

---

# Consideraciones sobre los principios y valores tutelados por el Derecho Electoral Federal mexicano

J. Jesús Orozco Henríquez\*

SUMARIO:\*\* *Introducción; I. El Derecho Electoral y la democracia ante los principios o valores morales y de justicia; II. La democracia como expresión de la soberanía popular; 1. Soberanía popular; 2. Sistema democrático; 3. El principio de la mayoría y la tutela de la minoría; III. Los principios y valores tutelados por el régimen democrático-electoral mexicano; 1. El principio de libre e igual participación; 2. Sufragio universal, libre, secreto y directo; 3. Pluralismo político; 4. Condiciones equitativas para la competencia electoral; 5. Sistema electoral representativo; 6. Seguridad jurídica, a) Legalidad electoral, b) Certeza y objetividad, c) Imparcialidad e independencia de los órganos electorales; d) Responsabilidad; 7. Paz social, a) Solución pacífica e institucional de los conflictos electorales, b) Tolerancia y consenso.*

## Introducción

El objeto del presente trabajo es proporcionar un panorama sobre los principios o valores morales y de justicia más importantes que inspiran a las normas jurídicas electorales federales positivas de nuestro país,<sup>1</sup> se estima que este tipo de estudio puede encuadrarse —tal como lo

sostendría Bobbio—<sup>2</sup> dentro de la **filosofía del Derecho** (lindando con la filosofía política y la filosofía moral), toda vez que el criterio que guía esta investigación se basa en la axiología y la teoría de la justicia.

Incluso, hay quien considera —particularmente Nino—<sup>3</sup> que una **jurisprudencia normativa** (en tanto nuevo modelo de «ciencia» del Derecho) debe ocuparse no sólo de describir y sistematizar el Derecho, sino, en forma abierta, de cuestionar la justificación de sus regulaciones y proponer soluciones *valorativamente* satisfactorias para los casos en que se presenten indeterminaciones (lingüísticas o normativas) y el Derecho Positivo no ofrezca una solución unívoca,<sup>4</sup> por lo que también podría

---

\* Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; asimismo, es Investigador Nacional del Sistema Nacional de Investigadores e Investigador Titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, encontrándose bajo licencia.

\*\* La presente es una versión ampliada del trabajo denominado «El régimen electoral», que forma parte de la obra colectiva coordinada por el doctor Sergio García Ramírez bajo el título *Los Valores Éticos en el Derecho Positivo Mexicano*, que será publicada por el Fondo de Cultura Económica y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. El autor agradece de nuevo a la doctora Macarita Elizondo Gasperín y al maestro Carlos Arenas Bátiz las agudas observaciones y sugerencias que le formularon respecto de una versión preliminar de este trabajo, de cuyas deficiencias es el único responsable.

<sup>1</sup> En consecuencia, sirven como marco de referencia las disposiciones electorales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; el Título Décimo Primero, denominado «Del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación», de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; el Título Vigésimocuarto, relativo a los «Delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos», del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal; la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, así como las disposiciones sobre la materia de carácter consuetudinario, los diversos acuerdos de los órganos del Instituto Federal Electoral y las sentencias recaídas a los medios de impugnación de que han conocido las distintas Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>2</sup> «Por filosofía del Derecho, en efecto, yo entiendo la *teoría de la justicia*, es decir, la teoría de ese especial valor que domina la experiencia jurídica y en base al cual el Derecho empírico, histórico o positivo —que en su aspecto formal es objeto de la teoría general del Derecho y en su aspecto material de las ciencias jurídicas particulares— viene valorado y también, si es preciso, transformado» (Norberto Bobbio, *Contribución a la teoría del Derecho*, Madrid, Editorial Debate, 1990, p. 88).

<sup>3</sup> *Cfr.*, Carlos Santiago Nino. *Introducción al análisis del Derecho*, Buenos Aires, Editorial Astrea, 2a. ed., 1980, pp. 338-347.

<sup>4</sup> En buena medida, la **dogmática jurídica** —junto a su actitud de adhesión dogmática al derecho legislado—, lejos de concretarse a sistematizar y describir éste, lo reformula, en tanto que suministra (generalmente a los jueces, que son sus principales destinatarios) sistemas de soluciones jurídicas mucho más coherentes, completos, precisos y adecuados axiológicamente, que el material creado por los legisladores (a fin de colmar y superar sus eventuales lagunas, contradicciones, ambigüedades y vaguedades), pero lo hace de manera encubierta, al sostener que su actividad se reduce a interpretar dicho material cuando, en realidad, lo está reformulando, por lo que Nino sugiere desarrollar una **jurisprudencia normativa** en la que se distinga claramente lo que es una mera descripción y sistematización del orden jurídico de lo que es una reformulación de éste dirigida a eliminar sus indeterminaciones con soluciones axiológicamente aceptables (*ibidem*).

considerarse que el ejercicio que aquí se propone coincide, al menos parcialmente —en cuanto a la identificación de los principios o valores morales y de justicia que justifican el contenido del Derecho Electoral mexicano (de los cuales se pueden desprender, en su oportunidad, soluciones axiológicamente aceptables para eliminar posibles indeterminaciones)—, con tal modelo de «ciencia» del Derecho.

Antes de abordar el problema de los valores y la justicia, es importante advertir que, del hecho que se admita —como se hace en este trabajo— que las normas que integran el orden jurídico mexicano tutelan (o no) determinados principios o valores morales y de justicia, no implica asumir una posición iusnaturalista —como múltiples estudios de teoría jurídica (analítica) lo han resaltado—,<sup>5</sup> en virtud de que en ningún momento aquí se está condicionando que el referido ordenamiento se adecue a tales principios o valores morales y de justicia para que pueda ser calificado como «jurídico»; en todo caso, si dicho orden no se ajustara a esos principios o valores, ello podría afectar su justificación o legitimidad moral o política, pero no impediría que fuera considerado como jurídico, razón por la cual es pertinente ubicar el presente estudio dentro de la corriente positivista del Derecho.<sup>6</sup>

En efecto, aun cuando hay autores iuspositivistas que niegan la existencia de principios morales y de justicia universalmente válidos que puedan ser conocidos por medios racionales y objetivos —como Kelsen<sup>7</sup> y Ross,<sup>8</sup> quienes sostienen que los

juicios morales son subjetivos y relativos, en tanto que sólo expresan los estados emocionales de quienes los formulan y, en su opinión, no se cuenta con procedimientos objetivos para demostrar la verdad o falsedad de tales juicios—, también hay muchos otros, ampliamente considerados como iuspositivistas, que no comparten dicho escepticismo ético —piénsese, por ejemplo, en Bentham<sup>9</sup> y Austin<sup>10</sup> a quienes se puede considerar como los fundadores del iuspositivismo moderno y, sin embargo, creían en la posibilidad de justificar racionalmente un principio moral de validez universal, como el «principio de utilidad», del cual derivaban todos los juicios valorativos; igualmente, Hart<sup>11</sup> y Raz,<sup>12</sup> dos de los más destacados iuspositivistas contemporáneos, han realizado significativas contribuciones sobre filosofía moral y en ningún momento pueden catalogarse como escépticos en materia ética—; incluso, Kelsen y Ross, aun cuando sus postulados sobre el relativismo moral los utilizan como apoyo para defender su posición positivista, tampoco identifican ésta con su escepticismo ético.<sup>13</sup>

---

libertad y la posibilidad de la propiedad privada. Desde el punto de vista científico, afirma Kelsen, la democracia y el liberalismo son sólo dos tipos de organización posibles, al igual que la autocracia y el socialismo; según este autor, tal pretensión no es científica, en tanto que no busca explicar racionalmente la realidad, sino política e ideológica, ya que sólo trata de justificar o rechazar la realidad conforme a criterios subjetivos y valorativos, así como actitudes emocionales (*vid.*, Hans Kelsen, *Teoría general del Derecho y del Estado*, traducción de Eduardo García Máynez, 2a. ed., México, UNAM, 1979, pp. 3-15). En cuanto a la noción de justicia, el propio Kelsen advierte: «Todo sistema de valores y especialmente un orden moral, con su idea central de justicia, es un fenómeno social y, por lo tanto, diferente según la naturaleza de la sociedad en la que aparece. El hecho de que ciertos valores sean, en general, reconocidos dentro de una determinada sociedad es compatible con el carácter subjetivo y relativo de los valores que afirman estos juicios. El que varios individuos coincidan en un juicio de valor, no prueba en ningún caso que este juicio sea verdadero, es decir, que tenga validez en sentido objetivo. Lo mismo que el hecho de que muchos hayan creído que el Sol giraba alrededor de la Tierra no prueba en absoluto que esta creencia esté fundada en la verdad» (*idem*, *¿Qué es la justicia?*, traducción de Ernesto Garzón Valdés, México, Distribuciones Fontamara, 1992, p. 28; *vid.*, *ibidem*, pp. 16-17 y 75-76).

<sup>8</sup> *Vid.*, Alf Ross, *On Law and Justice*, Berkeley, University of California Press, 1958, pp. 268-275.

<sup>9</sup> *Vid.*, Jeremy Bentham, *Fragmento sobre el gobierno*, traducción de Julián Larios Ramos, Madrid, Aguilar, 1973, pp. 30-31; *idem*, *The Principles of Morals and Legislation*, New York, Hafner Press, 1948, pp. 4-7.

<sup>10</sup> *Vid.*, John Austin, *The Province of Jurisprudence Determined*, 2a. ed., New York, Burt Franklin, 1970, pp. 31-37 y 101-104.

<sup>11</sup> *Vid.*, Herbert H.L. Hart, *Derecho y moral: Contribuciones a su análisis*, traducción de Genaro R. Carrió, Buenos Aires, Ed. Depalma, 1962; *idem*, «Entre el principio de utilidad y los derechos humanos», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Madrid, 1980, núm. 58, pp. 7-28.

<sup>12</sup> *Vid.*, Joseph Raz, *La autoridad del Derecho. Ensayos sobre Derecho y moral*, traducción de Rolando Tamayo y Salmorán, 2ª ed., México, UNAM, 1985.

<sup>13</sup> En realidad, como se ha profundizado en otro trabajo (*vid.* Orozco Henríquez, *op. cit.*, *supra*, nota 6, pp. 28-32), la concepción positivista del Derecho se caracteriza por la adopción de la tesis formulada por Hart, en el sentido de que no hay una conexión necesaria entre Derecho y moral

<sup>5</sup> Norberto Bobbio, *El problema del positivismo jurídico*, traducción de Ernesto Garzón Valdés, Buenos Aires, EUDEBA, 1965, pp. 37-66; Genaro R. Carrió, «Dworkin y el positivismo jurídico», en *Cuadernos de Crítica*, México, UNAM, 1981, núm. 16; Eduardo García Máynez, *Positivismo jurídico, realismo sociológico y iusnaturalismo*, México, 2a. ed., UNAM, 1977; Herbert L. A. Hart, «Positivism and the Separation of Law and Morals», en *Harvard Law Review*, Cambridge, Mass., February 1958, vol. 71, núm. 4, pp. 593-629; Carlos Santiago Nino, *op. cit.*, *supra*, nota 3, pp. 11-50; Alf Ross, «Validity and the Conflict between Legal Positivism and Natural Law», en *Revista Jurídica de Buenos Aires*, Buenos Aires, núm. IV, octubre a diciembre de 1961, pp. 68ss.

<sup>6</sup> Toda vez que su objeto son las normas jurídicas positivas, esto es, «puestas», establecidas o creadas por actos de seres humanos ocurridos en el espacio y en el tiempo, que adquieren el sentido o la significación de crear tales normas jurídicas en la medida en que también satisfacen determinadas propiedades fácticas o descriptivas, empíricamente verificables, según una específica teoría iuspositivista del Derecho (*vid.*, J. Jesús Orozco Henríquez, «Los “derechos humanos” y la polémica entre iusnaturalismo e iuspositivismo», en *Teoría del Derecho y conceptos dogmáticos*, México, UNAM, 1987, pp. 23-39).

<sup>7</sup> Conocida es su crítica a la pretensión iusnaturalista de hacer coincidir el concepto de Derecho con un ideal específico de justicia, como pudieran ser, por ejemplo, la democracia y el liberalismo; esto es, que se incluya como elemento necesario de la definición de Derecho que en la elaboración de éste haya participado directa o indirectamente toda la comunidad y que el respectivo sistema establezca cierto *minimum* de

Por otra parte, si bien se admite la posibilidad de justificar racionalmente determinados principios o valores morales y de justicia (como los de índole liberal-democrática, en el entendido de que, contrariamente a lo que caracteriza al iusnaturalismo, aquí no se estima indispensable que éstos sean observados en determinado sistema normativo para que el mismo pueda ser considerado como jurídico), resulta claro que excede, por mucho, los propósitos de este trabajo abordar la concepción metaética o de la ética analítica que explica su fundamentación, por lo que sobre el particular basta remitir a lo sostenido, entre otros, por Carlos S. Nino.<sup>14</sup> Asimismo, un problema distinto es el de determinar cuáles son los principios o valores morales y de justicia que permiten enjuiciar y, en su caso, calificar como buenas o justas unas específicas conductas, o bien, atendiendo al objeto de nuestro estudio, ciertas normas e instituciones jurídicas de carácter electoral, tarea esta última de la llamada ética normativa.

