, Liechtenstein...). Ello tuvo lugar al hilo del movimiento de igualación de sexos, más gráficamente denominado como “feminista” o de “liberación de la mujer”, que se implantó con fuerza en los Estados Unidos, el Reino Unido y otros países europeos a fines del siglo XIX. Resultó también decisiva en el cambio legislativo la destacada participación que tuvo la mujer en el plano económico, laboral y social durante la primera Guerra Mundial, pues sirvió para aumentar la presión para

---

<sup>76</sup> Vid. F.J. BASTIDA, R. PUNSET y I. OTTO, *Lecciones de Derecho Constitucional*, cit., pp. 30-31.

<sup>77</sup> Se suele considerar que Francia y Suiza fueron los primeros países en reconocer el sufragio universal masculino: en 1948, tras las revoluciones de ese año. En España se consiguió muy pronto: en 1868, aunque se consagró realmente en 1890.

<sup>78</sup> Los *poll taxes* pervivieron en algunos Estados hasta su proscripción constitucional en 1964 a través de la XXIV enmienda.

<sup>79</sup> Así lo hizo Alabama hasta su declaración de inconstitucionalidad por el Tribunal Supremo en 1949.

<sup>80</sup> Nos referimos a la Antigua Grecia, en donde las mujeres no eran sujetos políticos.

<sup>81</sup> España lo hizo en 1931, por medio del artículo 53 de la Constitución de la II República. Las primeras elecciones en que votaron las mujeres fueron las legislativas de 1933.

<sup>82</sup> Cabe citar los casos de Wyoming en 1869, Colorado en 1893, Utah y Ohio en 1996; Australia del Sur en 1895 y Australia del Oeste en 1899; y Nueva Zelanda en 1893. En el siglo XIX se reconoció el sufragio a la mujer en otros lugares, pero de forma muy restringida, como es el caso de los Estados de Bohemia, Galitzia y Voraelberg en 1861 o de Suecia en 1863.

el reconocimiento de la igualdad de derechos en todos los ámbitos, y, en particular, el político.

Nos encontramos ante un paso de primera magnitud en el derecho de sufragio, de tanta relevancia como lo fue la instauración del régimen representativo a fines del siglo XVIII y la superación del sufragio restringido (censitario y capacitario) en la segunda mitad del XIX, pues supuso la duplicación del electorado y, además, la incorporación de un tipo de electores con un perfil y una sensibilidad distintos a los hasta entonces existentes. Más aún, el reconocimiento de la mujer como sujeto del derecho de sufragio, así como de otros derechos políticos, al mismo nivel que el hombre, es, muy probablemente, el hecho más relevante y caracterizador del proceso de emancipación de la mujer, largamente postergada, y ésta uno de los sucesos más relevantes del siglo XX, junto al triunfo del parlamentarismo, el proceso de descolonización, la internacionalización de la vida política, económica y cultural, la irrupción de los medios de comunicación de masas o la apuesta por el Estado de Bienestar.

Dicho esto, conviene advertir que la exclusión de la mujer del sufragio se ha presentado históricamente como el corolario de la condición subalterna de la mujer en el ámbito social y de la menor capacidad de obrar que le reconocía el ordenamiento jurídico. Ello ha ido acompañado de argumentos de muy diverso tipo, como su menor capacidad o inteligencia<sup>83</sup>, el desinterés de la mujer hacia la política, la falta de independencia para emitir su sufragio por la influencia que ejercería el hombre o la iglesia o la perturbación que sufriría la concordia conyugal o el cuidado del hogar y la familia<sup>84</sup>. Algunas veces se han utilizado, no argumentos de principio, sino de mera oportunidad política, ante la presunción de que el voto de la mujer fuera mayoritariamente conservador<sup>85</sup>.

c) *La pertenencia a determinada raza o etnia*. Esta limitación, que no tiene más fin que el de preservar el dominio de la raza o grupo dominante, ha

---

<sup>83</sup> Este argumento se ha arrastrado desde Aristóteles, quien fue el primero que teorizó sobre la inferioridad de la mujer. El científico Santiago Ramón y Cajal se encargaría, contemporáneamente, de desacreditar esta creencia.

<sup>84</sup> Sobre esta cuestión vid., por ejemplo, M. GIMÉNEZ FERNÁNDEZ, *Estudios de Derecho electoral contemporáneo*, cit., pp. 10-16.

