

CAPÍTULO TERCERO

SUFRAGIO Y DERECHO ELECTORAL

Marco Antonio ZAVALA ARREDONDO*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Los derechos de participación política*. III. *El sufragio en la Constitución*. IV. *El sufragio como derecho de procedimiento y de organización: el papel de la ley y sus implicaciones*. V. *Las garantías del sufragio en los ejercicios electorales*. VI. *Comentario final: cuando la Constitución deja de serlo*. VII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Las reformas electorales iniciadas en la segunda mitad de la década de los setenta del siglo pasado, hasta la concretada en febrero de 2014, han pretendido atender las necesidades que, en cada momento histórico y político, son consideradas más apremiantes: padrón electoral confiable, autoridades electorales autónomas e independientes, condiciones razonables de equidad en la contienda, igualdad del sufragio y, por ende, representación política para las mujeres y aquellos colectivos que, por causas diversas, han sido mantenidos al margen de la toma de decisiones políticas y, más recientemente, la incorporación de mecanismos y canales de expresión y toma de decisiones que abatan el sentimiento de desafección democrática que caracteriza nuestros tiempos.¹

* Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5703-6253>.

¹ Para tener un panorama general, véase Garcíadiego, Javier, *Historia mínima de las elecciones en México*, México, Instituto Nacional Electoral, 2022; Woldenberg, José, *La transición democrática en México*, México, El Colegio de México, 2012; y Becerra, Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 3a. ed., México, Ediciones Cal y Arena, 2005. Para una explicación de las reformas, agrupándolas como generaciones en función del “hilo conductor” que las inspiró (fomentar el pluralismo político; consolidar autoridades autónomas, independientes y profesionales; establecer condiciones de equidad en la contienda y nacionalización de la función electoral), véase Astudillo, César, *Derecho elec-*

Los desarrollos normativos que atienden o se ven influenciados por exigencias coyunturales pueden generar tensiones entre las disposiciones existentes y aquéllas que son incorporadas, porque no siempre son guiadas con el mismo sentido y dirección. En el caso de la materia electoral se presenta este fenómeno, ya que desde la reforma de 1996 no se ha generado un orden normativo de este sector con pretensiones de completitud. En efecto, las reformas de noviembre de 2007 se enfocaron en atender los principales reclamos surgidos con la elección presidencial de 2006, pero los ajustes se implementaron sobre la estructura orgánica y procedimental entonces vigente. Por su parte, las modificaciones de febrero de 2014, de mayor calado que las previas, pero con la misma pretensión de nacionalización normativa, también se construyeron sobre el mismo modelo institucional.

En estos cambios hay sectores que no han sido objeto de una revisión profunda, pues, aunque las condiciones existentes en 1996 son muy distintas a las actuales, prácticamente la regulación respectiva se ha mantenido casi en sus términos iniciales, como ocurre, por ejemplo, con la legislación adjetiva.²

La reforma constitucional en materia electoral promulgada en 2014 representó la oportunidad de visitar el modelo en su conjunto y, a partir de los diagnósticos generales y particulares, sustituirlo por otro que hubiera respondido a los nuevos arreglos y compromisos de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión; sin embargo, esto no sucedió.

total en el federalismo mexicano, México, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México-Secretaría de Gobernación-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018, pp. 77 y ss. Categorizar las reformas en función de ciertos componentes —por más relevantes que puedan considerarse—, no deja de tener sus riesgos, pues se invisibilizan otros aspectos, normalmente presentes en toda reforma.

² En efecto, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral tiene la particularidad de ser el único ordenamiento que, con modificaciones puntuales, se ha mantenido vigente desde su promulgación en noviembre de 1996 (guarda, no obstante, una característica peculiar: fue abrogada el 2 de marzo de 2023, pero recuperó su vigencia el 24 de noviembre del mismo año, es decir, ocho meses después), sobreviviendo así —hasta el momento— a dos grandes reformas constitucionales en la materia (las de 2007 y 2014), con sus correspondientes desarrollos legislativos.

La brecha entre las disposiciones de esta ley y la práctica judicial es patente, como lo revela el hecho de que varias de ellas han quedado, en la realidad, desplazadas por los criterios emanados de los órganos jurisdiccionales encargados de aplicarlas. Por ejemplo, la creación de una vía innominada, denominada juicio electoral, ha supuesto que la procedencia ordinaria del juicio de revisión constitucional electoral en temas sancionadores haya sido prácticamente cancelada. Una cuestión similar puede observarse en las reglas de competencia, ante la evidente inclinación de la Sala Superior por remitir la mayor cantidad de asuntos a las salas regionales.

A partir de este planteamiento general, las líneas que siguen se centran en algunas de las expansiones normativas experimentadas en los últimos años en materia de derechos de participación política, los cuales se encuentran recogidos en el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).³ Nos referimos al derecho ciudadano a votar en las consultas populares de trascendencia nacional (fracción 8),⁴ así como a participar en los procedimientos de revocación de mandato (fracción 9).⁵ Estas prerrogativas ciudadanas están emparentadas con las elecciones populares de forma más estrecha de lo que suele advertirse. El nexo que existe entre las elecciones populares, las consultas populares y las revocaciones de mandato consiste en que todas ellas operan mediante el sufragio y constituyen mecanismos de participación directa por parte de la ciudadanía, en el sentido de que generan la formación de la voluntad soberana que, por lo mismo, de cumplirse con los requisitos correspondientes, vincula a todas las instancias estatales.

El texto se enfoca en la necesidad de que esos trabajos partan de una idea clara de lo que debe comprender la materia electoral y que sobre la misma se trabajen los distintos desarrollos normativos. Para ello, inicialmente se ofrece, de manera muy básica, un esbozo teórico de los derechos de participación política (también denominados *derechos políticos*), con el propósito de identificar, con la mayor claridad posible, qué prerrogativas se comprenden con esta denominación. En efecto, pese a la evidente cercanía existente ³/₄ en todos los órdenes posibles ³/₄ del derecho electoral con la forma de gobierno democrática, no la agota, aunque comprenda la manifestación más relevante de la autodeterminación política con que cuenta la ciudadanía.

No se trata de una exquisitez dogmática, porque del entendimiento que se tenga derivan, casi inevitablemente, consecuencias prácticas, como se demostrará más adelante. Los trabajos de la reforma deben derivar —no puede ser de otra forma— de aquello que existe, a fin de que la ponderación subsecuente se alimente de lo que ha funcionado y de lo que requiere ser cambiado.

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>.

⁴ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de agosto de 2012.

⁵ Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de agosto de 2012.

II. LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA

La Constitución reconoce que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo; de ahí que establezca con claridad que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio.⁶

Por ello, México se configura como una República representativa y democrática,⁷ lo que significa que toda manifestación del poder del Estado, por nimia o rutinaria que parezca, debe encontrar justificación en una decisión del pueblo, ya sea que éste la adopte directamente, por medio de sus representantes electos, o bien por conducto de alguna otra persona servidora pública cuya designación deberá contar con algún grado de participación, directa o remota, de la propia ciudadanía, y cuyo desempeño debe, además, respetar el marco constitucional, así como las leyes que lo desarrollen, de tal suerte que las decisiones puedan ser atribuidas, de un modo u otro, al pueblo mismo.⁸

El corazón de la democracia radica en la posibilidad de que la ciudadanía participe en la adopción de las decisiones estatales. Esta posibilidad se concreta en los derechos de participación política, los cuales se encuentran establecidos en la Constitución. Tales derechos comprenden un elenco variado de poderes y oportunidades que permiten, con distinto alcance, la participación ciudadana en la toma de decisiones con relevancia pública: el voto activo y pasivo; el derecho de asociación; el derecho de petición; el derecho a tomar las armas; el derecho a ocupar cargos públicos no representativos; la iniciativa de leyes; así como la participación en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional y en los procesos revocatorios de mandato respecto de los ejecutivos federal y locales.⁹

En este sentido, los derechos políticos comprenden aquellas libertades e inmunidades que “tienen como finalidad proteger la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos y, en consecuencia, están más inmediatamente relacionados con el funcionamiento de las instituciones democráticas”.¹⁰ La vinculación entre derechos políticos y democracia es, en consecuencia, evidente y de naturaleza sustantiva, en tanto la

⁶ Artículo 39, CPEUM.

⁷ Artículo 40, CPEUM.

⁸ Sobre las distintas formas de legitimación democrática, consúltese Böckenförde, Ernst-Wolfgang, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, trad. de Rafael de Agapito Serrano, Madrid, Editorial Trotta, 2000, pp. 57 y ss.

⁹ Artículo 35, CPEUM.

¹⁰ Díez-Picazo, Luis María, *Sistema de derechos fundamentales*, 5a. ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, p. 381.

“participación da unidad al sistema democrático en el que no es tan sólo un elemento más sino el fundamento mismo del propio sistema”.¹¹ Los derechos de participación política constituyen el medio para dotar de legitimación a todo el entramado organizativo de una sociedad determinada, pues su función es “lograr que la legalidad pueda convertirse en fuente de legitimidad”¹² mediante el reconocimiento tanto de los destinatarios de las normas, al menos en parte, como de sus autores. En términos jurídicos, la soberanía se identifica con la idea de la autodeterminación política de la ciudadanía.¹³

La concreción de la soberanía por los canales jurídicos va a traer consigo, igualmente, que la soberanía no deba entenderse, en la actualidad, en su concepción antigua como ausencia de límites y reglas,¹⁴ en la medida en que la idea de participación política va unida también a la de limitación jurídica del poder, como característica fundamental del Estado de derecho contemporáneo.

La formalización jurídica de la participación política de la ciudadanía supone la instrumentación de reglas y procedimientos para la intervención de las personas en la toma de decisiones públicas, así como la existencia de órganos del Estado encargados de garantizar su eficacia, como más adelante se explica con un poco más de detalle. De momento, importa resaltar que, por los motivos expresados, la prerrogativa ciudadana de participar en la conducción de los asuntos públicos no autoriza que se pueda exigir, con pretensiones de validez y eficacia, su actualización en cualquier momento, para todo tipo de cuestión y con indiferencia de cualquier tipo de condición. Habrá que estarse, por el contrario, a las modalidades reconocidas por el ordenamiento, aunque siempre desde la base —como ocurre con la interpretación y aplicación de todos los derechos humanos—, de exigir su realización con el mayor grado de eficacia posible, así como con las garantías suficientes e idóneas que eviten obstáculos e intromisiones indebidas.

¹¹ Gómez Sánchez, Yolanda, *Derechos fundamentales*, Cizur Menor Navarra, Thomson Reuters-Editorial Aranzadi, 2018, p. 382.

¹² Greppi, Andrea, *Concepciones de la democracia en el pensamiento político contemporáneo*, Madrid, Editorial Trotta, 2006, p. 103.

¹³ Gómez Sánchez, Yolanda, *op. cit.*, p. 382.

¹⁴ Como cita Gianluigi Palombella: “ni siquiera el pueblo es soberano en el viejo sentido de *superiorem non recognoscens*... Y menos aún la mayoría, puesto que la garantía de los derechos de todos $\frac{3}{4}$ también frente a las mayorías $\frac{3}{4}$ se ha convertido en rasgo característico del estado democrático de derecho”. Palombella, Gianluigi, *Constitución y soberanía. El sentido de la democracia constitucional*, trad. de José Calvo González, Granada, Editorial Comares, 2000, p. 98.

Ciertamente, hay diversos modos de participación en la esfera política. Por ejemplo, Antonio Torres del Moral propone dividirlos en dos grandes grupos. Por un lado, aquéllos que son pasivos, que suponen la mera aceptación o el asentimiento tácito; por el otro, los modos activos.¹⁵ En su opinión, el modo pasivo debe considerarse como una vía de participación, “porque, sin duda, en ocasiones, la omisión es una manera de colaboración y, por el contrario, piénsese en la carga crítica que a veces tiene una abstención”.¹⁶ En tanto, los modos activos de participación importan una conducta activa de la persona ciudadana, entre los cuales destaca el fenómeno electoral, ya que en él se formaliza la voluntad política del Estado, en el entendido de que ésta tiene que ser “la voluntad política de la sociedad constituida a través de la manifestación individualizada de la voluntad de cada ciudadano mediante el ejercicio del derecho de sufragio”.¹⁷

Desde luego, no todas las formas activas de participación política tienen la misma función ni, por ende, producen el mismo efecto en la dirección y toma de decisiones públicas. En el caso mexicano, el ordenamiento constitucional es particularmente prolijo al momento de enumerar aquellas prerrogativas inherentes a la calidad de la ciudadanía mexicana.¹⁸

Por último, conviene mencionar que los derechos de participación política se encuentran en la categoría de los derechos constitucionales de configuración legal, es decir, de aquellos que requieren necesariamente de la intervención del Poder Legislativo para que alcancen a cumplir con su función dentro del entramado democrático y político. A reserva de abundar sobre este aspecto en los apartados subsecuentes, debe asentarse que, dada la posición de la Constitución en el sistema de fuentes, la vinculación del legislador a los mandatos que involucran derechos fundamentales supone, en primer lugar, la proscripción de “cualquier deferencia claudicante en favor del legislador que quisiera ver en aquellos derechos simples directri-

¹⁵ Torres del Moral, Antonio, *Estado de derecho y democracia de partidos*, 2a. ed., Madrid, Universidad Complutense, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, 2004, p. 348.