Precisamente, en las próximas páginas se pretenderán identificar los principios y valores morales y de justicia que protege el Derecho Electoral Federal mexicano, así como las instituciones de la democracia político-electoral que el mismo establece. De este modo, no sólo se podrá comprender mejor la **función del Derecho Electoral**, así como el significado de los comicios y sus resultados, sino contar con mayores elementos para evaluarlos y, en su caso, proponer soluciones valorativamente satisfactorias cuando se presenten indeterminaciones (lingüísticas o normativas) o, incluso, para buscar la transformación de las respectivas normas jurídicas positivas (tarea esta última que excede los propósitos de este estudio).

Cierto es que en México, al igual que en numerosos países, durante los años recientes han tenido lugar intensos debates y acuerdos entre las correspondientes fuerzas políticas involucradas en torno a los aspectos procedimentales de la democracia electoral (así, por ejemplo, en los últimos veinte años y para hacer referencia únicamente a las de carácter constitucional, cabe recordar las reformas de 1977, 1986, 1990, 1993-1994 y la de agosto de

1996, habiendo sido esta última de gran trascendencia por su contenido y aprobada por la unanimidad de los miembros de las Cámaras de Diputados y de Senadores antes de pasar a las diversas legislaturas locales);<sup>15</sup> sin embargo, aunque parezca paradójico, muy poco se ha escrito en nuestro país sobre los valores que ofrecen sentido y horizonte a la propia democracia político-electoral,<sup>16</sup> por lo que se espera que este trabajo contribuya a superar dicha laguna, así sea en forma modesta y como un primer acercamiento de quien esto escribe a tan relevante tema, para que desde esa perspectiva, en un futuro, se esté en aptitud de evaluar la pertinencia de la normativa en vigor y la deseabilidad de su renovación.

## I. El Derecho Electoral y la democracia ante los principios o valores morales y de justicia

Como se profundizará en los siguientes apartados, el **Derecho Electoral** es el conjunto de normas jurídicas que regulan la elección de individuos o representantes para ocupar los cargos públicos,<sup>17</sup> esto es, son aquellas disposiciones jurídico-positivas que permiten actualizar no sólo la **soberanía popular**, sino nuestra naturaleza de **República representativa, democrática y federal** (artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos); en este sentido, el objeto del presente trabajo es identificar los principios o valores<sup>18</sup> tutelados por ese conjunto de normas jurídicas de carácter constitucional con contenido electoral, así como por las leyes,

<sup>15</sup> «Para un régimen democrático, estar en transformación es el estado natural; la democracia es dinámica; el despotismo es estático y siempre igual a sí mismo» (Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, traducción de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 7).

<sup>16</sup> Uno de los pocos y valiosos ejemplos en esta dirección —con específicos propósitos de divulgación— es el de Luis Salazar y José Woldenberg, *Principios y valores de la democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Núm. 1, México, Instituto Federal Electoral, 51pp.

<sup>17</sup> *Cfr.*, Dieter Nohlen, «Derecho electoral» en *Diccionario electoral*, San José, Costa Rica, CAPEL, 1989, p. 211.

<sup>18</sup> Aun cuando —como se mencionó (*op. cit.*, *supra*, nota 13)— no es una condición (suficiente ni necesaria) que el Derecho tutele o se adecue a ciertos principios o valores morales y de justicia, es claro que, de hecho, suele ocurrir así, por lo que cabe reflexionar sobre cuáles son, en su caso, esos principios o valores para esclarecer cuál es la legitimidad (en términos de bondad y justicia) de un específico orden jurídico.

(*vid.*, Hart, *op. cit.*, *supra*, nota 5, *passim*, especialmente, pp. 622 y 626), así como por Bobbio, en cuanto a que el Derecho, esto es, las normas jurídicas constituyen un fenómeno social condicionado por la experiencia, razón por la cual el concepto de Derecho debe estar determinado según propiedades fácticas o descriptivas, sin acudir a criterios valorativos (*vid.*, Bobbio, *op. cit.*, *supra*, nota 5, pp. 83-86).

<sup>14</sup> *Vid.*, Carlos Santiago Nino, *op. cit.*, *supra*, nota 3, pp. 353-382; *idem*, *Ética y derechos humanos*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1984, pp. 79-105.

costumbres, reglamentos, acuerdos y resoluciones que las desarrollan e individualizan.<sup>19</sup>

Ahora bien, ante la proliferación de obras de filosofía moral y política que postulan diversos (y, en ocasiones, contradictorios) principios o valores morales y de justicia que se ofrecen como justificación última y universal de acciones y/o instituciones (incluyendo, en su caso, determinadas normas jurídicas),<sup>20</sup> surge la dificultad de seleccionar aquella que se estime más satisfactoria y pueda servir como marco teórico eficiente de este estudio, en tanto que permita identificar —bajo ciertas circunstancias definidas por propiedades fácticas de índole genérica— un específico conjunto de principios públicos como justificación última y universal de acciones y/o instituciones por cualquier persona que fuera plenamente racional, absolutamente imparcial y que conociera todos los hechos relevantes.

Al respecto, uno de los intentos más lúcidos, sólidos, sugerentes y que mayor influencia han tenido en la filosofía política, moral y del Derecho reciente es, sin duda, el de John Rawls a través de su *Teoría de la justicia*<sup>21</sup> —sin desconocer los múltiples y pertinentes cuestionamientos que se le han formulado por numerosos y destacados autores,<sup>22</sup> cuyo análisis

rebas los propósitos del presente—. Así, en las próximas páginas se expondrán, brevemente, los postulados básicos de Rawls sobre la «justicia como equidad o imparcialidad» (*justice as fairness*) y, más concretamente, sobre la «justicia política», conforme a los cuales después se examinarán los principios o valores morales y de justicia tutelados por el Derecho Electoral Federal mexicano.

En su concepción de la justicia (denominada «justicia como equidad o imparcialidad»), Rawls se adscribe a la gran tradición de la teoría del contrato social, tal como la conciben, por ejemplo, Locke, Rousseau y Kant, desarrollándola en el sentido de que el objeto del contrato no es el establecimiento del Estado —en tanto que, a través del hipotético contrato social, el pueblo se despoja de la libertad de que gozaba en el estado de naturaleza, para recobrarla en seguida bajo un orden jurídico—,<sup>23</sup> sino la estipulación de ciertos **principios de justicia** que van a servir para evaluar la «estructura básica de una sociedad», esto es, los criterios conforme a los cuales las grandes instituciones sociales (la constitución política y las principales disposiciones económicas y sociales) asignan los derechos y deberes fundamentales y determinan la distribución de los beneficios y cargas derivados de la cooperación social.

De acuerdo con Rawls, los principios de justicia son aquellos que elegirían personas libres y puramente racionales, que sólo se preocuparan por su propio interés, si estuvieran en una posición original de igualdad.<sup>24</sup> Nuestro autor sostiene que, si se sometieran a la consideración de esas personas que se encontrarán en la hipotética posición original, diversas alternativas de criterios de justicia, tales personas necesariamente terminarían eligiendo por

<sup>19</sup> *Vid.*, *supra*, nota 1. En la medida de que nuestro objeto de estudio es el Derecho Positivo, téngase presente la afirmación de Kelsen —siguiendo a Verdross— de que «un orden jurídico es positivo si se le individualiza y en tanto que se le individualiza» (Hans Kelsen, *Teoría general del Estado*, traducción de Luis Legaz Lacambra, México, Editora Nacional, 1973, p. 327). Al respecto, es importante tener en cuenta también las disposiciones jurídicas de carácter consuetudinario, ya que puede haber costumbres complementarias, interpretativas e, incluso, derogatorias de un texto constitucional, legal o reglamentario; en efecto y con respecto a esta última posibilidad, una pretendida «norma jurídica» (ya sea constitucional, legal o reglamentaria) que no es obedecida en lugar alguno, ni por persona alguna, pierde su función normativa y no puede ser considerada como una norma efectivamente válida, pues no está regulando conducta alguna, perdiendo su validez por *desuetudo*, debido a su ineficacia propiciada por la generación de una costumbre jurídica en sentido contrario (*vid.*, J. Jesús Orozco Henríquez, *El derecho constitucional consuetudinario*, México, UNAM, 1983, pp. 11-14 y 103-120).

<sup>20</sup> Así, por ejemplo, «A la pregunta “¿cuándo una ley o medida es justa?”, un tomista contestaría que cuando ella es consistente con los principios que reflejan la verdadera naturaleza humana, un utilitarista respondería que cuando sus consecuencias contribuyen a promover la mayor felicidad del mayor número, un kantiano sostendría que una ley o medida es justa cuando es consistente con los principios fundamentales de la razón práctica y un partidario de Rawls contestaría que una ley o medida es justa cuando se conforma a los principios que elegirían los hombres si estuvieran en la posición originaria» (Nino, *op. cit.*, *supra*, nota 3, p. 417).

<sup>21</sup> *Vid.*, John Rawls, *Teoría de la justicia*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1995, 549pp (la primera edición en inglés se publicó en 1971).

<sup>22</sup> En tan sólo veinticinco años, la obra de Rawls ha generado miles de artículos y comentarios, así como decenas de libros y tesis doctorales dedicados enteramente a su análisis, al grado de que prácticamente todo filósofo político posterior debe trabajar conforme al esquema teórico de Rawls o explicar por qué no lo hace así (entre sus críticos, *vid.*, por ejemplo, Brian Barry, *La teoría liberal de la justicia. Examen crítico de las principales doctrinas de Teoría de la justicia de John Rawls*, México, Fondo de

Cultura Económica, 1993, 175 pp; Robert Nozick, *Anarchy, State, and Utopia*, Oxford, Blackwell, 1974, pp. 183-231).

<sup>23</sup> *Vid.*, por ejemplo, Juan Jacobo Rousseau, *El contrato social*, México, UNAM, 1984, pp. 18-23.

<sup>24</sup> Esta posición original —que no tiene un carácter histórico, sino hipotético y es equivalente al estado de naturaleza en la teoría tradicional del contrato social— es una reunión imaginaria de seres puramente racionales y autointeresados, que sean libres para decidir e iguales, que se encuentren bajo lo que Rawls llama «circunstancias de justicia» (aquellas que permiten que tenga sentido ocuparse de la justicia, como sería el que no haya extrema escasez, ni abundancia de bienes, sino escasez moderada, además de que los hombres deben ser similares en poderes físicos y mentales, así como vulnerables a agresiones de otros, etcétera) y tras un «velo de ignorancia» que les impide conocer los hechos particulares respecto de sí mismos (sus talentos, posición social, raza, preferencias, fines últimos, etcétera) y de su sociedad, pero no acerca de las leyes generales de índole social, a fin de deliberar y decidir por unanimidad (sobre la base de puras consideraciones racionales de autointerés) cuáles son los principios de justicia que van a regir para juzgar las instituciones básicas de su sociedad (*vid.*, Rawls, *op. cit.*, *supra*, nota 19, pp. 17-33 y 119-156).

unanimidad el siguiente primer principio de justicia (denominado «libertad igual») y su correspondiente regla de prioridad (la llamada «prioridad de la libertad»):

«Primer Principio

«Cada persona ha de tener un derecho igual al sistema más amplio de libertades básicas, compatible con un sistema similar de libertad para todos.

«Regla de Prioridad

«Los principios de la justicia han de ser clasificados en un orden lexicográfico y por tanto la libertad sólo puede ser restringida en favor de la libertad en sí misma. Hay dos casos:

«A. una libertad menos extensa debe reforzar el sistema total de libertades compartido por todos;  
«B. una libertad menor que la libertad igual debe ser aceptable para aquellos ciudadanos con una libertad menor.»<sup>25</sup>

Para los efectos de este trabajo, el anterior principio de justicia y su regla de prioridad tienen especial relevancia, toda vez que se relacionan con el problema de la libertad igual referido —entre otros aspectos—<sup>26</sup> a la justicia política y los iguales derechos políticos (esto es, a la justicia de los procedimientos que resolverán las controversias políticas y, de ahí, al régimen electoral), en el entendido de que existe un segundo principio y su regla de prioridad que se refieren a los problemas de la justicia distributiva,<sup>27</sup> los cuales aquí no se abordan.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 235.

<sup>26</sup> Otros dos problemas relacionados con la libertad igual que discute Rawls son la igual libertad de conciencia y la igualdad de la libertad de la persona y su relación con el Estado de Derecho (*vid.*, *ibidem*, pp. 187-242).

<sup>27</sup> «Segundo Principio

«Las desigualdades económicas y sociales han de ser estructuradas de manera que sean para:

- (a) Mayor beneficio de los menos aventajados, de acuerdo con un principio de ahorro justo, y
- (b) Unidos a los cargos y las funciones asequibles a todos, en condiciones de justa igualdad de oportunidades...

