

LOS VALORES ÉTICOS TUTELADOS POR EL RÉGIMEN ELECTORAL*

J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ

I. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente trabajo es proporcionar un panorama sobre los principales valores éticos protegidos por el régimen electoral mexicano (entendiendo por éste el derecho electoral federal de nuestro país, por lo que en esta ocasión no se hará referencia al derecho electoral de las entidades federativas).

En la medida en que se pretende llamar la atención sobre los valores morales y de justicia más importantes que inspiran a las normas jurídicas electorales federales positivas de México (constitucionales, legales y jurisprudenciales), se estima que este tipo de estudio puede encuadrarse —tal como lo sostendría Bobbio— 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.

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 (v. gr. Bobbio, Carrió, García Máynez, Hart, Nino, Raz y Ross)—, 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

* El autor agradece 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.

es pertinente ubicar el presente estudio dentro de la corriente positivista del derecho.

En efecto, aun cuando hay autores iuspositivistas que niegan la existencia de principios morales y de justicia que tengan una validez universal y puedan ser conocidos por medios racionales y objetivos —como Kelsen y Ross, 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 reconocidos como iuspositivistas, que no comparten dicho escepticismo ético —piénsese, por ejemplo, en Bentham y Austin, 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 y Raz, 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.

Precisamente, en las próximas páginas se pretenderá 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 trascen-

dencia 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); 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 (uno de los pocos y valiosos ejemplos en esta dirección es el de Luis Salazar y José Woldenberg, *Principios y valores de la democracia*, publicado por el Instituto Federal Electoral), 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.

II. 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* —según sostiene Dieter Nohlen— es el conjunto de normas jurídicas que regulan la elección de individuos o representantes para ocupar los cargos públicos, 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 valores éticos tutelados por ese conjunto de normas jurídicas de carácter constitucional con contenido electoral, así como por las leyes, costumbres, reglamentos, acuerdos y resoluciones que las desarrollan e individualizan.

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), 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* —sin desconocer los diversos y pertinentes cuestionamientos que se le han formulado por numerosos y destacados autores (por ejemplo, Brian Barry y Robert Nozick), cuyo análisis rebasa los propósitos del presente trabajo.

Así, atendiendo a los postulados básicos de Rawls sobre la “justicia como equidad o imparcialidad” (*justice as fairness*) y, más concretamente, al que considera como primer principio de justicia (denominado “libertad igual”) y su correspondiente regla de prioridad (la llamada “prioridad de la libertad”) —los cuales tienen especial relevancia para el tema que nos ocupa, toda vez que se relacionan con el problema de la libertad igual referido, entre otros aspectos, a la justicia política y los iguales derechos políticos (esto es, a la justicia de los procedimientos para resolver las controversias políticas y, por ende, el régimen electoral)—, dicho autor llega a la conclusión de que la estructura básica y las principales instituciones de una sociedad que estima satisfacen tales principios son las de una *democracia constitucional*; 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, tal como lo prevé, por ejemplo, el inciso a) de la fracción II del artículo 3o. de nuestra Constitución, a la satisfacción de ciertos mínimos de bienestar y desarrollo económico, social y cultural para la población), en el entendido de 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.

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 (piénsese, por ejemplo, que determinada mayoría pretenda excluir del proceso de toma de decisiones a un grupo minoritario por meras cuestiones raciales; incluso, según señala Kelsen, 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, a quien se le atribuían diversos delitos, ofrece un argumento en contra de la democracia, al menos, por lo que se refiere a sus resultados).

No obstante lo anterior, también puede considerarse a la *democracia* —de acuerdo con Nino— 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); 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.

En este sentido, incluso, cabría considerar —como lo sostiene el propio 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.

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 adminis-

tradores, *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 constitucionales, 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 gobierno; piénsese, por ejemplo, no sólo en Heródoto 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, puede no ser en absoluto un gobierno en interés del pueblo y mostrarse, por ello, como un gobierno contrario al pueblo.

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.

III. 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 (según algunos autores, forma de gobierno) en que el pueblo, en lugar de someterse a los dictados de alguien ajeno a él, permanece soberano y libre, gobernándose a sí mismo. “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”.

El artículo 39 constitucional 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. El pueblo, en tanto titular originario de la soberanía, hace uso de tal poder cuando se constituye en Estado jurídicamente organizado, entendiendo por pueblo no un objeto empírico —conjunto de hombres de carne y hueso— sino una entidad o persona colectiva.

La consagración de la soberanía popular y de la voluntad del pueblo mexicano de constituirse en una República representativa, democrática y federal fue 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 sobre el particular en la Constitución de 1857.

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 mayor parte de los miembros de una comunidad, o bien, en su forma representativa, por individuos que son autorizados periódicamente por la mayor parte de la comunidad 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.