¹⁶ *Idem*.

¹⁷ Pérez Royo, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, 14a. ed. revisada y puesta al día por Manuel Carrasco Durán, Madrid, Marcial Pons, 2014, p. 360.

¹⁸ Como se precisó párrafos atrás: el voto activo y pasivo; el derecho de asociación en materia política; el derecho de petición en el mismo ámbito; el derecho a tomar las armas; el derecho a ocupar cargos públicos no representativos (esto es, no susceptibles de renovación mediante el voto, sino por medio de la vertiente administrativa); la iniciativa de leyes (que fundamentalmente, de cubrirse los requisitos aplicables en los tiempos previstos para ello, supone la activación del procedimiento legislativo, pero no la adopción de la iniciativa); así como la participación en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional y en los procesos revocatorios de mandato respecto de los ejecutivos federal y locales.

ces para su acción, como también... todo intento de legislar para sobre los derechos que ignorara o desatendiera aquella identidad que la Constitución les confiere”.¹⁹ Como habremos de ver, particularmente sobre el Poder Legislativo pesa el deber genérico de “una acción pública de promoción de condiciones y medios para el efectivo disfrute del derecho”.²⁰

III. EL SUFRAGIO EN LA CONSTITUCIÓN

En el haz de prerrogativas ciudadanas reconocidas por la Constitución, hay tres que destacan por su importancia y que giran en torno al sufragio. Se trata del voto en las elecciones populares,²¹ las consultas populares y los procedimientos revocatorios de mandato. Las tres son mecanismos de participación que tienen como particularidad que, de reunirse los requisitos constitucionales y legales correspondientes, se configura la expresión soberana del pueblo y, por ende, con eficacia vinculante para todas las instancias públicas. No se trata de cualquier tipo de participación, sino de aquélla que implica el mayor grado e intensidad de influencia en la vida pública, precisamente porque el resultado es una orden o instrucción de carácter vinculante a todas las instancias y órganos del Estado:

- a) La designación de una persona como representante popular y, por ello, la habilitación para actuar a nombre del pueblo en la conformación de actos de gobierno o legislativos;²²
- b) La decisión que le haya sido consultada a través del procedimiento respectivo, con incidencia nacional o regional;²³ y

¹⁹ Jiménez Campo, Javier, *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, Madrid, Trotta, 1999, p. 30.

²⁰ *Idem.*

²¹ Con motivo del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial, publicado el 15 de septiembre de 2024 en el *Diario Oficial de la Federación*, el sufragio comprende a los titulares de los órganos jurisdiccionales, de conformidad con el nuevo diseño orgánico previsto en el propio decreto.

²² En las elecciones populares confluyen los dos aspectos del sufragio: el activo, votar, y el pasivo, ser votado, contemplados en las fracciones 1 y 2 del artículo 35 constitucional. Ambas manifestaciones no son más que demostraciones de un mismo fenómeno. Véase Presno Linera, Miguel Ángel, *El derecho de voto*, Madrid, Tecnos, 2003, *passim*.

²³ Artículo 34, fracción 8, CPEUM. Conforme fue recogida en la Constitución federal, la consulta popular quedó estructurada como un procedimiento complejo, esto es, como un conjunto de procedimientos que, concatenados entre sí, son susceptibles de generar una finalidad de interés público que no podría lograrse mediante cada uno de ellos en lo individual.

- c) La conclusión anticipada en el mandato representativo conferido en una elección previa a la persona titular del Ejecutivo federal, gubernatura o jefatura de gobierno de la Ciudad de México.²⁴

La autodeterminación política de los individuos en una sociedad democrática, su posibilidad de decidir respecto del contenido de las reglas y decisiones a las que están sujetos, se ejerce mediante la participación en los diversos momentos y procesos de discusión, elaboración y aprobación de las determinaciones en las que se traduce el ejercicio del poder. Las maneras en las que la ciudadanía toma parte son variadas, como lo revelan los distintos derechos reconocidos en nuestra Constitución: asociándonos con otras personas en función de ciertos ideales y fines; defendiendo las instituciones de la República mediante la toma de las armas; solicitando información y cuestiones de todo tipo a los órganos públicos; desempeñando un empleo o comisión públicos; o iniciando leyes sobre temas que no han recibido la atención por parte de partidos y legisladores.

En cambio, en el caso de las elecciones y las consultas populares, así como en las revocatorias de mandato, se toma parte en la construcción de decisiones públicas relevantes, con la emisión del sufragio en alguno de los sentidos reconocidos por el ordenamiento jurídico, en función del tipo de procedimiento de que se trate. El sufragio, por ende, refiere ante todo la existencia de una colegialidad a la que se pertenece, esto es, un órgano o instancia compuesta por una pluralidad de personas.²⁵ Pero no sólo eso: la construcción de la voluntad ciudadana se logra con la definición de las voluntades de los individuos que integran la comunidad política, en el marco de un “proceso abierto de formación de la opinión y de la voluntad políticas de abajo arriba, es decir, desde los individuos y desde la sociedad hacia el poder po-

La articulación de distintas fases (proposición, constitucionalidad del objeto y valoración de la trascendencia del tema), con la concurrencia en cada una de ellas de los órganos del Estado de distinta naturaleza (poderes del Estado y órganos constitucionales autónomos), hace patente que este andamiaje tiene como propósito garantizar que este mecanismo de democracia directa cumpla con la función que, en cuanto complemento de la democracia representativa, está llamado a satisfacer. En consecuencia, el cumplimiento estricto de cada una de las fases es necesario para que, en última instancia, se logre el objetivo y no se desnaturalice este instrumento de participación ciudadana.

²⁴ Artículo 34, fracción 9, y artículo 39, CPEUM. En el marco de un procedimiento revocatorio de mandato, la participación ciudadana puede presentarse tanto en el respaldo a la petición para que se convoque a un proceso de este tipo como mediante el sufragio cuando se ha convocado a dicho proceso.