«Segunda Norma de Prioridad (La Prioridad de la Justicia sobre la Eficiencia y el Bienestar)

«El segundo principio de la justicia es lexicográficamente anterior al principio de la eficiencia, y al de maximizar la suma de ventajas; y la igualdad de oportunidades es anterior al principio de la diferencia. Hay dos casos:

- (a) La desigualdad de oportunidades debe aumentar las oportunidades de aquellos que tengan menos;
- (b) Una cantidad excesiva de ahorro debe, de acuerdo con un examen previo, mitigar el peso de aquellos que soportan esta carga.

«Concepción general

Para ilustrar el contenido de los mencionados principios de justicia, Rawls describe una estructura básica de una sociedad que estima satisface tales principios, llegando a la conclusión de que las principales instituciones de esa estructura son las de una **democracia constitucional**,<sup>28</sup> así, aun cuando lo anterior no implica que ésta sea la única estructura justa posible, cabe sostener que **las normas jurídicas e instituciones que caracterizan a una democracia constitucional, encuentran su justificación y legitimidad en tanto que se adecuan a tales principios de justicia.**

Ciertamente, no todas las instituciones de una democracia constitucional se encuentran relacionadas directamente con lo electoral (de ahí que sea frecuente afirmar que la democracia no se agota en el procedimiento electoral, aunque éste sea indispensable para actualizar toda democracia representativa, como la que caracteriza a las sociedades complejas modernas; es así como también suele distinguirse, por ejemplo, entre una democracia política, la cual se ocupa de los anteriores aspectos, y una democracia sustentable o de carácter social, orientada a la satisfacción de ciertos mínimos de bienestar y desarrollo económico, social y cultural para la población),<sup>29</sup> por lo que aquí se pondrá énfasis, como se apuntó, sólo en las relativas a la justicia política y la libertad igual de los ciudadanos en cuanto a sus derechos políticos; precisamente, cuando el principio de igual libertad se aplica al procedimiento político definido en la constitución, Rawls lo denomina «principio de (igual) participación», examinando la justicia de las normas constitucionales que establecen los procedimientos que resolverán las controversias políticas y en qué medida tales procedimientos son los apropiados para conducir a una legislación justa y efectiva.<sup>30</sup>

«Todos los bienes sociales primarios —libertad, igualdad de oportunidades, renta, riqueza, y las bases de respeto mutuo—, han de ser distribuidos de un modo igual, a menos que una distribución desigual de uno o de todos estos bienes redunde en beneficio de los menos aventajados» (*ibidem*, pp. 280-281).

<sup>28</sup> *Vid.*, *ibidem*, pp. 187 y 210-236.

<sup>29</sup> Al respecto, recuérdese lo previsto en el inciso a) de la fracción II del artículo 3o. de nuestra Constitución, al considerar a «la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo».

<sup>30</sup> En el proceso de decisión sobre cuestiones de justicia por parte de seres racionales, Rawls imagina también una secuencia de cuatro etapas: La primera es la que ya vimos y consiste en la elección de los referidos principios de justicia bajo un velo de ignorancia en la posición original; la segunda consiste en el establecimiento de normas constitucionales para hacer valer el principio de igualdad de la libertad donde la elección presupone ya el conocimiento de algunos hechos generales de la sociedad

Al respecto, debe tenerse presente —como advierte Rawls— que cualquier procedimiento político practicable (incluido el procedimiento democrático) es un caso de justicia procesal imperfecta, en tanto que puede producir un resultado injusto<sup>31</sup> (piénsese, por ejemplo, que determinada mayoría pretenda excluir del proceso de toma de decisiones a un grupo minoritario por meras cuestiones raciales).<sup>32</sup>

No obstante lo anterior, también puede considerarse a la **democracia** —de acuerdo con Nino, siguiendo a Nelson— como la **forma de organización política que más disminuye las probabilidades de desvíos morales** y, por tanto, la que tiene un carácter moralmente superior porque tiende a producir leyes y resultados justos (en tanto que los *tests* que una ley debe satisfacer para ser aprobada en una democracia, particularmente su aceptabilidad mayoritaria, previo proceso de discusión abierto y público, son análogos a los *tests* que un principio moral debe satisfacer para ser válido);<sup>33</sup> en este sentido, **la democracia se concibe más bien como un caso de justicia procesal pura imperfecta**, donde el procedimiento determina la legitimación de los resultados que se logran mediante él, aunque, claro está, al ser el procedimiento imperfecto (según un modelo ideal), lo hace imperfectamente.

---

(al efecto Rawls discute y defiende una serie de pautas que caracterizan a la democracia constitucional); la tercera, donde ya se conocen todos los hechos generales, se traduce en el establecimiento de normas legislativas para hacer efectivo el segundo principio de justicia; finalmente, la cuarta etapa consiste en la aplicación de las normas constitucionales y legislativas a los casos particulares por parte de jueces y administradores, requiriéndose el conocimiento pleno de todos los hechos generales y particulares. En consecuencia, cada etapa presupone el gradual levantamiento del velo de ignorancia (*vid.*, Rawls, *op. cit.*, *supra*, nota 19, pp.187-192).

<sup>31</sup> *Vid.*, *ibidem*.

<sup>32</sup> Incluso, para los interesados en el estudio del cristianismo y, particularmente, quienes creen en Jesús como hijo de Dios, rey de los judíos y testigo de la verdad absoluta, el plebiscito por el cual Pilatos sometió a consideración de los judíos si, con motivo de la Pascua y dado que no encontraba culpa en Él, dejaba en libertad a Jesús, el hecho de que éstos hayan decidido que mejor dejara en libertad a Barrabás, que era un ladrón, ofrece un argumento en contra de la democracia, al menos, por lo que se refiere a sus resultados (*cf.*, Hans Kelsen, «Los fundamentos de la democracia», en *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, Madrid, Editorial Debate, 1988, pp. 259-260).

<sup>33</sup> *Cfr.*, William Nelson, *On Justifying Democracy*, London, 1980, p. 111, citado por Nino, *op. cit.*, *supra*, nota 14, pp. 237-238. Según este último, por democracia cabe entender, «un sistema en el que las decisiones se toman o bien, en su forma directa, por acuerdo explícito de la mayoría del grupo relevante —el que puede estar dado por los afectados por tales decisiones— o si no, en su forma representativa, por individuos que son autorizados periódicamente por la mayoría del grupo relevante para que adopten esa clase de decisiones» (*ibidem*, p. 227).

En este sentido, incluso, cabría considerar — como lo sostiene Nino— a la democracia como un sucedáneo del discurso moral, toda vez que ésta puede estimarse como un procedimiento efectivo para resolver legítimamente (en forma justificada) ciertas indeterminaciones morales:

«La democracia, siendo un sucedáneo del discurso moral, que es la última fuente de legitimación, legitima imperfectamente las normas y decisiones que se obtienen a través de ella. Esto quiere decir que la justificación de esas normas y decisiones sólo tiene un carácter *prima facie* y está supeditada a revisión a la luz de las desviaciones que se hayan producido respecto de las exigencias del discurso moral genuino.»<sup>34</sup>

Conforme a lo que antecede, las normas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establecen las **instituciones de la democracia político-electoral**, así como la legislación que las reglamenta y los correspondientes actos de aplicación por parte de jueces y administradores, se pueden **considerar justificados si, y sólo si, se ajustan a los mencionados principios de justicia y las respectivas reglas de prioridad** estipuladas por seres racionales, libres y que persiguen su autointerés desde la posición original, tal como lo postula Rawls (al considerar que la estructura básica social resultante es la de una democracia constitucional); asimismo, las normas e instituciones establecidas conforme al procedimiento democrático previsto constitucionalmente pueden reputarse, *prima facie*, **moralmente justificadas**, sujetas al examen que en su oportunidad se haga al confrontarlas con los principios o valores morales y de justicia sustentados por el discurso moral.

Es oportuno advertir que la democracia ha adolecido de una connotación variable en la historia de la filosofía política, así como la teoría y práctica constitucional, al grado, por ejemplo, de que en la filosofía griega llegó a tener un carácter peyorativo, es decir, la democracia era entendida como una forma negativa (mala, pervertida o indeseable) de ejercer el

---

<sup>34</sup> Nino, *op. ult. cit.*, p. 243. Ciertamente, en el supuesto de que del examen de ciertas normas jurídicas y decisiones aprobadas según el procedimiento democrático se desprenda que las mismas no se ajustan a los correspondientes principios o valores morales y de justicia, aunque las mismas puedan seguir considerándose jurídicamente válidas, ello podría dar lugar a que se cuestionara su legitimidad debido a su inmoralidad y/o iniquidad, propiciando, quizás, conductas de desobediencia civil o de objeción de conciencia por parte de los destinatarios (*vid.*, *ibidem*, pp. 244-252; Javier Ortiz Flores, *Razones para actuar, normas jurídicas y desobediencia civil (crítica a las tesis de Joseph Raz sobre las razones jurídicas autoritativas)*, México, UNAM (tesis profesional), 1995, 163 pp; Rawls, *op. cit.*, *supra*, nota 19, pp. 306-355; Raz, *op. cit.*, *supra*, nota 12, pp. 289-354).

gobierno; piénsese, por ejemplo, no sólo en Herodoto y Platón, quienes utilizaban el mismo término «democracia» para referirse a la forma de gobierno ejercida por muchos tanto en su aspecto bueno como malo, sino en el propio Aristóteles, para quien el gobierno de muchos en su forma pura era *politia* y en su forma corrupta o pervertida era democracia (si bien varios comentaristas a su célebre obra *Política* han traducido tales términos, respectivamente, como democracia y demagogia); en todo caso, lo importante es tener presente que tanto Platón como Aristóteles eran partidarios más bien de la monarquía y, en consecuencia, adversarios de la democracia, por estimar que un gobierno del pueblo, integrado por hombres inexpertos y carentes del necesario conocimiento de los hechos y problemas de la vida política, podía no ser en absoluto un gobierno en interés del pueblo y mostrarse, por ello, como un gobierno contrario al pueblo.<sup>35</sup>

No obstante lo anterior, resulta claro que el ideal democrático es una constante contemporánea surgida hace poco más de un siglo (sin desconocer eventuales partidarios de sistemas autocráticos) como resultado de los postulados de las revoluciones americana y francesa del siglo XVIII, que cabe justificar moralmente, *prima facie* —en tanto fórmula de justicia procesal pura imperfecta—, en los términos apuntados.

En este orden de ideas, en los próximos apartados se pretenderá determinar cuáles son los principios o valores morales y de justicia que tutelan las normas e instituciones jurídicas de carácter democrático-electoral que forman parte del orden jurídico federal mexicano.

## II. La democracia como expresión de la soberanía popular

### 1. Soberanía popular

La manera más tradicional (conforme al principio liberal) de justificar la democracia es a través de la idea de que es la única forma de Estado<sup>36</sup>

en que el pueblo, en lugar de someterse a los dictados de alguien ajeno a él, permanece soberano y libre, gobernándose a sí mismo.<sup>37</sup> «Para que exista una democracia —sostiene Ulises Schmill— es necesario que los sujetos poseedores del poder y los sujetos sometidos a él sean los mismos, que los sujetos que deban obedecer las normas estatales, sean los mismos que las crean».<sup>38</sup>

El artículo 39 constitucional<sup>39</sup> expresamente establece: «La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno». Por su parte, el artículo 40 de la propia Constitución prevé: «Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal ...».

En consecuencia, el principio constitutivo de la democracia es la soberanía popular, lo que significa que el único soberano legítimo es el pueblo, esto es, que la fuente última y legítima de todo poder o autoridad política es exclusivamente el pueblo.<sup>40</sup> El pueblo, en tanto titular originario de la soberanía, hace uso de tal poder cuando se constituye en Estado

---

pueden clasificarse en presidencial, parlamentaria y directorial (*vid.*, Paolo Biscaretti di Ruffia, *Derecho constitucional*, traducción de Pablo Lucas Verdú, Madrid, Editorial Tecnos, 1973, pp. 223-260; *idem*, *Introducción al derecho constitucional comparado*, traducción de Héctor Fix-Zamudio, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, pp. 43-187).

<sup>37</sup> Por esto la democracia es la respuesta al problema que Rousseau planteó en el *Contrato Social*: «Encontrar una forma de asociación ... por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes» (Rousseau, *op. cit.*, *supra*, nota 21, p. 20). De acuerdo con Nino, esta coincidencia entre gobernantes y gobernados asegura una especie de autogobierno que, aparentemente, satisface la exigencia kantiana de autonomía de la moral (*vid.*, Nino, *op. cit.*, *supra*, nota 14, pp. 227-228).

<sup>38</sup> Ulises Schmill Ordóñez, *El sistema de la Constitución mexicana*, 2a. ed., México, Librería de Manuel Porrúa, 1977, p. 119. «Políticamente libre es el individuo que se encuentra sujeto a un ordenamiento jurídico en cuya creación participa ... La democracia significa que la voluntad representada en el orden legal del Estado es idéntica a las voluntades de los súbditos» (Kelsen, *op. cit.*, *supra*, nota 17, p. 298); *vid.*, J. Jesús Orozco Henríquez, «Legislación electoral en México», en *Legislación electoral comparada. Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centroamérica*, San José, Costa Rica, CAPEL-UNAM, 1986, pp. 247-256.

