

## EL SISTEMA ELECTORAL DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

LUIS CARBALLO BALVANERA

SUMARIO: I. *La noción jurídica de sistema.* II. *La composición del sistema electoral.* III. *La perspectiva del sistema.*

### I. LA NOCIÓN JURÍDICA DE SISTEMA

La Constitución mexicana establece en sus disposiciones un conjunto de principios, instituciones y conceptos jurídicos que forman un cuerpo ordenado, coherente y unitario en lo que concierne a sus relaciones, efectos y finalidades.

Ese conjunto ordenado de disposiciones constitucionales forma un sistema en tanto que guardan armonía razonable las normas sustantivas, los instrumentos para hacerlas efectivas y la congruencia entre ambos con los fines que postulan y sus resultados.

En la materia electoral se demuestra la integración de dicho sistema al hacer revisión del contenido de las disposiciones constitucionales que la rigen y observar sus vinculaciones y finalidades.

El sistema electoral de la Constitución mexicana está formado por varios principios fundamentales, de los que derivan instituciones, conceptos particulares y fines propios, con todo lo cual se forma un cuerpo jurídico orgánico, ordenado y coherente.

El presente estudio tiene por objeto realizar un ejercicio intelectual para identificar, por medio del método clásico de las categorías del conocimiento, cuáles son los principios rectores de la materia electoral en nuestra Constitución, así como las instituciones y los conceptos propios y particulares que la definen integrando un sistema.

Es nuestro propósito, por tanto, efectuar un repaso ordenado de las disposiciones que sobre la materia electoral establece la Constitución de la República, conscientes de que el estudio de lo que los especialistas llaman sistemas electorales en sentido estricto, integra sólo una parte del sistema general que sobre este campo contiene nuestra Constitución.

## II. LA COMPOSICIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL

### 1. *El origen de la función electoral*

Una revisión cuidadosa de las disposiciones constitucionales, descubre en lo electoral una función pública de extrema importancia para alcanzar las decisiones políticas fundamentales que se manifiestan en los artículos 39, 40, 41 y 115 de nuestra Constitución.

Las disposiciones en cita, sintetizan magistralmente la organización política de nuestro país y sus principios rectores.

Recuérdese que el primero de ellos establece el postulado toral del Estado contemporáneo: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste [...]"

En la decisión soberana de nuestro pueblo expresada en la propia Constitución, se sustenta el establecimiento mismo del Estado, al disponer el artículo siguiente que:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

El tercer precepto complementa las bases de nuestra organización política al establecer la manera como el pueblo ejerce cotidianamente su soberanía. La disposición ordena:

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 regimenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Nuestra estructura política básica se completa con lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 115 constitucional, sinopsis de la organización del orden local y urbano de la República, en los términos siguientes:

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su

división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre [...]

Conviene recordar, también, que nuestra Constitución establece la organización política y gubernativa del Distrito Federal, reconociéndole el carácter de parte integrante de la Federación y un gobierno ejercido a través de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Federación, según lo disponen los artículos 42 y 73, fracción VI de la misma.

Finalmente, la materia electoral es coincidente entre las facultades legislativas de la Federación y las de los estados de la República, por ser base de la organización federal la existencia de tales facultades en los ámbitos de competencia nacional o local, respectivamente, según se establece por los artículos 41, 115, fracción VIII, y 116, fracciones I y II de la Constitución. Por lo que concierne a la ciudadanía mexicana, la Constitución establece la facultad expresa para legislar en esta materia al Congreso de la Unión (artículo 73, fracción XVI).

Llamados a nuestra memoria los principios constitucionales a que nos referimos, conviene enfatizar que en ellos se encuentran los primeros fundamentos del sistema electoral mexicano.

El significado constitucional de las elecciones reside precisamente en este vértice originario de la expresión del sufragio, que permite al pueblo el ejercicio de su soberanía, no como expresión retórica o abstracta, sino en la más patente realidad de la dinámica del tiempo,

- al renovar la composición de los poderes públicos,
- al investir al gobierno de representatividad en los órdenes federal y local; y, en suma,
- al participar, mediante la manifestación de su voto, en los asuntos y en las funciones públicas, esencia misma de la democracia.

En atención al trascendente significado público del sufragio, la Constitución lo caracteriza con el carácter bipolar de derecho y de obligación ciudadana.