²⁵ Aragón Reyes, Manuel, *Estudios de Derecho Constitucional*, 3a. ed. rev. y aum., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013, p. 521.

lítico de decisión del Estado”.²⁶ Debido precisamente a esta característica, el sufragio sólo puede considerarse libre si va acompañado de los derechos y libertades comunicativas: las libertades de expresión, de información, de asociación, de reunión y de manifestación.²⁷

En suma, el derecho electoral puede entenderse como esa rama que estudia las normas jurídicas que condicionan, estructuran y dotan de eficacia al sufragio o derecho de voto (activo y pasivo). El derecho electoral no se explica sin el sufragio, porque todo lo que la materia electoral comprende gira en torno al sufragio.²⁸ Para simplificarlo: el derecho electoral es el derecho del sufragio.

Si partimos de esos presupuestos, podemos sostener que el derecho de sufragio se caracteriza, fundamentalmente, porque de su ejercicio derivan —en caso de cumplirse las condiciones y requisitos constitucionales y legales atinentes— efectos vinculantes para todos los órganos estatales. En consecuencia, es indispensable que se instrumenten garantías que no permitan la distorsión de las condiciones para la formación de la voluntad ciudadana —por parte de las instancias representativas y demás órganos públicos—, de tal suerte que ya no pueda considerarse libre, con el consecuente debilitamiento del papel de la ciudadanía, que es precisamente lo opuesto de lo que se pretende.

IV. EL SUFRAGIO COMO DERECHO DE PROCEDIMIENTO Y DE ORGANIZACIÓN: EL PAPEL DE LA LEY Y SUS IMPLICACIONES

La autodeterminación política de la ciudadanía —sin la cual no hay democracia posible— está condicionada a que pueda transitarse de la libertad de autonomía individual a la participación de carácter colectivo. La libertad del sufragio puede quedar en mero discurso retórico si no se incorpora un procedimiento que arbitre los derechos e intereses de todos aquellos que concurren a la toma de la decisión, así como una organización que se encargue de conducirlo y, con ello, de satisfacer las necesidades y demandas de distinto signo que existen en una sociedad democrática de carácter plural.²⁹

²⁶ Böckenförde, Ernst-Wolfgang, *op. cit.*, p. 79.

²⁷ Aragón Reyes, Manuel, *op. cit.*, p. 522.

²⁸ *Ibidem*, p. 519.

²⁹ Esta teoría sobre el procedimiento y la organización como componentes para la eficacia y la realización de los derechos fundamentales —no sólo los prestacionales, sino incluso los de garantía— tiene su origen en Alemania. Konrad Hesse destacó cómo la organización y el procedimiento son un medio, en ocasiones el único disponible, para producir un resulta-

La libertad de sufragio, la libertad de expresión, el derecho a la información, el derecho de reunión, así como la participación igualitaria en la formación de la voluntad política de la ciudadanía, no pueden realizarse sin reglas de procedimiento y organizativas que concreten, en situaciones particulares, el contenido de los derechos, las modulaciones en su ejercicio frente a los derechos de las demás personas y, por supuesto, los ámbitos de protección congruentes con lo anterior.³⁰ Esto es particularmente importante en situaciones en las cuales los medios o bienes requeridos para su puesta en marcha son escasos, o bien cuando existen en la sociedad relaciones asimétricas que, sin la intervención del Estado y sus agentes, hacen imposible una participación igualitaria.

Así, la ley es indispensable para articular los distintos bienes e intereses en juego, a fin de proporcionar las formas de colaboración pública necesarias para el ejercicio de los derechos, porque no pueden dejarse fuera del circuito representativo de la democracia pluralista ámbitos de regulación que afecten derechos.

La ley debe detallar, entonces, qué modulaciones o condicionamientos son admisibles a fin de acceder a una candidatura; cómo la ciudadanía estará en aptitud de evaluar las candidaturas, los proyectos de gobierno y las plataformas legislativas, o bien una determinada gestión gubernamental; en qué términos se articularían las opiniones coincidentes o discordantes sobre la pertinencia de la realización de los mecanismos de participación ciudadana; cuáles conductas se encontrarían permitidas y prohibidas durante las campañas electorales, la difusión de una consulta popular o la promoción de la revocatoria de mandato; el papel del dinero y, en general, de los poderes económicos, sociales y políticos durante las distintas etapas de los procedimientos respectivos; así como los controles normativos que estarían al alcance de las

do conforme a los derechos fundamentales y garantizar su eficacia. Hesse, Konrad, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20a. ed., Heidelberg, C. F. Müller, 1999, p. 160 y ss., y Hesse, Konrad, *Escritos de Derecho Constitucional*, Cruz Villalón, Pedro y Azpitarte Sánchez, Miguel (eds.), Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, pp. 164 y ss. También fueron definitorios los postulados de Peter Häberle. Véase Orbegoso Silva, Miluska F., *Derechos fundamentales y prestaciones sociales. Una aproximación desde la teoría de la organización y el procedimiento*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018, p. 158.

³⁰ “En especial, las situaciones que afectan a los derechos fundamentales y a un enfrentamiento entre varios titulares de derechos exigen el establecimiento de mecanismos de elección entre las diversas alternativas basados en procedimientos dirigidos a la resolución [de] ese conflicto”. Schmidt-Assmann, Eberhard, *La teoría general del derecho administrativo como sistema. Objeto y fundamentos de la construcción sistemática*, trad. de Mariano Bacigalupo *et al.*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública-Marcial Pons, 2003, p. 363.

autoridades electorales para evitar que un ejercicio electoral presente desviaciones y se desnaturalice.

Estos y otros elementos orgánicos y procedimentales que requieren su vaciamiento en una ley son, en realidad, constitutivos del ejercicio del derecho de sufragio, porque sin ellos éste no puede desplegar sus efectos, a saber, la adecuada participación directa de la ciudadanía en temas de alta trascendencia social. Por ello, dentro de los tipos de “derechos a la organización y al procedimiento” propuestos por Robert Alexy, en su influyente teoría de los derechos fundamentales, la “formación de la voluntad estatal” constituye en sí una especie de esta clase de derechos.³¹

En el sentido que se ha venido exponiendo, si el ámbito de protección, las condiciones de ejercicio y los mecanismos de aseguramiento son “completados” y “definidos” por la legislación secundaria, y de estos aspectos depende la adecuada realización —e incluso la eficacia— de la participación política, entonces deben establecerse garantías para que esos aspectos no se alteren o modifiquen durante el procedimiento en el cual habrán de ejercerse.

Nuestra Constitución, desde el mes de agosto de 1996, exige que las leyes electorales federales y locales sean promulgadas y publicadas por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse. El artículo 105, fracción 2, cuarto párrafo, también prohíbe que durante los procesos electorales haya modificaciones legales fundamentales. La razón primordial de estas disposiciones no cabe encontrarla sino en la circunstancia mencionada: el desarrollo procedimental y organizacional forma parte del derecho fundamental de sufragio.