<sup>39</sup> En lo sucesivo, todas las menciones a Constitución o constitucional harán referencia a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor, salvo que de otra forma se precise.

<sup>40</sup> Es frecuente distinguir un aspecto exterior y otro interior en la noción de soberanía, que dan lugar a las dos características del poder soberano: La independencia y la supremacía, que se resumen en el aserto de que la soberanía implica «Ninguna potestad superior a la suya en el exterior, ninguna potestad igual a la suya en el interior» (Carré de Malberg, *Teoría General del Estado*, México, 1948, p. 21, citado por Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, 18a. ed., México, Editorial Porrúa, 1981, p. 6).

---

<sup>35</sup> *Vid.*, Norberto Bobbio, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, traducción de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 1991, pp. 15-43.

<sup>36</sup> Aun cuando algunos autores catalogan a la democracia como una forma de gobierno, coincidimos con Biscaretti en que la democracia clásica o democracia constitucional es una forma de Estado contemporánea —junto con el Estado socialista y el Estado autoritario—, en tanto que las formas de gobierno del Estado de democracia clásica

jurídicamente organizado,<sup>41</sup> entendiendo por pueblo no un objeto empírico —conjunto de hombres de carne y hueso— sino una entidad o persona colectiva.<sup>42</sup>

La consagración de la soberanía popular y de la voluntad del pueblo mexicano de constituirse en una República representativa, democrática y federal fueron producto de las luchas libradas por nuestros próceres durante el siglo XIX para consolidarnos como Estado nacional. Mientras que la soberanía surge con nuestra independencia, la República se instituyó definitivamente después de dos ensayos para conformarnos como imperio; asimismo, la democracia representativa triunfó sobre eventuales intentos oligárquicos que restringían el sufragio, a la vez que el federalismo prevaleció sobre la pretensión de adoptar una estructura centralista. Tanto se arraigaron tales instituciones en nuestro pueblo, que durante el Congreso Constituyente de 1916-1917 no fueron objeto de mayor debate, reiterándose las disposiciones establecidas en la Constitución de 1857.<sup>43</sup>

## 2. Sistema democrático

Como se mencionó, el artículo 40 constitucional establece que somos una República representativa, **democrática** y federal. Conforme a un ampliamente compartido punto de vista y sin mayor pretensión de precisión, la característica esencial de la democracia es la participación, directa o indirecta, del pueblo en el gobierno de una comunidad; esto es, se trata de un sistema en el que las decisiones se toman en forma directa, por acuerdo explícito de la mayoría del grupo

relevante, o bien, en su forma representativa, por individuos que son autorizados periódicamente por la mayoría del grupo relevante para que adopten esa clase de decisiones; de ahí que la democracia (en particular, la democracia política) tenga un carácter primordialmente procedimental a fin de hacer viable el principio de la soberanía popular.<sup>44</sup>

Ante la imposibilidad real de que en los Estados modernos, dada su magnitud y complejidad, se establezca una democracia directa —esto es, que todos los integrantes de una sociedad ejerzan las funciones de gobierno—,<sup>45</sup> desde las revoluciones americana y francesa se generalizó el sistema de democracia representativa. Por lo que hace a nuestro país, todos los documentos constitucionales que nos han regido han contenido, expresa o tácitamente, la técnica de la representación política.<sup>46</sup>

El vínculo entre la soberanía popular y el carácter representativo de los órganos del poder público de nuestro país, quedaron plasmados en el primer párrafo del artículo 41 constitucional cuando establece: «El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados ...».

Consecuentemente, el pueblo es el titular de la soberanía, pero no la ejerce directamente, sino por medio de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Federación y los correspondientes de los Estados. En esta afirmación se encuentra implícito el concepto de representación. Los titulares de los órganos públicos representan al pueblo al ejercer en su nombre el poder de que éste es titular. Nuestra Constitución asigna el carácter representativo a los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, aunque

<sup>41</sup> De ahí que la soberanía, una vez que el pueblo la ejerció, reside exclusivamente en la Constitución y no en los órganos ni en los individuos que gobiernan. Así es como la supremacía de la Constitución responde, no sólo a que ésta es la expresión de la soberanía, sino también a que por serlo está por encima de todas las leyes y de todas las autoridades (*cf.*, Tena Ramírez, *op. cit.*, *supra*, nota 40, p. 11). Como advierte Kelsen: «Sólo un orden normativo puede ser “soberano”, es decir, autoridad suprema, o última razón de validez de las normas que un individuo está autorizado a expedir con el carácter de “mandatos” y que otros individuos están obligados a obedecer ... Decir que el Estado es soberano significa que el orden jurídico nacional es un orden por encima del cual no existe otro superior» (Kelsen, *Teoría ..., op. cit.*, *supra*, nota 7, pp. 456-457).

<sup>42</sup> El pueblo que conforma un Estado soberano es, para usar la expresión de Kelsen, un centro común de imputación jurídica, donde la mayoría de ciudadanos (como se verá más adelante, en sociedades grandes y complejas como las modernas es prácticamente imposible la unanimidad, además de que no todos los habitantes de una comunidad tienen el carácter de ciudadanos, sino sólo aquellos que gozan de derechos políticos, por lo que se excluye, por ejemplo, a los menores de edad) que gobierna es un órgano del pueblo cuyos actos son imputables a la persona colectiva que constituye el orden jurídico del respectivo Estado (*vid.*, Kelsen, *op. ult. cit.*, pp. 215-234).

<sup>43</sup> *Cfr.*, Arturo Núñez Jiménez, *El nuevo sistema electoral mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991, p. 50.

<sup>44</sup> *Vid.*, Bobbio, *op. cit.*, *supra*, nota 34, pp. 14-15; Kelsen, *op. cit.*, *supra*, nota 30, pp. 207-213; Nino, *op. cit.*, *supra*, nota 14, p. 227; Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?*, traducción de Miguel Ángel González Rodríguez, México, Tribunal Federal Electoral-Instituto Federal Electoral, 1993, pp. 3-11.

<sup>45</sup> Algunos autores clásicos —como Rousseau— pugnaron por la democracia directa como la ideal o «verdadera», tomando como modelo las experiencias de la antigüedad, relativas a ciertas tribus germánicas y la Atenas de los siglos V y IV A.C. Sin embargo, el propio Rousseau reconoció que sólo un Estado muy pequeño y simple podría aproximarse al ideal de una democracia directa omnícompetente y, aun allí, no es posible que el pueblo permanezca reunido para ocuparse de los negocios públicos (Rousseau, *op. cit.*, *supra*, nota 21, pp. 86-88).

<sup>46</sup> *Vid.*, Emilio Chuayffet Chemor, «El sistema representativo mexicano en la Constitución de 1917», en *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, 1992, pp. 408-409; Núñez Jiménez, *op. cit.*, *supra*, nota 43, pp. 46-75.

tradicionalmente se ha puesto el acento en la representación que de la voluntad popular refleja el Poder Legislativo. Existen, por supuesto, algunos matices en cuanto a la naturaleza representativa de cada uno de esos tres órganos, pero de allí no se sigue que se pueda negar la misma a alguno de ellos.<sup>47</sup>

En general, una democracia moderna sólo puede ser representativa, es decir, basarse en el principio de la representación política, para lo cual hace uso de la técnica electoral. El pueblo —los ciudadanos en su conjunto— no elige de hecho, bajo este principio, las políticas a seguir o las decisiones a tomar sino que elige a representantes que serán los responsables directos de tomar la mayoría de las decisiones de gobierno. Como afirma Sartori, la democracia representativa puede definirse «como una democracia indirecta en la que el pueblo no gobierna, pero elige representantes que lo gobiernen».<sup>48</sup>

De esta manera, la elección democrática de los representantes se convierte en un elemento esencial de la democracia moderna. Por ello, buena parte de las reglas del juego democrático tiene que ver con las instancias, formas y estrategias relacionadas con los procedimientos electorales (a cuyo análisis se aboca este estudio), pues es a través de estos procedimientos donde el pueblo soberano hace valer directamente su poder (sus derechos políticos) mediante el voto. Es mediante las elecciones que el pueblo soberano, los ciudadanos, autorizan a sus representantes a legislar o a realizar otras tareas gubernamentales, constitucionalmente delimitadas, por un tiempo determinado, en el entendido de que, una vez transcurrido el lapso predeterminado, podrá evaluar y sancionar electoralmente el comportamiento político de los mismos.<sup>49</sup>

La existencia de instituciones de la democracia representativa no impide la adopción, para ciertos casos excepcionales (por ejemplo, la aprobación de una reforma constitucional o de una medida política extraordinaria), de mecanismos de democracia directa (como pueden ser el referéndum y el plebiscito) a fin de conocer la opinión directa de la ciudadanía a

través de una votación general;<sup>50</sup> incluso, cabe afirmar que una democracia integral requiere del complemento de instrumentos de democracia semidirecta y representativa.<sup>51</sup>

Por lo que se refiere a México, después de haberse previsto constitucionalmente el referéndum para el gobierno del Distrito Federal, como parte de la Reforma Política de 1977, sin que haya tenido eficacia práctica alguna pues jamás se reglamentó, dicha institución se derogó por reforma de 1987; asimismo, cabe señalar que con motivo de las discusiones previas para la reforma electoral de 1996, entre las diversas fuerzas políticas involucradas se llegó a considerar el establecimiento del referéndum en el ámbito federal, al menos, respecto de ciertas decisiones políticas fundamentales, sin que finalmente se haya adoptado.<sup>52</sup>

Al respecto, junto a sus bondades democráticas, deben tenerse en cuenta las limitaciones de este tipo de procedimientos que, por naturaleza, excluyen la complejidad de los problemas, así como la necesidad de discutir ampliamente las políticas a seguir, toda vez que sólo permiten proponer alternativas simples a favor o en contra, donde la mayoría lo gana todo y la minoría lo pierde todo, propiciándose la maximalización del conflicto, sin que sean factibles acercamientos sucesivos entre las posiciones encontradas como ocurre a través de otro tipo de mecanismos de toma de decisiones.<sup>53</sup>

Antes de concluir el presente numeral y volviendo a lo apuntado en el primer párrafo del

<sup>50</sup> Como se sabe, el **referéndum** tiene por objeto exclusivamente **cuestiones normativas**, a diferencia del plebiscito, que es la convocatoria a la ciudadanía para que se pronuncie por el apoyo o rechazo de determinado acto, política o decisión de gobierno.

<sup>51</sup> En este sentido, Bobbio, *op. cit. supra*, nota 34, pp. 40-41.

<sup>52</sup> *Cfr.*, «Conclusiones alcanzadas en la Secretaría de Gobernación por el Partido Revolucionario Institucional, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo en materia de reforma electoral y reforma política del Distrito Federal», *Jornada*, México, 22 de abril de 1996, pp. 32-33.

<sup>53</sup> Entre los inconvenientes del referéndum se mencionan los siguientes: Sistema de gobierno mayoritario que excluye los derechos de la minoría; en efecto, es un mecanismo de decisión de suma cero: La mayoría lo gana todo y la minoría lo pierde todo, ya que no permite concesiones o compensaciones ante los problemas planteados. Asimismo, al ser una decisión secreta e independiente, su contenido no puede ser moderado por intercambios, arreglos o correcciones, al proscribir la libre discusión y debate de las ideas, así como la negociación. Por tanto, es una estructura que maximiza el conflicto y representa la encarnación de la «tiranía de las mayorías» (*vid.*, Sartori, *op. cit. supra*, nota 48, pp. 156ss). Por otra parte, también se advierte que el referéndum es susceptible de gran manipulación política y, en consecuencia, demagógica, particularmente a través de quien controla los medios masivos de comunicación; además, resulta cuestionable como método idóneo para resolver cuestiones técnicas, pues aunque se pretenda brindar amplia y adecuada información al electorado, cabe advertir que tener acceso a la información no implica conocerla, assimilarla y tener aptitud para tomar la decisión correcta.

<sup>47</sup> *Cfr.* Eduardo Andrade Sánchez, «El sistema representativo mexicano», *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, vol. I, núm. 2, mayo-agosto de 1991, pp. 11-12; Chuayffet, *op. cit. supra*, nota 46, pp. 414-415.

<sup>48</sup> Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*, México, Alianza Universidad, 1989, tomo I, p. 150. Coincidentemente, Bobbio señala: «En términos generales la expresión “democracia representativa” quiere decir que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin» (Bobbio, *op. cit. supra*, nota 34, p. 34).

<sup>49</sup> *Id.*, Salazar y Woldenberg, *op. cit. supra*, nota 35, pp. 22-25.

mismo, es pertinente advertir que, si bien la voluntad del pueblo mexicano de constituirse no sólo en una democracia, sino en una República representativa y federal refleja que, todas y cada una de estas características, son valores políticos y decisiones fundamentales —de especial relevancia y significado histórico para los mexicanos—, teniendo en cuenta que, desde un punto de vista teórico, una democracia constitucional puede ser tanto directa como representativa, republicana como monárquica y federal como unitaria, se considera que ni el sistema republicano,<sup>54</sup> ni el régimen representativo, ni el federalismo, pueden encontrarse, *per se ipse*, justificados o legitimados en términos de moral y de justicia como ocurre respecto de la democracia conforme a lo sostenido en el apartado I de este trabajo; sin embargo, también es cierto que una República representativa, democrática, federal — como la prevista formalmente en la Constitución mexicana, en tanto especie de la democracia constitucional—, cabe justificarla de tal manera.