<sup>85</sup> Es muy significativo el debate que tuvo lugar en España en las Cortes republicanas durante la elaboración de la Constitución de 1931. Vid. R. M<sup>a</sup> CAPEL, *El sufragio femenino en la Segunda República Española*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Granada, Granada, 1975.

operado en varios países de distintos continentes en el siglo XX. El caso más conocido y duradero ha sido el de la Sudáfrica del *Apartheid*, con la exclusión de los negros y las minorías no blancas, pero hay otros muchos, algunos muy reseñados, como el de la Alemania Nazi, con la exclusión de judíos y zingaros, y otros menos, como el de Australia respecto de los aborígenes hasta 1962 o el Canadá hasta mitad del siglo con los indígenas y los canadienses de origen chino, indio y japonés<sup>86</sup>. Además, hay que incluir aquí los países que han utilizado técnicas indirectas de limitación del sufragio, es decir, que han articulado medidas restrictivas formuladas de forma abstracta, pero cuyos destinatarios efectivos son los miembros de determinada raza<sup>87</sup>; así sucedió, por ejemplo, en Estados Unidos, en donde algunos Estados del sur establecieron, como hemos visto antes, exámenes de conocimiento constitucional o impuestos electorales<sup>88</sup>.

d) La *realización de determinadas actividades o hallarse en ciertas situaciones personales* que se consideran incompatibles con la dignidad del sufragio e incluso, en algunos casos, además, con la libertad de elección (vagos, mendigos, gestores y habitantes de prostíbulos, personas acogidas en establecimientos benéficos, deudores del fisco, concursados o quebrados...)<sup>89</sup>. Esta categoría, habitual en la primera mitad del siglo, ha ido poco a poco desapareciendo, aunque todavía quedan algunos vestigios, sobre todo en países sudamericanos<sup>90</sup>.

e) El *ejercicio de determinadas profesiones, oficios o cargos* caracterizados por su posición de autoridad e independencia y, en algunos casos, al propio tiempo, por su sometimiento jerárquico (militares, policías, jueces, funciona-

---

<sup>86</sup> Vid. R. LANDRY, "Ética y democracia electoral en Canadá", en OROZCO HENRÍQUEZ, J. J. (comp.), *Memoria de III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación México, 1999, pp. 1295-1296.

<sup>87</sup> Vid. sobre esta cuestión J.M. COTTERET y C. EMERI, *Los sistemas electorales*, Oikos Tau, Barcelona, 1973, pp. 31-32 (edición original: *Les systèmes électoraux*, Presses Universitaires de France, París, 1970).

<sup>88</sup> El Tribunal Supremo norteamericano ha intervenido en este terreno en varias ocasiones para defender la integridad de la XV enmienda, introducida en 1870, que prohíbe menoscabar el derecho de sufragio "por motivos de raza, color, o de su condición anterior de esclavos".

<sup>89</sup> Vid., por ejemplo, el artículo 3 de la Ley Electoral española de 1907.

<sup>90</sup> Es el caso, por ejemplo, de México, que establece la causa de exclusión de "vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes" (art. 38.IV de la Constitución). También en otros países se han introducido medidas de este tipo, como Uruguay y El Salvador.

rios, directores del escrutinio, sacerdotes...)»<sup>91</sup>. En coherencia con ello, la limitación del sufragio se establece con el fin, fundamentalmente, de mantener la independencia política y, en su caso, la libertad de los afectados, así como la libertad de los ciudadanos en general. Ha gozado de cierto predicamento en el primer cuarto del siglo XX, aunque los supuestos que la integran han ido poco a poco desapareciendo de las legislaciones, hasta convertirse en residuales a fin de siglo<sup>92</sup>. El supuesto que ha mostrado mayor resistencia es la exclusión de los militares y policías, vigente todavía en varios países, sobre todo sudamericanos<sup>93</sup>.

f) La *pertenencia a determinados partidos, organizaciones o grupos políticos*, que se consideran enemigos del ordenamiento político vigente. Se trata de una limitación excepcional y propia de los cambios de régimen, que va destinada a proteger al sistema político y que suele decaer tan pronto como éste se consolida. El caso más conocido es el de la Constitución italiana de 1947, que excluía del voto a “los jefes responsables del régimen fascista” durante un periodo de cinco años y a “los miembros y descendientes de la Casa de Saboya”<sup>94</sup>. Hoy es una causa enteramente residual.

LUIS A. GÁLVEZ MUÑOZ  
*Derecho Constitucional*  
*Facultad de Derecho*  
*Universidad de Murcia*  
*c/Santo Cristo, 2, 30001, Murcia*  
*e-mail: lgalvez@um.es*

---

<sup>91</sup> En España la Ley Electoral de 1907 prohibía votar a “las clases e individuos de tropa que sirvan en los ejércitos de mar o tierra... mientras se hallen en filas” (art. 1, párrafo 2°).

<sup>92</sup> Algunos países las han eliminado en el último tercio del siglo. Por ejemplo, Canadá derogó la exclusión de los funcionarios en los años 70 y la de los jueces federales en los 80. Otro ejemplo, México solo ha permitido votar a los sacerdotes tras la reforma constitucional de 1992.

<sup>93</sup> Lo más habitual es excluir a los dos grupos mencionados, pero hay algunos países que limitan la exclusión a los militares (Guatemala) y otros solo a los soldados que realizan el servicio militar (Brasil).

<sup>94</sup> Vid., respectivamente, las disposiciones XII y XIII que figuran entre la parte final de la Constitución italiana (“disposiciones transitorias y finales”). Esta última ha cesado en sus efectos en 2002 (Ley constitucional de 23 de octubre de 2002, n.1).