La literalidad del precepto, así como el contexto en el cual se incorporó al texto constitucional, limitan su ámbito de aplicación a lo electoral, esto es, a los procesos mediante los cuales se renuevan los cargos representativos.

Empero, también parece razonable una lectura del artículo 105 constitucional, fracción 2, penúltimo párrafo, que admita que su significado ha sufrido una variación debido al cambio de las circunstancias en el ámbito de la realidad y de la vida a que se refiere la norma constitucional, apareciendo así una función nueva o distinta. Ese cambio de circunstancias vendría provocado por las reformas que ha sufrido la propia Constitución, mediante las cuales se incorporaron nuevos mecanismos de participación política, adicionales al sufragio tradicional. La identidad entre esos procesos y los nue-

³¹ “El cuarto grupo está constituido por los derechos frente al Estado a que éste, por medio de la legislación ordinaria, facilite los procedimientos que posibiliten una participación en la formación de la voluntad estatal”. Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, 2a. ed., trad. de Carlos Bernal Pulido, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014, p. 442.

vos (consulta popular y revocación de mandato) nos parece evidente, como ya hemos mencionado y se insistirá en ello en líneas posteriores. Si esto es así, debería aceptarse que la disposición mencionada del artículo 105 de la Constitución se extiende a los otros dos procedimientos, pues ahí donde impera la misma razón debe existir la misma solución.

Lo cierto es que en los hechos no se ha considerado así. La consulta popular efectuada en agosto de 2021 tuvo que confeccionarse sin que la legislación secundaria de 2014 se hubiera actualizado conforme a las reformas constitucionales publicadas en diciembre de 2019, modificaciones que eran trascendentales tan sólo por la circunstancia de que se cambió la fecha para su realización, como se explica en párrafos subsecuentes. A dicha convocatoria se llamó mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de octubre de 2020.³²

La actualización legislativa de la Ley Federal de Consulta Popular se publicaría en el mismo medio de difusión hasta el miércoles 19 de mayo de 2021,³³ a escasos dos meses y medio de que tuviera verificativo la jornada para la emisión del sufragio, esto es, en un momento en que ya no era materialmente posible tomar en consideración las modificaciones, como incluso se reconoció en las disposiciones transitorias del decreto correspondiente.³⁴

Por su parte, el desaseo normativo que imperó durante el proceso revocatorio de mandato realizado en 2022 fue escandaloso, debido, precisamente, a que el Legislativo no emitió la ley reglamentaria dentro del plazo que le fue establecido en los artículos transitorios de la reforma constitucional de diciembre de 2019,³⁵ mediante la cual se incorporó este mecanismo de participación ciudadana. La Ley Federal de Revocación de Mandato se publicó hasta el 14 de septiembre de 2021, casi quince meses después de vencido el plazo constitucional y sin que, por supuesto, se respetara el término de noventa días previsto en el artículo 105 constitucional.³⁶

³² Decreto por el que se expide la Convocatoria de Consulta Popular, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de octubre de 2020.

³³ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Consulta Popular, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de mayo de 2021.

³⁴ El artículo segundo transitorio del decreto del 19 de mayo previó: “Los procesos de consulta popular que a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto se encuentren en desarrollo se regirán por las disposiciones conforme a las cuales fueron convocados”.

³⁵ El Congreso debía expedir la ley reglamentaria dentro de los 180 días posteriores a la publicación de la reforma (20 de diciembre de 2019). Este plazo se venció el miércoles 17 de junio de 2020.

³⁶ Véase Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Consulta

En aquella ocasión, el Instituto Nacional Electoral (INE) aplicó durante el proceso de revocación de mandato cuatro versiones distintas de lineamientos para su organización, debido a la extemporaneidad de la ley reglamentaria y a las desavenencias respecto de su alcance e interpretación. De hecho, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió la acción de inconstitucionalidad promovida por un grupo de diputadas y diputados federales en sus sesiones de 31 de enero y 4 de febrero de 2022, siendo esta última fecha, precisamente, el día en que se emitió la convocatoria correspondiente.

Ahora bien, conviene destacar un aspecto que nos parece relevante por la naturaleza de este mecanismo. El procedimiento de revocación de mandato tiene por finalidad privar de efectos a una decisión democrática previa emanada del pueblo soberano, como lo es la elección de la persona que asume la titularidad del Ejecutivo federal. La Ley Federal de Revocación de Mandato debe detallar, entonces, cómo la ciudadanía estará en aptitud de evaluar una determinada gestión gubernamental y en qué términos se articularán las opiniones coincidentes o discordantes sobre la pertinencia de la realización de este mecanismo de participación ciudadana; asimismo, debe precisar las conductas que se encontrarán permitidas y prohibidas durante la promoción de la revocatoria de mandato, así como los controles normativos que estarán al alcance de las autoridades para evitar desviaciones.

Todos estos aspectos debían haber estado definidos antes de que tuviera verificativo la elección de la persona que, eventualmente, puede ser objeto de revocación, debido al carácter constitutivo que tiene la ley, formal y material, para la configuración del derecho de sufragio que se ejerce en un procedimiento revocatorio de mandato, así como las peculiaridades y efectos de éste, aspecto que no ocurrió.

En efecto, la temporalidad de noventa días establecida para los procesos electorales —que, como tales, eran los únicos regulados cuando fue incorporada al texto constitucional en 1996— fue insuficiente para los procedimientos revocatorios de mandato (contemplados en nuestra Constitución apenas a partir de diciembre de 2019), porque, a diferencia de los comicios,

Popular y Revocación de Mandato, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de diciembre de 2019. El artículo cuarto transitorio estableció que para el caso de que se solicite la revocación de mandato del presidente en turno, la recolección de firmas de apoyo comenzaría en el mes de noviembre de 2021. El derecho de participación política en la revocación de mandato no se limita a votar cuando se convoca, sino también a solicitar que ello suceda, por lo que el proceso como tal no comienza con la emisión de la convocatoria, sino con la recolección de apoyos. Esto significa que el plazo de los noventa días previos para la promulgación y publicación de la ley venció el martes 2 de agosto.

no generaron representación democrática, sino que, por el contrario, desintegraron o hicieron cesar la existente mucho antes de que concluyera el periodo para el cual fue dispuesta. Por ello, al momento de generarse jurídicamente la representación democrática, deben encontrarse ya previstas y vigentes las reglas sustanciales que, de actualizarse en su oportunidad, destruirán su eficacia y harán concluir anticipadamente el encargo representativo.