De acuerdo con lo expuesto, el pueblo soberano es la única fuente (aunque indirecta) legítima de autoridad en una República representativa y democrática. Ahora bien, dada la dimensión, complejidad y pluralidad de las sociedades modernas, donde la unanimidad es prácticamente inalcanzable, surge el problema sobre la manera y los procedimientos para tomar decisiones que conciernen y afectan a todos sus integrantes. De ahí que —como se verá en el siguiente numeral— el principio de la mayoría sea la regla sobre la que descansa toda democracia para resolver eventuales conflictos.

### 3. El principio de la mayoría y la tutela de la minoría

Entre las normas constitucionales que establecen los procedimientos reguladores del ejercicio del poder, existe siempre una regla que precede a las demás y es la que determina cómo deben resolverse pacíficamente los conflictos (aunque sea, por ejemplo, en una autocracia, la que especifica que los mismos serán resueltos por el propio gobernante). En una democracia —advierte Sartori— esta regla es el principio de la mayoría y constituye la *conditio sine qua non* de todo régimen democrático, en tanto que si no

se acepta o, al menos, se le presta conformidad, lo que no se acepta es la democracia como régimen.<sup>55</sup>

En efecto, dada la imposibilidad práctica de que en una sociedad compleja y plural todos estén de acuerdo en lo que debe hacerse políticamente, es necesario que existan procedimientos que permitan unificar democráticamente a los ciudadanos y tomar decisiones públicas legítimas. Uno de estos procedimientos es el que se basa en el principio de la mayoría, que básicamente postula que, en ausencia de unanimidad, el criterio que debe guiar la adopción de las políticas y las decisiones es el de la mayoría de los participantes; si el pueblo no puede ponerse de acuerdo de manera unánime, será necesario que sea su mayoría la que determine el curso a seguir.<sup>56</sup>

Ciertamente, el principio democrático se reduce al mínimo cuando se exige la unanimidad en la votación para tomar decisiones, toda vez que bastaría el voto de uno solo para aprobar la línea de acción opuesta a la voluntad ampliamente mayoritaria (lo cual implicaría consagrar la dictadura de quien está a favor de que nada se cambie).<sup>57</sup> Sin embargo, el principio democrático de la mayoría supone también, necesariamente, el respeto a las minorías. Ahí donde se pretenda el dominio absoluto de la mayoría, desconociendo el derecho de la minoría para luchar, discutir y convencer a efecto de convertirse en mayoría, se estará destruyendo el principio en el que se basa la democracia. Ésta exige no sólo el respeto a la minoría —en cuanto a su participación e influencia en la elaboración, aprobación, aplicación y control de las políticas— sino su protección e impulso, como se verá en el próximo apartado. Si puede hablarse, en general, de mayoría, es porque se supone la existencia de una minoría, de una oposición.<sup>58</sup> Si ésta

<sup>55</sup> *Cfr.*, Sartori, *op. cit.*, *supra*, nota 48, pp. 123-124. Por su parte, Bobbio sostiene que «por sistema democrático se entiende hoy, inicialmente, un conjunto de reglas procesales de las que la principal, pero no la única, es la regla de la mayoría» (Bobbio, *op. cit.*, *supra*, nota 34, p. 51).

<sup>56</sup> Lo señalado no quiere decir que el pueblo gobernante es solamente su parte mayor, toda vez que la mayoría que decide no es ni debe interpretarse como una mayoría orgánica o sustancial, sino la mayoría contingente y temporal que resulta de un procedimiento de votación específico. En otras palabras, las reglas del juego democrático presuponen que las decisiones se toman por mayoría, pero también que la mayoría puede cambiar. De ahí que se requiera de votaciones sistemáticas y repetidas, en las que los ciudadanos puedan optar por diversas alternativas, configurando así mayorías y minorías diferentes. Por ello, el hecho de que una alternativa obtenga el mayor número de votos en un momento determinado, en modo alguno le asegura que en la siguiente votación lo volverá a lograr (*cf.*, Salazar y Woldenberg, *op. cit.*, *supra*, nota 35, p. 20).

<sup>57</sup> *Cfr.*, Nino, *op. cit.*, *supra*, nota 14, p. 240.

<sup>58</sup> Como señala Rawls, al analizar las características de una sociedad cuya estructura básica se ajuste al principio de libertad igual anteriormente referido: «Está reconocido el principio de oposición; la colisión de creencias políticas, y las de los intereses y actitudes que influyen sobre

<sup>54</sup> En efecto, el hecho de que el jefe de Estado no tenga un carácter representativo, derivado de la renovación electoral periódica de su titular, como lo exige la forma republicana, sino que el cargo del mismo provenga de un título hereditario vitalicio, como es el caso de algunas monarquías, no impide que éstas pudieran constituir una democracia constitucional (*vid.*, Biscaretti, *op. cit.*, *supra*, nota 36, *Introducción ...*, pp. 77-79).

desaparece, asimismo, se extingue la mayoría, convirtiéndose el régimen en una autocracia, en una dictadura.

Como advierte John Stuart Mill, «la voluntad popular ... significa prácticamente la voluntad de la parte más numerosa o la más activa del pueblo; la mayoría, o aquellos que consiguen ser aceptados como la mayoría; el pueblo, consecuentemente, puede desear oprimir a una parte de él, y ciertas precauciones se requieren tanto frente a esta situación como frente a cualquier abuso de poder... “la tiranía de la mayoría” es ahora generalmente incluida entre los males contra los cuales la sociedad necesita defenderse...».<sup>59</sup> En efecto, la dictadura o tiranía de la mayoría no es sino la amenaza a la libertad igual de las minorías, lo cual resulta incompatible con la democracia. «La verdadera democracia —señala Loewenstein— es al mismo tiempo protección de las minorías que defienden opiniones impopulares. Según los principios democráticos, la proscripción de cualquier opinión pública, cualquiera que pudiera ser su objetivo político encubierto o declarado, es ilícita. Una sociedad estatal que declara ilegales opiniones políticas, como tales, no puede seguir siendo considerada plenamente democrática».<sup>60</sup>

---

ellos, son aceptadas como condición normal de la vida humana. La falta de unanimidad es parte de las circunstancias de la justicia ... Sin la concepción de oposición leal y una adhesión a las normas constitucionales que la definen y la protegen, la política de la democracia no puede ser adecuadamente dirigida ni tener una larga existencia ... la libertad política más extensa queda establecida por una constitución que usa el procedimiento de la llamada regla de mayorías (procedimiento por el que una minoría no puede imponerse a la mayoría) para todas las decisiones políticas importantes no sujetas a ningún límite constitucional. Cuando la constitución limita el alcance y la autoridad de la mayoría, bien exigiendo mayorías más amplias para ciertos tipos de medidas ... la libertad política es menos extensa ... Una constitución que restringe el gobierno mayoritario por los diferentes medios tradicionales se supone que trata de llevarnos a un cuerpo legislativo más justo... el problema sería encontrar qué límites dan mejores resultados en las circunstancias actuales para lograr los fines de la libertad ... Los acuerdos constitucionales compelen a la mayoría a demorar el ejercicio de su voluntad, y la obligan a tomar decisiones más meditadas y razonadas... los límites procesales mitigan los efectos del principio mayoritario. La justificación apela a una mayor libertad igual...» (Rawls, *op. cit.*, *supra*, nota 19, pp. 211-213).

<sup>59</sup> John Stuart Mill, *On Liberty*, en *Great Books of the Western World*, Chicago, Encyclopaedia Britannica, Inc., Volumen 43, p. 269.

<sup>60</sup> Karl Loewenstein, *Teoría de la constitución*, traducción de Alfredo Gallego, 2a. ed., Barcelona, Ariel, p. 407. Sin embargo, el propio Loewenstein advierte que el Estado democrático constitucional, ante la amenaza de los agitadores totalitarios que propugnan la destrucción última de toda libertad, optó por defenderse y asegurar su existencia (*vid.*, *ibidem*, *vid.* J. Jesús Orozco Henríquez, «Seguridad estatal y libertades políticas en México y Estados Unidos», *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XV, No. 44, mayo-agosto de 1982, pp. 537-566. Al respecto, Rawls señala que «mientras una secta intolerante no tiene derecho a quejarse de la intolerancia, su libertad únicamente puede ser restringida cuando el tolerante, sinceramente y con razón, cree que su propia seguridad y la de las instituciones de libertad están en peligro... Es sólo la libertad del intolerante la que hay que limitar, y esto se hace en favor de una libertad

En una república representativa y democrática moderna, es mediante los procedimientos electorales como, periódicamente, se puede determinar qué ciudadanos (pertenecientes a un específico partido o grupo político) del pueblo soberano conforman la mayoría y cuáles otros forman parte de alguna minoría (afiliada, en su caso, a un partido o grupo político distinto), con el propósito de constituir gobierno e integrar los órganos públicos respectivos.

Precisamente —junto al principio de mayoría relativa para la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en términos de los artículos 80 constitucional y 9o. del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales—, los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución son los que establecen en nuestro país el sistema electoral mixto de representación proporcional con dominante mayoritario para la integración de la Cámara de Diputados, en tanto que el artículo 56 del propio ordenamiento prevé también un sistema mixto, que combina el de mayoría con la asignación a la primera minoría junto con el de representación proporcional, para la conformación de la Cámara de Senadores —cuyas características se analizan en el siguiente apartado—, lo cual pretende llevar a la práctica de nuestro sistema electoral el referido principio de la mayoría con la tutela de los derechos de la minoría.

En general, para que un gobierno detente la legitimidad democrática, es claro que se requiere que las normas que regulan los procedimientos electorales que permiten su conformación se ajusten, a su vez, a los principios y valores que caracterizan a un régimen democrático, los cuales se analizan a continuación.

### III. Los principios y valores tutelados por el régimen democrático-electoral mexicano

En el presente apartado se abordan los más relevantes principios y valores tutelados por el régimen democrático-electoral mexicano, así como a las correspondientes instituciones de la democracia político-electoral que observan y desarrollan aquellos principios y valores.

#### 1. El principio de libre e igual participación

---

justa con una justa constitución, cuyos principios reconocerían los mismos intolerantes en la posición original» (Rawls, *op. cit.*, *supra*, nota 19, p. 209).

De acuerdo con un ampliamente compartido punto de vista, los principales principios o valores éticos y políticos que justifican a un régimen democrático (y lo hacen deseable frente a sus alternativas históricas de carácter autocrático) son la **libertad** y la **igualdad** —a los cuales es frecuente adicionar, atendiendo al ideario de los revolucionarios franceses, a la **fraternidad**—, los cuales son resultado de la específica evolución de las sociedades modernas.<sup>61</sup> Precisamente, como resultado, en gran medida, de la realización conjunta de tales valores surge el **principio de igual libertad** que sirve —entre otros elementos, según se explicó— como fundamento a la teoría de Rawls sobre la justicia como equidad o imparcialidad y, más concretamente, a su concepción de justicia política, en el entendido de que el principio de igual libertad aplicado al procedimiento político previsto en la constitución, Rawls lo denomina «**principio de (igual) participación**»:

«Este principio exige que todos los ciudadanos tengan un **mismo derecho a tomar parte y a determinar el resultado** del proceso constitucional que establecen las leyes que ellos han de obedecer. La justicia como imparcialidad comienza con la idea de que, si los principios generales son necesarios y ventajosos para todos, han de ser elaborados desde el punto de vista de una **situación inicial de igualdad** bien definida, **donde cada persona está justamente representada.**»<sup>62</sup>

El referido principio, que se puede denominar de libre e igual participación (como aplicación del principio de igual libertad y la regla de prioridad anteriormente mencionados), constituye el valor fundamental de un régimen democrático-electoral, cuya observancia y desarrollo en una específica comunidad permite identificar otros valores y, en su caso, justificar determinadas instituciones político-electorales, en el entendido de que los mismos deben debatirse pública y racionalmente, tanto para comprender sus características como para evaluar sus alcances y buscar, eventualmente, su transformación.

## 2. Sufragio universal, libre, secreto y directo

En un régimen representativo democrático los ciudadanos deben tener el derecho de participar en las funciones públicas, participación que se realiza por medio de las elecciones populares. En la democracia indirecta o representativa, nos encontramos con dos tipos diversos de derechos políticos: a) El de los electores —voto activo—, cuya función es nombrar a los titulares de los órganos supremos del Estado (en la actualidad, en México, fundamentalmente del órgano legislativo y del ejecutivo, toda vez que la Constitución de 1917 derogó la elección indirecta de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación), y b) El de los elegidos —voto pasivo— para ocupar los cargos de elección popular (fracciones I y II del artículo 35 constitucional, en el entendido de que, tratándose del ejercicio del voto pasivo, el propio texto constitucional exige también la satisfacción de las calidades que establezca la ley).