Esta concepción compleja del sufragio origina un conjunto de relaciones jurídicas de naturaleza particular y distintiva de lo electoral, que conducen a los expertos a considerar el ejercicio del voto como una función pública, misma que si bien se ve es la función pública originaria de los demás.

## 2. *La naturaleza de lo electoral*

En el contexto de nuestra Constitución, la naturaleza y esencia de lo electoral es todo lo relativo a las elecciones populares.

Más concretamente, lo electoral constitucional es todo lo concerniente al voto o sufragio público manifestado por los ciudadanos en favor de las personas que habrán de desempeñar los cargos de elección popular de la Federación, de los estados, los cargos concejiles del municipio o de miembro de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

En nuestra Constitución las elecciones son elecciones de representantes populares para el ejercicio de los poderes públicos, sean en cargos ejecutivos o como integrantes de los órganos legislativos, de los ayuntamientos municipales o de los cuerpos de deliberación.

La experiencia constitucional mexicana es escasa en lo electoral sobre asuntos específicos como es el caso del referéndum, institución conocida y desarrollada en las democracias europeas y puesta en práctica recientemente en Francia, con base en los artículos 3º y 89 de la Constitución francesa, con motivo de la aprobación del Tratado de la Unión Europea, que motivó al gobierno a optar por someterlo a votación de todo el electorado por las consecuencias de revisión constitucional que implica en varias materias, particularmente en la de ciudadanía.

En lo tocante al referéndum en México, podemos citar como único antecedente conocido el previsto por el artículo 73, fracción VI, base 2ª, que se estableció con motivo de la llamada Reforma Política del 6 de diciembre de 1977, y que tuvo breve vigencia hasta la instauración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal por reformas de 11 de agosto de 1987, así como ninguna aplicación en la práctica.

Por tanto, en lo concerniente a la naturaleza y esencia de lo electoral, a nuestro juicio existe un principio básico de nuestra Constitución que caracteriza al sufragio como el instrumento mediante el cual el pueblo ejerce su soberanía.

La naturaleza soberana del sufragio popular hace realidad los postulados republicanos, democráticos, representativos y federalistas del gobierno de la nación que preconizan las disposiciones constitucionales a que antes nos hemos referido.

El principio enunciado orienta y da sentido a las demás instituciones del sistema electoral mexicano, para hacer posible, legítima y razonable la composición de los poderes públicos de la Federación, de los estados y de los municipios, en los tiempos constitucionales de su renovación.

Tomando en cuenta su significado constitucional, tal principio exige de parte de todos los involucrados, incluyendo al gobierno y a los propios partidos políticos, respeto puntual al sufragio manifestado por el pueblo y en el que éste confía la pacífica y civilizada renovación de sus representantes.

### 3. *Los sujetos en materia electoral*

#### A. *Los ciudadanos*

En nuestro país es ciudadano tanto el varón como la mujer que teniendo el carácter de mexicano, sea por nacimiento o por naturalización, tenga dieciocho años cumplidos y un modo honesto de vivir (artículo 34).

Nuestra Constitución otorga al ciudadano las prerrogativas en materia política, entre las cuales destacan la activa de votar para elegir a sus representantes (artículo 35, fracción I) y la pasiva de ser votado para los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo público (fracción II), así como la de asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país y la de ejercer el derecho de petición en materia política (artículos 8º, primer párrafo y 35, fracción III). Los extranjeros residentes en México no tienen este derecho (artículo 8º, primer párrafo).

Los derechos políticos que consagra la Constitución tienen naturaleza de derechos públicos subjetivos íntegros e irrenunciables, según se desprende de las posibilidades de interpretación del artículo 5º, párrafo séptimo de la misma. El propio precepto impone el deber correlativo que puede alcanzar incluso a los particulares, ya que establece que el contrato de trabajo no podrá extenderse a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos de la persona.

El derecho a ser votado en elecciones encuentra una importante limitación por la aplicación del principio constitucional de no reelección, tanto en la modalidad de prohibición absoluta tratándose de los cargos de presidente de la República y de gobernador constitucional, como de la modalidad de prohibición relativa para el periodo inmediato, en los cargos de gobernador interino, provisional o sustituto, de senador, diputado federal, diputado local y miembros de los ayuntamientos municipales.