Así, cuando se produce el acto jurídico de la representación política mediante la figura del sufragio, deben estar plenamente identificados para el electorado tanto el periodo durante el cual se ejercerá el encargo representativo como las reglas y condiciones conforme a las cuales la representación política podría acabar de manera anticipada. De lo contrario, si con posterioridad surgen las normas que completan el ejercicio del sufragio dentro de un procedimiento revocatorio de mandato y se pretende su aplicación para quien ya fue electo, podría estarse en un caso de aplicación retroactiva de la ley, extremo que se encuentra prohibido por el primer párrafo del artículo 14 constitucional.

V. LAS GARANTÍAS DEL SUFRAGIO EN LOS EJERCICIOS ELECTORALES

Desde la incorporación de las consultas populares y los procedimientos revocatorios de mandato, a las autoridades electorales federales se les ha reconocido su participación mediante la asignación de determinadas atribuciones.

Así, por ejemplo, cuando en 2012 se reconoció el derecho ciudadano a votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, se consideró que el entonces Instituto Federal Electoral tendría a su cargo, de manera directa, la verificación del requisito relativo a que la consulta fuera solicitada por un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores. También se estableció que le correspondería la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados, así como que sus decisiones serían revisadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en los términos de lo previsto en el artículo 41 constitucional. Una cuestión similar aconteció en 2019 con la revocación de mandato.

Empero, no queda del todo claro si la participación de las autoridades electorales obedecía a un entendimiento integral del fenómeno electoral o si, por el contrario, se caracterizaba únicamente por la ejecución de soluciones pragmáticas, convenientes, pues, finalmente, éstas ya se encontraban funcionando y, al menos en sus inicios, las consultas populares resultaban concurrentes con las elecciones generales. Lo único cierto es que no se en-

contraba presente en los operadores institucionales —como nos parece que sigue sin estarlo— la idea de que los procedimientos de democracia directa también constituyen ejercicios electorales, pues éstos no se agotan con el fenómeno de la representación política generada con la selección de quienes ocuparán los cargos populares representativos.

Así quedó reflejado en el proyecto que, en su oportunidad, presentó el ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, respecto de la acción de inconstitucionalidad 151/2021.³⁷ En este medio de control constitucional, una minoría parlamentaria, integrada por diversos diputados de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión, contravirtió diversas disposiciones de la Ley Federal de Revocación de Mandato, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de septiembre de 2021³⁸ (aspecto sobre el que volveremos después).

Nos referimos a la parte del proyecto destinada al estudio del concepto de invalidez, en la cual se planteó que la pregunta prevista en la ley —a partir de la cual se consultaría a la ciudadanía— distorsionaba la figura de la revocación de mandato. La ponencia iniciaba el análisis con un repaso de los pronunciamientos que la Corte había tenido oportunidad de efectuar a propósito de legislaciones estatales que previeron este mecanismo de participación directa en sus órdenes normativos internos, para después hacer una exégesis del artículo 35, fracción 9, de la Constitución, así como de las disposiciones transitorias del decreto de reformas constitucionales respectivo. Con estos elementos, la ponencia concluía:

57. De todo lo anterior y especialmente de las disposiciones transitorias del aludido Decreto, destaca que se aportó una noción de lo que, para efectos de la Constitución, debe entenderse por “revocación del mandato”, concibiéndose como el “instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la inclusión anticipada en el desempeño del cargo a partir de la pérdida de la confianza”.

58. Dicha noción, por un lado, ayuda a descartar que la figura corresponda a la materia electoral, en tanto no se trata propiamente de un acto de elección, sino de un mecanismo para retirar a una persona de un encargo público a partir de la pérdida de la confianza popular; que no es otra cosa, que la expresión de la ciudadanía con respecto a si una determinada persona, debe o no seguir ejerciendo determinado puesto público.³⁹

³⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Proyecto de la acción de inconstitucionalidad 151/2021*, ministro ponente Jorge Mario Pardo Rebolledo, s. f., disponible en: https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/Publico/Proyecto/A1151_2021PL.pdf.

³⁸ Decreto por el que se expide la Ley Federal de Revocación de Mandato, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de septiembre de 2021.

³⁹ Énfasis añadido.

En este caso, como puede observarse, el proyecto entiende que la revocación de mandato no forma parte del derecho electoral, ya que no constituye, propiamente, “un acto de elección”, sino sólo un instrumento para el cese en el cargo de determinados funcionarios públicos. Sin embargo, se pasa por alto que sí se presenta a la ciudadanía una consulta específica por la cual decantarse, con carácter binario: si la persona en cuestión debe o no —en concepto de la persona consultada— continuar en su encargo.

No es necesario apelar a las intuiciones ni condicionar la naturaleza de un acto a las palabras empleadas —como si se tratara de un acto sacramental—, sino sólo advertir que el componente esencial es el sufragio. Por medio de éste, la ciudadanía, en el plano individual, fija su posición respecto de cierta decisión, para lo cual es consultada, a fin de que, junto con las demás voluntades, se conforme la voluntad ciudadana en su dimensión colectiva, ahora sí soberana.

Dicha voluntad adquiere este carácter porque cuando se cumplen los requisitos y condiciones previstos por el ordenamiento, el resultado es la decisión adoptada (la elección de una persona, la cuestión de trascendencia consultada o el cese en un cargo público representativo), lo que es vinculante para todas las instancias estatales, en tanto expresión directa de la voluntad popular. Estos efectos no se alcanzan con ninguno de los restantes derechos de participación política.

Precisamente porque lo común es el sufragio y sus consecuencias normativas, en tanto expresión de quienes integran la voluntad soberana, también deben compartir procedimientos similares ante las necesidades y problemáticas comunes que se presentan, especialmente aquéllas relacionadas con las garantías para la libre e igualitaria formación de la voluntad estatal proveniente de la ciudadanía. Esto es así porque el procedimiento y la organización deben lograr, en primer término, la concreción de los alcances del derecho, sus modalidades de ejercicio y sus mecanismos de garantía y protección, de tal suerte que se cuente con bases robustas para la articulación coherente de los distintos intereses involucrados, así como para la formación de la voluntad ciudadana (a nivel nacional, estatal o municipal).

En esta línea de pensamiento, el tratamiento legislativo de los distintos mecanismos de ejercicio del sufragio puede ser diferenciado, ya sea porque ciertas decisiones estén sujetas a consideraciones de política pública, cuestión que puede apelar, por un lado, al papel que se le atribuya al mecanismo de participación en el marco de una democracia representativa, o, por otro, a ponderaciones de índole económico o presupuestario.