Para que el voto cumpla con su cometido democrático, ha de ser universal, libre, secreto y directo, características que fueron incorporándose paulatinamente a nuestro régimen electoral en el presente siglo,<sup>63</sup> encontrándose consagradas, desde 1977, en el artículo 41 constitucional, así como en el artículo 4o., párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales,<sup>64</sup> de manera similar a lo previsto en los artículos 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, ambos instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México en 1981, año en el cual también entraron en vigor en nuestro país.

**Sufragio universal.** Como sostiene Cerroni: «cuando se habla de democracia se debe partir, necesariamente, de la centralidad del sufragio universal, respecto al cual todas las demás “reglas del juego” resultan conexas y, por tanto, subordinadas; sólo el sufragio universal da principio a la democracia de *todo* el pueblo. Cualquier otro tipo de sufragio, más o menos “extenso”, se considera insuficiente ...».<sup>65</sup>

<sup>61</sup> *Vid.*, Salazar y Woldenberg, *op. cit.*, *supra*, nota 35, pp. 25-37.

<sup>62</sup> Rawls, *op. cit.*, *supra*, nota 19, p. 210. Entre los elementos del régimen de democracia constitucional que nos ocupa, Rawls incluye el que «la autoridad que determina los sistemas sociales básicos reside en un cuerpo representativo escogido para un período limitado y responsable ante el electorado. Este cuerpo representativo tiene más que una capacidad puramente consultiva. Es una legislatura con poder para hacer leyes ...» (*ibidem*, p. 211).

<sup>63</sup> *Vid.*, Chuayffet, *op. cit. supra*, nota 46, pp. 414-415. Como sostiene Rawls, conforme al principio de igual participación «Todos los adultos responsables, con ciertas excepciones generalmente reconocidas, tienen derecho a tomar parte en los asuntos políticos, y el precepto de elector por voto es respetado en lo posible. Las elecciones son justas, libres y regularmente convocadas» (Rawls, *op. cit.*, *supra*, nota 19, p. 211).

<sup>64</sup> En lo sucesivo, a este ordenamiento se hará referencia como COFIPE o código de la materia.

<sup>65</sup> Umberto Cerroni, *Reglas y valores en la democracia. Estado de derecho, Estado social, Estado de cultura*, traducción de Blanca Chacel, México, CONACULT-Editorial Alianza, 1991, p. 42.

Esto es, el sufragio universal exige que no se establezcan excepciones al ejercicio del voto por razones de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, posición económica, nivel cultural o cualquier otra condición social.

Ciertamente, en épocas anteriores, el orden jurídico mexicano llegó a establecer diversas restricciones al sufragio universal, en tanto que el derecho político al voto se le confirió exclusivamente a los propietarios, a quienes poseían un mínimo de cultura, a los varones o a los adultos con un mínimo de edad. En efecto, la legislación electoral mexicana del siglo XIX se caracterizó por prever eventualmente el voto censitario o la exclusión de los analfabetos. Incluso, todavía en el presente siglo se llegaron a hacer distingos por razones de sexo y edad, marginando durante muchos años a sectores amplios de la población; no fue sino con las reformas constitucionales de 1953 y 1969 cuando se concedió el sufragio en el ámbito federal, respectivamente, a las mujeres y a los jóvenes mayores de dieciocho años (si bien, desde la reforma constitucional de 1947, en el artículo 115 se había conferido a las mujeres el voto activo y el pasivo sólo para las elecciones municipales).

**Sufragio libre, secreto y directo.** La libertad del sufragio también demoró en establecerse en nuestro país, siendo indispensable para el efecto que se garantizara su carácter secreto; del mismo modo, aun cuando el que fuera directo no puede considerarse necesario en todo régimen democrático, en México se le ha asignado un valor político importante a partir de la Constitución de 1917.

En efecto, la legislación electoral mexicana del siglo XIX se caracterizó por establecer un régimen de elección indirecta en segundo y primer grado, de voto público en las primarias y secreto en las secundarias. Con la Ley Electoral de 1911, promovida por el presidente Madero, se instaura el voto secreto desde la elección primaria; se trataba de una elección indirecta en primer grado para presidente de la República, diputados, senadores y ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. No es sino con la reforma de 1912 a dicha ley cuando la elección de diputados y senadores deviene directa.

La Constitución de 1917 establece, por primera vez, la elección directa del presidente de la República y la confirma para diputados y senadores, confiriendo la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al Congreso de la Unión. Después de que en la Ley Electoral para la

Formación del Congreso Constituyente de 20 de septiembre de 1916 se había vuelto al voto público, en tanto que el elector debía firmar la boleta, la Ley para la Elección de Poderes Federales de 1918 restablece el voto secreto en forma definitiva.

Además de las cuatro características que se le confieren constitucionalmente al sufragio —universal, libre, secreto y directo— en nuestro país, el invocado artículo 4o. del llamado COFIPE le atribuye la de ser personal e intransferible, lo que entraña que el propio elector debe concurrir a depositar su voto en la urna de la casilla que le corresponda, sin la posibilidad de cederlo o comunicarlo para que otra persona lo ejerza por él.

Es importante aludir a dos recientes reformas constitucionales (publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, respectivamente, de 22 de agosto de 1996 y 20 de marzo de 1997) que impactan en el derecho al sufragio de los ciudadanos mexicanos. Por una parte, la relativa a la fracción III del artículo 36, que en lugar de prever como obligación del ciudadano mexicano votar en las elecciones populares «en el distrito electoral que le corresponda» se establece que lo haga «en los términos que señale la ley», lo cual podrá permitir que, en un futuro y previa reforma legal, los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero ejerzan su derecho al sufragio en las elecciones de presidente de la República. Asimismo, con motivo de la correspondiente a los artículos 30, 32 y 37, que permite la «doble nacionalidad», habrá que esperar las modalidades que se establezcan legalmente para que los ciudadanos mexicanos que se encuentren en dicho supuesto también puedan ejercer su derecho al sufragio.

Conforme a los artículos 35 y 36 de nuestra Constitución, así como el 4o. de la ley reglamentaria en la materia, el voto es concebido simultáneamente como un derecho y como una obligación, cuyo incumplimiento conforme al artículo 37 constitucional se sanciona con la suspensión de los derechos o prerrogativas de los ciudadanos durante un año, independientemente de las otras penas que por el mismo hecho se establezcan en la ley, la cual debe determinar también la manera de llevar a cabo la rehabilitación correspondiente.<sup>66</sup>

<sup>66</sup> Por otra parte, cabe destacar que las diversas Salas del Tribunal Federal Electoral han protegido con firmeza y amplitud el derecho al sufragio de los ciudadanos, desarrollando el criterio jurisprudencial *in dubio pro cive*, conforme al cual, en caso de duda, debe estarse a lo más favorable al ciudadano, de tal manera que, de los 80,023 recursos de apelación interpuestos por los ciudadanos en contra de la negativa del Instituto Federal Electoral a expedirles su credencial para votar con fotografía o a

En relación con el voto pasivo, es pertinente tener presente que, de acuerdo con lo dispuesto en el inciso d) del artículo 130 constitucional, los ministros de culto religioso, como ciudadanos, tendrán derecho a votar (esto a partir de la reforma de 1992, pues según el texto de 1917 también les estaba proscrito), pero no a ser votados. Al respecto, además del principio histórico de la separación del Estado y las iglesias que orienta tal disposición, cabe mencionar que la restricción se equipara a las inhabilidades que establecen los artículos 55, 58 y 82 de la Constitución para quienes desempeñan ciertos cargos públicos de importancia o se encuentren activos en el Ejército, a fin de garantizar condiciones equitativas en la elección para diputado, senador o presidente de la República, por lo que se estima compatible con un régimen democrático.<sup>67</sup>

### 3. Pluralismo político

Uno de los valores más importantes que protege el orden jurídico mexicano es el **pluralismo político**,<sup>68</sup> caracterizado por la convicción de que todo régimen democrático requiere de un marco amplio de libertades que no supone la supresión del otro, sino el pleno respeto a la pluralidad y la existencia de alternativas políticas reales, es decir, de un sistema de partidos políticos plural y competitivo, capaz de expresar, articular y representar los intereses y opiniones fundamentales de una sociedad cada vez más compleja y diversa (en cuanto a intereses, ideologías, concepciones y proyectos).

**a) Libertades políticas.** De ahí que los artículos 6o., 7o., 8o., 9o. y 35, fracción III, constitucionales garanticen el disfrute de las libertades

---

incluirlos en la lista nominal de electores con motivo de las elecciones de 1994, el 96.53% de los mismos se resolvieron fundados y, por tanto, en favor de los intereses de los ciudadanos recurrentes (Informe del Presidente del Tribunal Federal Electoral, *Proceso electoral federal 1993-1994*, México, TFE, pp. 22-23).

<sup>67</sup> En este sentido, Rawls señala: «El principio de participación también sostiene que todos los ciudadanos han de tener un acceso igual, al menos en el sentido formal de la palabra, al poder público. Cada uno puede elegir el grupo político en el que quiere participar, el presentarse o no a las elecciones y el ocupar puestos de autoridad. Sin embargo, ha de tener ciertas aptitudes para ello, tales como la edad, la residencia, etc. Pero estas aptitudes han de estar razonablemente relacionadas con las tareas de gobierno; supónese que estas restricciones son en favor del interés común, y no discriminan injustamente a las personas y a los grupos, en el sentido de que recaen sobre todos durante el curso normal de la vida» (Rawls, *op. cit.*, *supra*, nota 19, p. 212).

<sup>68</sup> Por su parte, el artículo 1o., párrafo 1, de la Constitución Española de 1978, expresamente establece que «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el **pluralismo político**»; del mismo modo, el artículo 1o. de la Constitución Política de Colombia de 1991 concibe a Colombia como un «Estado social de derecho, organizado como una República ... **pluralista**».

políticas, particularmente las relacionadas con la formación de la opinión pública, como son las libertades de expresión, prensa, asociación, manifestación y reunión, incluidos los derechos a la información y de petición, en el entendido de que tratándose del ejercicio de tales derechos en materia política es prerrogativa exclusiva de los ciudadanos mexicanos.<sup>69</sup>

En efecto, para ser democráticas, la asociación para tomar parte en los asuntos políticos, la afiliación a un partido, la participación como votante o como candidato, la convocatoria a un mitin o cualquiera otra actividad política, deben ser libres, es decir, respetar incondicionalmente la voluntad de los individuos en tanto ciudadanos libres, toda vez que cualquier coacción sobre su voluntad pervierte radicalmente el sentido democrático de los procedimientos políticos y, específicamente, los electorales.

**b) Partidos políticos.** Asimismo, como característica de las complejas democracias representativas modernas, donde votan millones de ciudadanos para elegir a sus representantes y gobernantes, surgen los partidos políticos como vehículos para facilitar la expresión de la voluntad del electorado. La regulación de los partidos políticos en nuestro país a nivel legislativo se da a partir de la Ley Electoral de 1911 promovida por Madero; el texto original de la Constitución de 1917 no contenía mención alguna a los mismos, si bien supuso su existencia en tanto que los artículos 9o. y 35 establecieron el derecho de los ciudadanos mexicanos de asociarse y reunirse para tomar parte en los asuntos políticos del país, dejando a la ley secundaria su ordenación. No es sino hasta el año de 1963 cuando el término «partido político» se introduce en nuestra Constitución, con motivo de la reforma electoral que estableció el sistema de diputados de partido y la posibilidad de fincar responsabilidad a los partidos políticos que, habiendo postulado candidatos

---

<sup>69</sup> *Vid.*, J. Jesús Orozco Henríquez, «La protección judicial de las libertades políticas», en *Obra Jurídica Mexicana*, tomo IV, México, Procuraduría General de la República, 1987, pp. 3465-3492. En toda democracia constitucional, señala Rawls, «Hay firmes protecciones constitucionales para ciertas libertades, especialmente para la libertad de opinión y de reunión y para la libertad de formar asociaciones políticas. Está reconocido el principio de oposición; la colisión de creencias políticas, y las de los intereses y actitudes que influyen sobre ellos, son aceptadas como condición normal de la vida humana ... el foro público ha de ser libre y abierto a todos ... Todos los ciudadanos deberían tener la posibilidad de ser informados acerca de los sucesos políticos. Deberían estar en una posición desde la que distingan qué proyectos afectarán su bienestar y qué programas políticos llevarán a cabo su concepción del bien público ...» (Rawls, *op. cit.*, *supra*, nota 19, pp. 211-213).

en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resulten electos se abstengan de presentarse a ocupar el cargo.

Con la Reforma Política de 1977 se incorpora plenamente el partido político al sistema constitucional mexicano;<sup>70</sup> el texto vigente del artículo 41 establece, en la fracción I de su párrafo segundo, lo siguiente:

«Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

«Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos;»

Como se observa, el carácter de **interés público** que se les otorga a los partidos políticos resulta de capital importancia porque implica la obligación del Estado de asegurarles las condiciones indispensables para su surgimiento y desarrollo. Es así como el Libro Segundo del COFIPE no sólo prevé procedimientos para que nuevas fuerzas políticas significativas puedan eventualmente acceder a la arena política, a través de la obtención de su registro como partidos políticos (el cual también podrían perder en caso de que no cuenten con el respaldo de una parte importante del electorado, toda vez que su proliferación injustificada resulta perjudicial para un sistema de partidos competitivo), en el entendido de que como parte de la reforma legal de 1996 se prevé también la posibilidad de que obtengan su registro agrupaciones políticas nacionales como formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada.