Ya hemos visto que la Constitución establece que el ciudadano tiene obligación de votar (artículo 36, fracción III), a la que se le agregan las de desempeñar los cargos de elección popular (fracciones IV y V de

dicho artículo) y las funciones electorales y de jurado (fracción V), así como la de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos (fracción I); obligación esta última establecida recientemente.

La obligación ciudadana de desempeñar funciones electorales en forma gratuita, se encuentra desarrollada como una excepción a la garantía de justa retribución del trabajo personal, consagrada por el artículo 5º, párrafo tercero de la Constitución. Asimismo, el artículo 41, octavo párrafo, fija las bases de la participación de los ciudadanos en la función pública electoral, formando las mesas directivas de las casillas durante el desarrollo de la jornada electoral.

La Constitución prevé la pérdida o suspensión de la ciudadanía mexicana en supuestos diversos, entre los que destacan como criterios uniformes para la pérdida, el sometimiento a un gobierno extranjero, manifestado de modo expreso o implicado en actos o hechos determinados; y en el caso de suspensión, la sujeción a proceso criminal o al cumplimiento de sentencia impositora de una pena (artículo 37, apartado B y 38).

Es claro que desde la categoría de conocimiento de los sujetos del sistema electoral, la Constitución establezca el principio de que el voto se encomienda, exclusivamente, a los ciudadanos en capacidad plena de ejercitar sus derechos políticos.

### *B. Los partidos políticos*

No obstante, los ciudadanos no son los únicos sujetos del sistema electoral mexicano, ya que nuestra Constitución también reconoce derechos específicos en la materia a los partidos políticos.

El concepto constitucional de los partidos políticos subraya su carácter de organizaciones de ciudadanos que hacen posible el acceso de éstos al poder, así también la calidad de entidades de interés público con atribuciones para intervenir en el llamado proceso electoral (artículo 41, segundo párrafo).

Obedeciendo a esa caracterización de interés público, toca al legislador ordinario completar los elementos necesarios que de tiempo en tiempo es necesario revalorar, para definir la existencia de un partido político y, consecuentemente, la capacidad para su funcionamiento como tal.

Los partidos políticos tienen en México entre otros derechos mínimos, reconocidos por la Constitución, el de usar en forma permanente los medios de comunicación social, con objeto de difundir sus programas

e ideas, particularmente al tiempo en que se desarrollan las campañas electorales (artículo 41, cuarto párrafo).

La Constitución admite la posibilidad de partidos políticos de orden local, por ser la materia electoral coincidente entre las facultades legislativas de la Federación y las de los estados de la República, como antes hemos visto. Además, implícitamente se encuentra reconocida dicha posibilidad, al establecer de manera diferenciada el derecho de los partidos políticos nacionales a participar en las elecciones estatales y municipales, regulando expresamente en este campo de competencia local (artículo 41, párrafo 6º).

Es conveniente destacar que, conforme a la Constitución, los partidos políticos nacionales “deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular” (artículo 41, quinto párrafo), lo cual ha sido entendido como una garantía y una seguridad en favor de los propios partidos políticos, misma que se ha visto reconocida por la legislación secundaria al establecerse la prerrogativa del financiamiento público a los propios partidos.

Las bases constitucionales de los partidos políticos en México se completan con el establecimiento de los fines que deben perseguir, a saber:

- a) Promover la participación del pueblo en la vida democrática,
- b) Contribuir a la integración de la representación nacional, y
- c) Hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo (artículo 41, tercer párrafo).

De lo anterior se observa la importancia constitucional de los partidos políticos, pues como entidades de interés público, favorecen a los ciudadanos en el ejercicio de su derecho constitucional a ser votado en elecciones populares, y acercan a éstos a la posibilidad de obtener los cargos correspondientes, dado que ello es su objeto y en su búsqueda se apoyan en programas y organización específicos.

La anterior precisión conceptual implica de mi parte comprender a los partidos políticos como piezas fundamentales en el sistema electoral mexicano, pero ubicados como auténticos instrumentos al servicio de la actividad electoral de los ciudadanos, quienes son a mi juicio los verdaderos actores de esta actividad, el principio y el fin de las elecciones populares.

### *C. Los poderes públicos y las autoridades electorales federales*

En buena medida el gobierno, formado por los poderes públicos y las autoridades electorales federales, constituye otro más de los sujetos en la materia electoral.