Por ejemplo, cuando se legisló por primera ocasión el derecho a votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional,⁴⁰ la regulación del procedimiento correspondiente se limitó a prever aquellas aspectos propios y exclusivos de la consulta, sin necesidad de mayor referencia a otros aspectos. Finalmente, la coincidencia en la fecha de la jornada para la emisión del sufragio implicó que la consulta en sí misma se viera, como acontece comúnmente con estos ejercicios, como una pregunta más que se formulaba al electorado mediante una boleta específica.⁴¹

Hasta que fue modificada la fecha en la que tendría verificativo la consulta popular —la cual pasó de coincidir con la jornada electoral federal (el primer domingo de junio del año que corresponda, según prevé la ley electoral) a celebrarse el primer domingo de agosto—⁴² surgió verdaderamente la cuestión de si el proceso de consulta popular debía ser la reproducción fiel de unos comicios o si, por el contrario, podía —o incluso debía— tener variaciones y, de ser así, en qué medida.

De tal manera, una de las interrogantes que válidamente apareció con este cambio normativo fue si para una consulta popular de alcance nacional era necesario que operara el criterio empleado para las elecciones desde principios de la década de los noventa, el cual consiste en acercar los centros de votación a la población a fin de no desincentivar la participación ciudadana.⁴³ La respuesta a esta interrogante depende de algunas variables, entre ellas, qué tanto cabe acercar la mesa directiva de casilla a la persona electora, la expectativa de participación que usualmente generan estos mecanismos y, por supuesto, la variable económica, dado que los costos de una elección se asocian, principalmente, a la magnitud del padrón electoral y al número de casillas que deben instalarse conforme a las reglas dispuestas en la legislación.

Por ello, cuando se reformó la Ley Federal de Consulta Popular,⁴⁴ se contempló que en las casillas no podrían votar más de 1,500 personas⁴⁵ y

⁴⁰ Ley Federal de Consulta Popular, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de marzo de 2014.

⁴¹ Véanse, por ejemplo, los artículos 43, 57 y 58 de la Ley Federal de Consulta Popular, en sus redacciones primigenias.

⁴² Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de diciembre de 2019.

⁴³ A fin de ilustrar lo mencionado, tómense en consideración que en el proceso electoral federal de 2024 se contempló la instalación de 170,181 casillas, para atender a 98,329,591 personas que integran el listado nominal de electores.

⁴⁴ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Consulta Popular, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de mayo de 2021.

⁴⁵ Artículo 45, segundo párrafo. Ley Federal de Consulta Popular. Las 1,500 personas ciudadanas establecidas como máximo en una casilla representan el doble de las admitidas

que la autoridad electoral debía procurar habilitarlas en los mismos inmuebles determinados para la jornada electoral inmediata anterior (celebrada, de hecho, un par de meses antes). Sin embargo, se facultó al INE para establecer “centros de votación” con las casillas pertenecientes a la misma sección electoral, así como para “unificar en una sola hasta tres casillas cercanas que hubieran funcionado en la jornada electoral inmediata anterior”.⁴⁶ Las reglas adoptadas por el Congreso de la Unión suponen una disminución importante en los centros de votación, casi de tres a uno. Por ejemplo, para la consulta popular celebrada en 2021 se instalaron 57,138 mesas receptoras de consulta popular (denominación empleada para diferenciarlas de las mesas directivas de casilla reguladas por la ley electoral),⁴⁷ en comparación con las 162,570 casillas aprobadas para la elección federal celebrada el 6 de junio de ese año.

El tratamiento legislativo de los procedimientos de participación política que se ejercen mediante el sufragio también puede —y debe— ser diferenciado, especialmente en la regulación de la difusión y promoción de las cuestiones que se pondrán a consideración de la ciudadanía para su definición, pues la complejidad de la consulta o decisión no es la misma cuando concurren candidaturas, programas legislativos y de gobierno, que cuando la discusión se simplifica a la aceptación o negación de la materia sometida a consideración, carácter binario que identifica tanto a la consulta popular como a la revocación de mandato.

Existen ciertos componentes dentro de los procedimientos en los cuales la participación ciudadana se realiza mediante el sufragio que, debido a las

por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (artículo 253, párrafo 2). Esta diferenciación puede explicarse por el hecho de que se espere una menor participación ciudadana que la que se tendría en una elección.

⁴⁶ Artículo 48. Ley Federal de Consulta Popular.

⁴⁷ Como se indicó, la Ley Federal de Consulta Popular no fue actualizada oportunamente, circunstancia que, sumada a la insuficiencia de recursos presupuestales, orilló al INE a organizar la consulta popular de 2021 mediante acuerdos y lineamientos que adecuaron las reglas previstas en la ley. La controversia constitucional promovida por el INE para reclamar la falta de previsión presupuestal para la organización del ejercicio del mecanismo de democracia directa fue desestimada en su oportunidad por la Primera Sala de la SCJN al resolver la controversia constitucional 203/2020. Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, Controversia constitucional 203/2020, ministro ponente Jorge Mario Pardo Rebolledo, 9 de junio de 2021, disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultasTematica/Detalle/277864>.

En relación con la misma temática, aunque referida a la revocación de mandato de 2021, véase Zavala Arredondo, Marco Antonio, “¿Por qué el INE acudió a la Suprema Corte a defender su presupuesto?”, *El Juego de la Nueva Suprema Corte*, 13 de diciembre de 2021, disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/por-que-el-ine-acudio-a-la-suprema-corte-a-defender-su-presupuesto/>.

características de éste (universal, libre, secreto y directo),⁴⁸ debieran encontrarse, de alguna u otra forma, presentes en todos ellos, sobre todo en aquellos que tutelan la participación igualitaria en la formación de la voluntad colectiva soberana.

Sin duda, en las revisiones de la legislación electoral que estén por venir deberán tratarse integralmente las cuestiones relacionadas con las garantías del sufragio, es decir, en qué medida son extensivas las nacidas y desarrolladas para los procesos electorales.

Hasta el momento, la Constitución se ha limitado a contemplar disposiciones análogas para las consultas populares y las revocatorias de mandato:⁴⁹ aquéllas que establecen que al INE le corresponde la promoción de la participación de la ciudadanía y que se constituye como la única instancia a cargo de la difusión de estos mecanismos de participación. De igual forma, la Constitución prevé que ninguna otra persona física o moral, sea a título personal o por cuenta de terceros, pueda contratar *propaganda* en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de las ciudadanas y los ciudadanos. La experiencia de los procedimientos realizados en 2021 y 2022 demostró su carácter deficitario, entre otras razones, porque el desarrollo legislativo ha sido marcadamente insuficiente, como lo evidenció la sentencia de la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 151/2021.