En general, como señala Sartori:

«Sólo a medida que se desarrollaron los partidos y los sistemas de partidos durante el siglo XIX se dieron cuenta y llegaron a reconocer que un consenso pluralista, o (según el énfasis) un

disenso pluralista, no sólo es compatible, sino también beneficioso para un buen sistema político. Lo fundamental, entonces, es que el disenso, la oposición, la política de los adversarios y la discusión son nociones que adquieren un valor y un papel positivos en el contexto del pluralismo, dentro de la concepción pluralista de la sociedad y de la historia. Antes que cualquier otra cosa, el pluralismo es la creencia en el valor de la diversidad. Y creer en la diversidad —en una dialéctica de la diversidad— es lo opuesto a creer en el conflicto. De ahí que lo que una teoría de la democracia derive de su matriz pluralista no es, ni puede ser, un elogio del “conflicto”; sino, en cambio, un procesamiento dinámico del consenso basado en el principio según el cual cualquier cosa que pretenda presentarse como legítima o verdadera, debe defenderse contra la crítica y la discrepancia y revitalizarse mediante ellas.»<sup>71</sup>

#### 4. Condiciones equitativas para la competencia electoral

Como una consecuencia del pluralismo político que caracteriza a todo régimen democrático, el cual reclama la existencia de alternativas políticas reales, respecto de las cuales el ciudadano pueda libremente optar, surge la necesidad del **financiamiento público** de los partidos y agrupaciones políticas, así como el requerimiento de **condiciones equitativas para la competencia electoral**.

En efecto, derivado del carácter de interés público de los partidos políticos, la fracción II del párrafo segundo del artículo 41 constitucional en vigor también establece las bases para su financiamiento público de manera equitativa (atendiendo a su fuerza real en el electorado y otros criterios compensadores para evitar la mera reproducción futura del *statu quo* y permitirles a partidos políticos emergentes cumplir con sus fines y su desarrollo), incluyendo la posibilidad de acceder a los medios de comunicación social, y previendo el financiamiento de carácter privado.

«La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de

<sup>70</sup> Vid. Jorge Carpizo, «La reforma política mexicana de 1977», en *Estudios constitucionales*, 3a. ed., México, UNAM-Porrúa, 1991, pp. 361-368.

<sup>71</sup> Sartori, *op. cit.*, *supra*, nota 48, pp. 125-126. Por su parte, Schumpeter sostiene «El método democrático es aquella ordenación institucional establecida para llegar a la adopción de decisiones políticas en la que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha competitiva por el voto del pueblo» (Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, p. 269, citado por Sartori, *op. ult. cit.*, p. 197).

acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

«El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

«a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;

«b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año, y

«c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

«La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los recursos con que cuenten y, asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.»

Como puede observarse, el constituyente mexicano establece un peculiar criterio de equidad

para la asignación del financiamiento público directo, según el cual —a diferencia de varios regímenes que establecen como único criterio la fuerza real que cada partido político tiene en el electorado (como en Alemania, Costa Rica y España), lo cual tendería a favorecer, en un sistema político como el nuestro, a los partidos grandes— un 70% del monto respectivo se distribuye conforme al porcentaje de votos obtenido en la elección anterior, en tanto que el 30% restante se distribuye en forma igualitaria (toda vez que nuestro sistema sigue privilegiando a los partidos políticos emergentes o pequeños a fin de fortalecer un sistema de partidos competitivo). Asimismo, cabe señalar que el COFIPE también confiere legalmente financiamiento público directo a las agrupaciones políticas nacionales con registro.

En cuanto a la justificación del financiamiento público, advierte Rawls:

«Las libertades protegidas por el principio de participación pierden mucho de su valor cuando aquellos que tienen mayores recursos privados pueden usar sus ventajas para controlar el curso del debate público ... Han de darse, por tanto, pasos compensadores para conservar el valor justo de todas las libertades políticas... los partidos políticos han de ser independientes de los intereses económicos privados, asignándoles ingresos suficientes para tomar parte en el esquema constitucional. (Sus subvenciones, por ejemplo, pueden basarse en alguna norma sobre el número de votos conseguidos en las pasadas elecciones.) Lo importante es que los partidos políticos sean autónomos respecto a las demandas privadas, es decir, a las demandas no expresadas en el foro público y discutidas abiertamente con referencia a una concepción del bien público.»<sup>72</sup>

Ciertamente, el requisito de equidad en la contienda comicial no implica la igualdad —aunque en este valor aquél encuentre su inspiración— en las condiciones de cada uno de los participantes o de las alternativas políticas (es claro que pretender equiparar artificialmente a las fuerzas políticas cuyo esfuerzo y la voluntad del electorado ha colocado en situaciones diferentes, resultaría también injusto y limitaría la libertad de la ciudadanía), sino el establecimiento de ciertas bases jurídicas —que, según lo previsto en la Constitución Federal, deben estar previstas legalmente— para impedir que las diferencias se

<sup>72</sup> Rawls, *op. cit.*, *supra*, nota 19, pp. 213-214.

transformen en injustificados privilegios, como sería el caso de que aquellos que tienen mayores recursos (económicos o de acceso a los medios de comunicación) puedan usar sus ventajas para controlar el curso del debate público (por lo que también se hace indispensable el pluralismo de los medios de comunicación social) y, eventualmente, el sentido del voto, pervirtiendo los procedimientos democráticos.

De ahí que la legislación electoral mexicana — en forma incipiente a partir de 1977 y, especialmente, con las reformas de 1993-1994, destacando también la de 1996— establezca mecanismos que garanticen el acceso de los diversos partidos políticos a los medios de comunicación social (en el entendido de que el tiempo que como financiamiento público indirecto les asigna el Estado conforme al COFIPE, igualmente se distribuye un 30% en forma igualitaria y el 70% restante en forma proporcional a su fuerza electoral), así como límites máximos a los gastos de éstos en las campañas electorales, en el entendido de que para quien esto escribe se tiene la convicción de que se debe avanzar todavía más en el diseño legal de condiciones equitativas para la contienda electoral.

Desde otra perspectiva, se podría decir también, por ejemplo, que la exigencia que se establece para que determinados funcionarios se separen del cargo respectivo con cierta anticipación para ser diputado, senador o presidente de la República (artículos 55, 58 y 82 constitucionales) también encuentra su inspiración en el requerimiento de condiciones equitativas para la competencia electoral.

##### 5. Sistema electoral representativo

Por sistema electoral —en sentido estricto— se entiende el principio de representación que subyace al procedimiento técnico de la elección, por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos que, a su vez, se convierten en escaños o poder público.<sup>73</sup>

En consecuencia, a través del sistema electoral se integra la representación política (particularmente, el órgano legislativo), con base en diversos elementos técnicos,<sup>74</sup> entre los que tiene carácter fundamental el principio de escrutinio mayoritario o el proporcional.

<sup>73</sup> Cfr., Dieter Nohlen, *Los sistemas electorales en el mundo*, traducción de Ramón García Cotarelo, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, pp. 53-56. Ciertamente, esta acepción se distingue de su sentido amplio, según el cual sistema electoral hace referencia a las normas jurídico-positivas que regulan la elección de representantes o de personas para cargos públicos, lo cual en este trabajo hemos identificado con Derecho Electoral o régimen electoral.

<sup>74</sup> Entre los elementos que configuran el sistema electoral, Nohlen señala la circunscripción electoral, las formas de la candidatura, el

Al respecto, la legislación electoral mexicana registra,<sup>75</sup> desde la Constitución de Cádiz de 1812, el sistema mayoritario y sus variantes; en 1964, se yuxtapone, por lo que se refiere a la Cámara de Diputados, con un mecanismo de representación de minorías denominado «diputados de partido» y, a partir de la Reforma Política de 1977, se instituye un sistema mixto de representación proporcional con dominante mayoritario, el cual es parcialmente modificado en 1987, 1990, 1993 y 1996 (conformada actualmente con trescientos curules por mayoría relativa y doscientas por representación proporcional). En cuanto a la Cámara de Senadores, ésta generalmente se integró según el principio mayoritario y no fue sino con la reforma de 1993 que, junto a los senadores electos por mayoría relativa por cada entidad federativa, se asignó un senador para la primera minoría, en tanto que, de acuerdo con la reforma de 1996, se prevén dos senadores elegidos por mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría, así como una cuarta parte de la Cámara (32 senadores) según el principio de representación proporcional.

En términos generales, nuestro sistema electoral no sólo ha pretendido la representatividad del órgano legislativo sin afectar la gobernabilidad democrática, sino llevar a la práctica el anteriormente mencionado principio democrático de la mayoría con la tutela de los derechos de la minoría. En este sentido, se puede afirmar que el sistema electoral mexicano ha tendido a privilegiar en la Cámara de Diputados la conformación de una mayoría que permita la estabilidad y gobernabilidad (aun cuando la reforma de 1993 eliminó la llamada «cláusula de gobernabilidad», es claro que conserva, de manera similar a lo que ocurre en varios sistemas electorales modernos, un premio para la mayoría, a la vez que prevé un límite máximo para los escaños que ésta puede ocupar, como se desprende, por ejemplo, con la posibilidad de una sobrerrepresentación hasta del 8% y el que ningún partido político pueda contar con más de trescientos diputados) frente a la proporcionalidad (según la cual

procedimiento de votación y, en su caso, el sistema de doble voto, así como las reglas para la asignación de escaños o fórmulas electorales, la barrera legal, el exceso de escaños y los votos sobrantes (*vid., ibidem*, pp. 106-140).

<sup>75</sup> *Vid.*, J. Jesús Orozco Henríquez, «El Poder Legislativo en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior», en *Estudios jurídicos en torno de la Constitución Mexicana de 1917 en su Septuagésimo Quinto Aniversario*, México, UNAM, 1992, pp. 254-266; *idem*, «Las facultades de control del Legislativo sobre el Ejecutivo en México», en *Problemas actuales del derecho constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, 1994, pp. 277-285.

cada partido o fuerza política obtiene el número de curules equivalente a su fuerza real en el electorado).

Al efecto, debe tenerse presente también el principio de «**un hombre, un voto**», el cual implica que cada voto debe tener aproximadamente el mismo valor para determinar el resultado de las elecciones (por lo que ningún voto puede valer más que los demás, sin importar la ocupación, sexo, fortuna o capacidades personales del ciudadano sufragante) y, en consecuencia, suponiendo que cada miembro de la legislatura (con un voto cada uno) pertenece a un distrito electoral territorial, el mismo debe representar aproximadamente igual número de electores. Por tanto, se requiere que sean creados distritos electorales con la ayuda de ciertas reglas generales previamente establecidas (artículo 53 constitucional) y aplicadas conforme a un procedimiento imparcial, a fin de prevenir tergiversaciones, ya que el valor del voto puede verse afectado por acciones engañosas y por distritos de tamaño desproporcionado,<sup>76</sup> como ocurre con el llamado *gerrymandering*. Al respecto, cabe advertir que, precisamente, el Consejo General del Instituto Federal Electoral —cuya actuación, como se verá, se rige por los principios de legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad e independencia—, recientemente elaboró la redistribución electoral para distribuir las correspondientes demarcaciones territoriales atendiendo al último censo de población, conforme al citado precepto constitucional y lograr una mayor representatividad de la Cámara de Diputados.

## 6. Seguridad jurídica

Existen, entre otras, razones de orden, seguridad y certeza que justifican la seguridad jurídica —tanto característica esencial de todo Estado de Derecho— y permiten concebirla como un valor moral y democrático que postula obedecer lo que dispone el derecho vigente, si bien bajo este epígrafe cabe analizar, no sólo los principios de constitucionalidad y legalidad cuya garantía es objeto del sistema de medios de impugnación en materia electoral (artículo 41, fracción IV, constitucional), sino, en general, los principios rectores que rigen la actuación de los órganos electorales, los cuales se consagraron en el artículo 41 según reformas constitucionales de 1990 y 1994, a fin de establecer que «la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores» en el ejercicio de la función

estatal de organizar las elecciones federales, los cuales también se encuentran recogidos en el texto vigente de la fracción III del párrafo segundo de dicho precepto y en los artículos 69, párrafo 2, y 73, párrafo 1, del COFIPE.

**a) Legalidad electoral.** El principio de legalidad electoral establece que todo acto de las autoridades electorales, es decir, los diversos órganos del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en realidad, también los de las autoridades electorales locales, los cuales son susceptibles de control de su constitucionalidad y legalidad ante el citado Tribunal Electoral a través del nuevo juicio de revisión constitucional electoral, si bien su estudio no es objeto del presente trabajo) debe encontrarse fundado y motivado en el derecho en vigor.