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—, desde las revoluciones americana y francesa se generalizó el sistema de democracia representativa. Por lo que hace a nuestro país, todos los ordenamientos constitucionales que nos han regido han establecido, expresa o tácitamente, la técnica de la representación política.

El vínculo entre la soberanía popular y el carácter representativo de los órganos del poder público de nuestro país quedó plasmados en el primer párrafo del artículo 41 constitucional, el cual 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 de representantes a los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, aunque 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.

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”.

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 tienen que ver con las instancias, formas y estrategias relacionadas con los procedimientos electorales (a cuyo análisis se dedica 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 como el pueblo soberano —los ciudadanos— autoriza 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.

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; incluso, cabe afirmar que una democracia integral requiere del complemento de instrumentos de democracia semidirecta y representativa.

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

para la reciente reforma electoral, entre las diversas fuerzas políticas involucradas se ponderó el establecimiento del referéndum en el ámbito federal, al menos, respecto de ciertas decisiones políticas fundamentales, sin que finalmente se haya adoptado.

Al respecto, junto a las bondades democráticas del referéndum, 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 maximización del conflicto e impidiendo el surgimiento de acercamientos y soluciones consensuales.

Antes de concluir el presente numeral y volviendo a lo apuntado en el primer párrafo del 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 (caracterizado por la renovación electoral periódica del jefe de Estado), 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 y 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. 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”.

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 (contingente y temporal) la que determine el curso a seguir.

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). 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. Si ésta 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 [...]

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.

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 caracte-

rísticas 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 ejerza 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.

IV. LOS PRINCIPALES VALORES ÉTICOS E INSTITUCIONES MORALMENTE JUSTIFICADAS DEL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO-ELECTORAL MEXICANO

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

1. *El principio de libre e igual participación*

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. 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*.

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 los del órgano Legislativo y el 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, encontrándose consagradas, desde 1977, en el artículo 41 constitucional, así como a partir de 1990 en el artículo 4o., párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), 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 [...]

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 (aun cuando desde la reforma constitucional de 1947 al 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 sea 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 grados, 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 con respecto de la elección indirecta en primer grado para presidente de la República, diputados, senadores y ministros de la Suprema Corte de Justicia. 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 (en el entendido de que esta última en la actualidad se atribuye al Senado de la terna que al efecto le someta el presidente de la República). 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 asigna 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. del COFIPE, 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.

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, en tanto ciudadanos mexicanos, tienen 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.

3. *Pluralismo político*

Uno de los valores más importantes que protege el orden jurídico mexicano es el pluralismo político, 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 políticas, particularmente las relacionadas con la formación de la opinión pública, como son las libertades de expresión, prensa, asociación libre e individual, 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.

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 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; 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.

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 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 específico 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 tiende a favorecer, aunque se considere también equitativo, a los partidos grandes— un 70% del monto respectivo se distribuye conforme al porcentaje de votos obtenido en la elección anterior y, para efectos compensadores, 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 establece el financiamiento público para 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.

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 para impedir que las diferencias se transformen en privilegios, como sería el caso de que aquellos que tienen mayores recursos privados (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, las reformas de 1993-1994, destacando también la de 1996— establezca mecanismos que garantizan el acceso de los diversos partidos políticos a los medios de comunicación social (en el entendido de que el tiempo que les asigna el Estado 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 se tiene la convicción de que se debe avanzar todavía más en el diseño de condiciones equitativas para la contienda electoral.

5. *Sistema electoral representativo*

Por sistema electoral —en sentido estricto, sostiene Nohlen— 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.

En consecuencia, a través del sistema electoral se integra la representación política (particularmente, el órgano Legislativo), con base en diversos elementos técnicos (como la circunscripción electoral, las formas de la candidatura, el procedimiento de votación y, en su caso, el sistema de doble voto, así como las reglas para la asignación de escaños o fórmulas electorales, el umbral o barrera legal, el exceso de escaños y los votos sobrantes), entre los que tiene carácter fundamental el principio de escrutinio mayoritario o el proporcional.

Al respecto, la legislación electoral mexicana registra, 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 trescientas 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 cuando, 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 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, 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 —en 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. 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.

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 electorales sean previsibles, en la medida en 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 objeto de que sean visibles, accesibles, cognoscibles y, por tanto, controlables por la opinión pública—. 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) del Institu-

to Federal Electoral como a los magistrados de las diversas salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación— 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 de la responsabilidad, 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 prime-

ro los ciudadanos se pueden deshacer de sus gobernantes sin derramamiento de sangre”. 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, pugnando por que 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 poselectorales 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 comprender y respetar las concepciones políticas y religiosas de los demás.

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 valores éticos, los cuales sirven de fundamento para justificar también moralmente ciertas instituciones político-electorales, cuya vigencia y permanente actualización y desarrollo son indispensables para la subsistencia de una auténtica República representativa y democrática, en nuestro caso, de carácter federal.