¿No debieran acaso encontrarse también presentes en los procedimientos de revocación de mandato garantías suficientes y adecuadas para que la formación de la voluntad ciudadana colectiva —que, de reunirse los requisitos constitucionales y legales conducentes, se traduce en voluntad soberana— sea expresión de la participación libre e igual de la ciudadanía y no, por el contrario, producto de los influjos del dinero y de los intereses de los poderosos? En este sentido, si en la contienda electoral debe prevalecer el dinero proveniente del financiamiento público (controlado y fiscalizado), ¿no debería extenderse ese mandato cuando se plantea si el resultado de las elecciones debe ser truncado anticipadamente?

Desafortunadamente, el desarrollo legislativo deficiente fue convalidado por una mayoría de integrantes de la Sala Superior del TEPJF, la cual identificó como simples manifestaciones de la libertad de expresión ciudadana la contratación y colocación de propaganda y publicidad⁵⁰ en favor del presi-

⁴⁸ Artículo 41, base 1, primer párrafo, CPEUM.

⁴⁹ Artículo 35, fracción 8, numeral 4o., y fracción 9, numeral 7o., CPEUM.

⁵⁰ Coordinados por una asociación civil, denominada Que Siga la Democracia, la autoridad electoral identificó más de mil anuncios espectaculares, 273 carteles adheridos a postes, bardas o señales de tránsito; 624 bardas pintadas o rotuladas, así como 374 lonas o mantas, por mencionar solo algunos ejemplos.

dente de la República en todo el país.⁵¹ Hasta la fecha, se desconoce —con certidumbre— el origen de los recursos empleados.

VI. COMENTARIO FINAL: CUANDO LA CONSTITUCIÓN DEJA DE SERLO

Hoy en día no cabe entender a la Constitución en el sentido antiguo del término, es decir, como cualquier articulación política de una sociedad organizada, sino, por el contrario, como un instrumento que permite la limitación del poder para el aseguramiento de las libertades públicas y los derechos fundamentales, esto es, como un mecanismo para evitar que el poder “se imponga inexorablemente sobre la condición libre de los propios ciudadanos”.⁵²

Por tanto, lo que define o caracteriza a la Constitución no es su carácter formal, sino la función que desempeña en el Estado, que no es otra cosa que dar cierto tipo de forma al poder. Por ello, hace casi noventa años el jurista ruso Boris Mirkine-Guetzévitch destacaba que toda la progresiva evolución del derecho constitucional se contrae al problema de la racionalización del poder.⁵³ La experiencia ofrecida por la historia es clara: si los ámbitos de libertad y de ejercicio de los derechos dejan de estar garantizados —especialmente por medio de una jurisdicción independiente e imparcial—, de tal suerte que no se posibilite ni se garantice la formación de la voluntad soberana a través de un proceso político libre e igual para todas las personas, se carecerá de condiciones para racionalizar y limitar el ejercicio del poder. En ese caso, la Constitución dejaría de serlo para convertirse en simple instrumento del poderoso en turno.

VII. BIBLIOGRAFÍA

ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, 2a. ed., trad. de Carlos Bernal Pulido, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014.

⁵¹ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-REP-162/2023, 8 de noviembre de 2023. Mayoría de tres votos, con el voto concurrente del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón. Disidentes: magistrada Janine Otálora Malassis y magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

⁵² Aragón Reyes, Manuel, *op. cit.*, p. 194.

⁵³ Mirkine-Guetzévitch, B., *Modernas tendencias del Derecho constitucional*, trad. de Sabino Álvarez-Gendin, Madrid, Editorial Reus, 1934, p. 2.

- ARAGÓN REYES, Manuel, *Estudios de Derecho Constitucional*, 3a. ed., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013.
- ASTUDILLO, César, *Derecho electoral en el federalismo mexicano*, México, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México-Secretaría de Gobernación-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018.
- BECERRA, Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 3a. ed., México, Ediciones Cal y Arena, 2005.
- BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, trad. de Rafael de Agapito Serrano, Madrid, Editorial Trotta, 2000.
- DÍEZ-PICAZO, Luis María, *Sistema de derechos fundamentales*, 5a. ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2021.
- GARCIADIEGO, Javier, *Historia mínima de las elecciones en México*, México, Instituto Nacional Electoral, 2022.
- GÓMEZ SÁNCHEZ, Yolanda, *Derechos fundamentales*, Cizur Menor Navarra, Thomson Reuters-Editorial Aranzadi, 2018.
- GREPPI, Andrea, *Concepciones de la democracia en el pensamiento político contemporáneo*, Madrid, Editorial Trotta, 2006.
- HESSE, Konrad, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20a. ed., Heidelberg, C. F. Müller, 1999.
- HESSE, Konrad, *Escritos de Derecho Constitucional*, CRUZ VILLALÓN, Pedro y AZPITARTE SÁNCHEZ, Miguel (eds.), Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011.
- JIMÉNEZ CAMPO, Javier, *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, Madrid, Trotta, 1999.
- MIRKINE-GUETZÉVITCH, B., *Modernas tendencias del Derecho constitucional*, trad. de Sabino Álvarez-Gendin, Madrid, Editorial Reus, 1934.
- ORBEGOSO SILVA, Miluska F., *Derechos fundamentales y prestaciones sociales. Una aproximación desde la teoría de la organización y el procedimiento*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018.
- PALOMBELLA, Gianluigi, *Constitución y soberanía. El sentido de la democracia constitucional*, trad. de José Calvo González, Granada, Editorial Comares, 2000.
- PÉREZ ROYO, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, 14a. ed., CARRASCO DURÁN, Manuel (ed.), Madrid, Marcial Pons, 2014.
- PRESNO LINERA, Miguel Ángel, *El derecho de voto*, Madrid, Tecnos, 2003.
- SCHMIDT-ASSMANN, EBERHARD, *La teoría general del derecho administrativo como sistema. Objeto y fundamentos de la construcción sistemática*, trad. de Mariano

Bacigalupo *et al.*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública-Marcial Pons, 2003.

TORRES DEL MORAL, Antonio, *Estado de derecho y democracia de partidos*, 2a. ed., Madrid, Universidad Complutense, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, 2004.

WOLDENBERG, José, *La transición democrática en México*, México, El Colegio de México, 2012.

ZAVALA ARREDONDO, Marco Antonio, “¿Por qué el INE acudió a la Suprema Corte a defender su presupuesto?”, *El Juego de la Nueva Suprema Corte*, 13 de diciembre de 2021, disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/por-que-el-ine-acudio-a-la-suprema-corte-a-defender-su-presupuesto/>.