En consecuencia, el principio de legalidad electoral postula la sujeción de todos los órganos electorales al Derecho; en otros términos, todo acto o procedimiento electoral llevado a cabo por los órganos o autoridades electorales debe tener su apoyo estricto en una norma legal (en sentido material), la que, a su vez, debe estar conforme a las disposiciones de fondo y forma consignadas en la Constitución.<sup>77</sup> En efecto, la existencia y sujeción a las normas jurídicas, en cuya elaboración hayan participado directa o indirectamente los miembros de una comunidad, es una de las características básicas de todo Estado democrático de Derecho.<sup>78</sup>

**b) Certeza y objetividad.** Los principios de certeza y objetividad exigen que los respectivos actos y procedimientos electorales se basen en el conocimiento seguro y claro de lo que efectivamente es, sin manipulaciones o adulteraciones y con independencia del sentir, pensar o interés de los integrantes de los órganos electorales, reduciendo al mínimo la posibilidad de errar y desterrando en lo posible cualquier vestigio de vaguedad o ambigüedad, así como de duda o suspicacia, a fin de que aquéllos adquieran el carácter de auténticos, atendiendo a las peculiaridades, requisitos o circunstancias que en los mismos concurren. La existencia de reglas claras y que los actos de las autoridades y de los protagonistas

<sup>77</sup> *Vid.*, las tesis relevantes del Tribunal Federal Electoral bajo los epígrafes «Proceso electoral. Principios constitucionales rectores del», en *Memoria 1991 Tribunal Federal Electoral*, México, TFE, 1992, p. 247, así como «Tribunal Federal Electoral. Garante del principio de legalidad», en *Memoria 1994. Tribunal Federal Electoral*, tomo II, México, TFE, 1995, p. 729.

<sup>78</sup> *Vid.*, J. Jesús Orozco Henríquez, «Estado de Derecho», en *Diccionario Jurídico Mexicano*, tomo II, 2a. ed., México, UNAM-Porrúa, 1991, pp. 1328-1330; *idem*, «Principio de legalidad», en *ibidem*, tomo III, pp. 2535-2537.

<sup>76</sup> *Cfr.*, Rawls, *op. cit.*, *supra*, nota 19, p. 212.

electorales sean previsibles, en la medida que respeten y se ajusten a aquéllas, es otra característica fundamental de un régimen democrático.

En este sentido, tales principios postulan que los actos y procedimientos electorales deben ser veraces, reales y ajustados a los hechos (no sólo a las normas jurídicas). De ahí que se requiera dotar también a los actos y procedimientos electorales de transparencia, sin ocultamientos, lo cual reclama no sólo la **publicidad** de las sesiones de todos los órganos colegiados electorales (como lo exige la parte final de la fracción III del párrafo segundo del artículo 41 constitucional) sino el deber de informar veraz, íntegra, clara y permanentemente a la ciudadanía y los partidos políticos sobre las consideraciones jurídicas y los elementos fácticos que fundan y motivan los diversos actos y resoluciones electorales —como dice Bobbio, en un régimen democrático, los actos de los órganos del poder público deben ser públicos (y lo mismo se podría decir de la actuación de los partidos políticos, en tanto entidades de interés público), con el objeto de que sean visibles, accesibles, cognoscibles y, por tanto, controlables por la opinión pública—. <sup>79</sup> En resumen, se requiere de una ética del respeto al valor de la verdad, como elemento indispensable para conseguir que tales actos y procedimientos, incluyendo los resultados electorales, sean fidedignos, confiables y aceptados por la comunidad.

Vinculado con los principios de legalidad y certeza se encuentra el principio de **definitividad** de las diversas etapas de los procedimientos electorales, previsto en la fracción IV del párrafo segundo del artículo 41 constitucional y actualizado en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral a través del sistema de medios de impugnación, de los que conocen distintos órganos del Instituto Federal Electoral y las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a fin de garantizar que los actos y resoluciones de los órganos electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad electoral.

**c) Imparcialidad e independencia de los órganos electorales.** El principio de imparcialidad exige que los órganos electorales actúen y decidan en el marco de sus atribuciones, de manera objetiva, atendiendo exclusivamente a los méritos y características propias del asunto en cuestión, por encima de sus preferencias políticas, es decir, supeditando

cualquier interés personal o partidario al servicio de la voluntad del ciudadano y de la democracia.

Por su parte, el principio de independencia —consagrado como tal a partir de la reforma constitucional de 1993— propugna que los órganos electorales puedan actuar con autonomía y libertad frente a los demás órganos del poder público y las eventuales presiones de los diversos partidos políticos, a fin de estar en aptitud de actuar y resolver en sus méritos, conforme a Derecho y de manera objetiva e imparcial, los asuntos de su competencia.

Para la consecución de lo anterior, el régimen constitucional y legal en materia electoral confiere a los órganos electorales —tanto a los integrantes del órgano supremo de dirección (el Consejo General, según lo previsto en la fracción III del párrafo segundo del artículo 41 constitucional) del Instituto Federal Electoral como a los magistrados de las diversas Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (conforme a lo dispuesto en los artículos 17, párrafo tercero, y 100, párrafo sexto, de la Constitución federal)— de distintas garantías, como son el reconocimiento explícito de su independencia y autonomía de decisión; un régimen específico de responsabilidades; los estrictos requisitos profesionales y apartidistas que sus miembros deben satisfacer, además del riguroso y dificultado procedimiento para su designación —en el caso de los consejeros electorales y el consejero presidente del primero, dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios (previéndose adicionalmente la constitución de un servicio profesional electoral, en los términos del respectivo Estatuto)—, mientras que respecto de los magistrados electorales del Tribunal se establece su elección por las dos terceras partes (tres cuartas partes tratándose de los designados por primera ocasión en 1996) de los miembros del Senado a propuesta del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (es claro que la exigencia de una mayoría calificada en las cámaras legislativas reclama que las designaciones correspondientes cuenten con el consenso entre diversas fuerzas políticas, en el entendido de que tanto los consejeros como los magistrados designados en 1996 contaron con la unanimidad de los miembros de las respectivas cámaras).

**d) Responsabilidad.** Como corolario de los principios y valores inherentes a la seguridad jurídica se encuentra el de la responsabilidad. Como señala Cerroni, la regla fundamental de la democracia es la

<sup>79</sup> *Vid.*, Bobbio, *op. cit.*, *supra*, nota 34, pp. 65-72.

de la responsabilidad,<sup>80</sup> en virtud de que para que funcionen las demás reglas que caracterizan a la democracia se requiere de ciudadanos, partidos políticos y órganos electorales responsables, no sólo en cuanto al cuidado y esmero que deben (moralmente) poner en la realización de sus actos para que los mismos se adecuen a los valores democráticos, sino en tanto la posibilidad de que se les aplique una sanción (jurídica) por ciertas conductas que se estiman se oponen a tales valores.

Al efecto —como se mencionó—, es importante no sólo la función que desempeña la publicidad y transparencia de los actos y resoluciones de los órganos colegiados electorales, sino la que también deben tener determinados actos de los partidos políticos (piénsese, por ejemplo, sus estados financieros a fin de esclarecer el origen, monto y destino de sus recursos, así como los mecanismos seguidos para la selección de sus candidatos a puestos de elección popular), lo cual permite que sean visibles, accesibles, cognoscibles y controlables por la opinión pública, así como, eventualmente, por algún órgano electoral superior o de carácter jurisdiccional.

Al respecto, piénsese, por ejemplo —además de la responsabilidad penal por delitos electorales conforme a lo previsto en el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal—, en la responsabilidad derivada de juicio político en que pueden incurrir el consejero presidente, los consejeros electorales o el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, así como los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante las Cámaras del Congreso de la Unión, en los términos del artículo 110 constitucional (en el entendido de que para proceder penalmente en contra del consejero presidente y los consejeros electorales del citado Instituto y los magistrados de la Sala Superior del mencionado Tribunal, se requiere de previa declaración de procedencia de la Cámara de Diputados, conforme a lo dispuesto en el artículo 111 constitucional), al igual que en las sanciones que pueden aplicarse en general a los miembros del propio Instituto, de conformidad con el Estatuto del Servicio Profesional Electoral.

Por otra parte, también los artículos 264 a 272 del COFIPE regulan las faltas administrativas y

correspondientes sanciones en que pueden incurrir, entre otros, los funcionarios electorales, los partidos políticos, así como los ciudadanos que actúen como observadores electorales o quienes proporcionen financiamiento privado más allá de los límites fijados en la ley.

#### 7. Paz social

Sin duda, la paz social es uno de los valores en cuya realización están más íntimamente comprometidos el Derecho Electoral y la democracia, destacando al efecto los ideales de la no violencia y la solución pacífica e institucional de los conflictos electorales, así como la tolerancia y el consenso.

**a) Solución pacífica e institucional de los conflictos electorales.** Como advierte Karl Popper: «lo que esencialmente distingue a un gobierno democrático de uno no democrático es que solamente en el primero los ciudadanos se pueden deshacer de sus gobernantes sin derramamiento de sangre».<sup>81</sup> De ahí que un valor fundamental de la democracia político-electoral sea la convivencia pacífica y la resolución de los conflictos sociales por vías institucionales, sin recurrir a la violencia.

Cabe destacar que nuestro país se ha sumado a la tendencia hacia la «judicialización» de los sistemas contenciosos electorales que se observa en el mundo, propugnando porque la resolución final de los conflictos e impugnaciones sobre los procedimientos electorales se encomiende a algún órgano propiamente jurisdiccional (en su caso, judicial) —como ocurre con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación—, cuyas resoluciones deben basarse en los principios de constitucionalidad y legalidad, y no según los criterios ampliamente discrecionales de la oportunidad política, como ocurría cuando tal atribución se confería a algún órgano de naturaleza política (como las Cámaras del Congreso), con lo que se espera erradicar los conflictos postelectorales que se pretenden llevar al margen de la institucionalidad.

**b) Tolerancia y consenso.** Dada la pluralidad que caracteriza a las sociedades modernas, sólo ahí donde las reglas del juego democrático son respetadas, el adversario ya no es un enemigo (que debe ser destruido), sino un opositor que el día de mañana podrá tomar el puesto de uno, lo cual reclama asumir actitudes más tolerantes —recuérdese el ideal de la fraternidad de la Revolución Francesa— para

<sup>80</sup> Como se sabe, las otras reglas de la democracia a que alude Cerroni son la del consenso (a la que se hará mención más adelante), la de la competencia, la de la mayoría, la de la minoría (que, en la medida que ésta puede convertirse en mayoría, incluye la de la alternancia), la del control y la de la legalidad (*vid.*, Cerroni, *op. cit.*, *supra*, nota 65, p. 191).

<sup>81</sup> Karl Popper, *La sociedad abierta e i suoi nemici*, Roma, Armando, 1973, p. 179, citado por Bobbio, *op. cit.*, *supra*, nota 34, p. 31.

comprender y respetar las concepciones políticas y religiosas de los demás.<sup>82</sup>

Conforme a lo que antecede, el principio democrático y pluralista de la mayoría y la tutela de la minoría, así como la necesaria discusión abierta y racional de las alternativas de solución a los problemas sociales, postula también un procesamiento dinámico del consenso —y, por tanto, del disenso— basado en la convicción según la cual cualquier cosa que pretenda presentarse como legítima o verdadera debe defenderse contra la crítica y la discrepancia, y revitalizarse mediante ellas, en el entendido de que en un sistema democrático no se requiere de un consenso unánime (que, por lo general y cuando éste es constante, sólo se da en los regímenes totalitarios) sino que basta el consenso de la mayoría (lo cual implica que exista una minoría que disiente, misma a la que se debe permitir participar en el proceso de toma de decisiones, buscando influir sobre el particular).

En otro orden de ideas, se puede afirmar que la democracia político-electoral no es sino un sistema cuya legitimidad depende del consenso —entre los miembros de la comunidad— que se verifica periódicamente por medio de elecciones libres y auténticas a través del sufragio universal.

Es así como el régimen electoral mexicano tutela determinados principios o valores morales y de justicia, los cuales sirven de fundamento para justificar también moral y políticamente ciertas instituciones democrático-electorales, cuya vigencia y permanente actualización y desarrollo son indispensables para la subsistencia de una auténtica República representativa y democrática, así como —en el caso de nuestro país— federal.

---

<sup>82</sup> *Vid.*, Bobbio, *op. ult. cit.*, p. 31. Como advierte Kelsen: «El principio moral fundamental que subyace a una teoría relativista de los valores o que de la misma puede deducirse, es el principio de la tolerancia, es decir, la exigencia de la buena voluntad para comprender las concepciones religiosas o políticas de los demás, aun cuando no se las comparta o, mejor dicho, precisamente por no compartirlas, y, por lo tanto, no impedir su exteriorización pacífica» (Kelsen, *¿Qué es la justicia?*, *op. cit. supra*, nota 7, pp. 77-81). Al respecto, Reyes Heróles sostiene: «Sin tolerancia no puede existir Estado legítimo, dado que sólo es legítimo el Estado que representa al pueblo soberano y para que ello pueda suceder, deben coexistir en la sociedad divergencias de criterios que se manifiesten en mayorías y minorías. La tolerancia deviene así, elemento sustentador y legitimador del Estado» (Jesús Reyes Heróles, *Tendencias actuales del Estado*, 2a. Ed. facsimilar, México, Miguel Ángel Porrúa, 1995, p. 16).