A dichos poderes la Constitución atribuye diversas responsabilidades derivadas de los diversos principios que establece para asegurar la consecución de las finalidades electorales, entre ellas, en plano relevante, las de organización y protección del proceso electoral.

A partir de la reforma constitucional de 1990, producto de un proceso constitucional sumamente complejo, pero abundante en aportaciones de todos los sectores sociales y políticos involucrados, ha quedado establecido con claridad y correctamente ubicado en el artículo 41 de la Constitución, el principio de que la organización de las elecciones federales es una función estatal ejercida por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, mejorando indudablemente lo que al respecto previó la reforma de 1987.

El significado de la función electoral ha sido puesto en relieve por el constituyente al establecer que en su ejercicio deberá estar regida por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.

Se ha dejado en claro, asimismo, que en el ejercicio de tan importante función pública tendrán participación los partidos políticos nacionales y los ciudadanos según lo disponga la ley.

Para este efecto se ha establecido un organismo público, el Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, a quien toca el desempeño de todas las actividades relacionadas con la preparación y organización de las elecciones federales, el cual cuenta con un órgano superior de dirección integrado por consejeros representantes de los citados Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Federación, por consejeros magistrados designados por dichos poderes, y por representantes nombrados por los partidos políticos nacionales.

Así también existe un tribunal autónomo, el Tribunal Federal Electoral, que es el órgano jurisdiccional en la materia, mismo que comparte con el Instituto las atribuciones de conocer y resolver los medios de impugnación que establece la ley y que está integrado por magistrados nombrados por ambos poderes.

La Constitución dispone que contra las resoluciones del Tribunal no procederá juicio o recurso alguno y sólo aquellas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral podrán ser modificadas o revocadas por

los Colegios Electorales de las Cámaras mediante el voto de las dos terceras partes de los votos presentes, con lo cual se robustece la definitividad de dichas resoluciones (artículos 41, undécimo párrafo y 60, penúltimo párrafo).

Tanto los consejeros magistrados del Instituto como los magistrados del Tribunal deben satisfacer, como mínimo, los requisitos que exige la propia Constitución para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y son electos por la mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes en la Cámara de entre los propuestos por el Ejecutivo Federal que al menos deben ser del doble de los necesarios para ocupar las vacantes (artículo 41, último párrafo).

Es conveniente señalar que la Constitución prescribe que el Instituto cuente en su estructura, además del órgano superior de dirección antes descrito, con órganos ejecutivos y técnicos que disponen de personal calificado proveniente del servicio electoral profesional, así como con un órgano de vigilancia integrado mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales.

De todo lo anterior se desprende que la composición de los órganos electorales, a no dudar, asegura para ellos una mayor representatividad, principio que debe ser subrayado en el marco del sistema electoral mexicano.

El Poder Legislativo, además de las atribuciones antes mencionadas, ejerce una por demás definitiva en la función electoral, consistente en la calificación de las elecciones de sus propios miembros e inclusive de la del Poder Ejecutivo, a través de los Colegios Electorales (artículos 60 y 74, fracción I).

Finalmente, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, en los casos en que pueda ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión (artículo 97, tercer párrafo); facultad que tiene un claro sentido de verificación y protección del sufragio.

#### *D. Los poderes públicos y las autoridades electorales locales*

En atención a nuestro sistema federal de gobierno, a los citados poderes y autoridades competen correlativas responsabilidades públicas en lo que concierne a los procesos electorales locales.

En el citado orden constitucional, nuestra carta magna sólo prevé unas cuantas bases del sistema electoral estatal y municipal, dejando en amplia libertad a los poderes locales para establecerlo.

En efecto, una revisión del título quinto relativo a los estados de la Federación nos indica que se refieren a la forma directa de elección de gobernadores, miembros de legislaturas locales y de ayuntamientos; al desarrollo del principio de no reelección tratándose de los mismos funcionarios, y de que la legislación estatal electoral introduzca el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios (artículos 115 y 116).

A mi juicio sería conveniente que el avance logrado en las bases constitucionales del sistema electoral federal a que nos acabamos de referir, que recogen las experiencias de las reformas de 1987 y de 1990, se lograra proyectar en el orden local para las elecciones estatales y municipales.

Para ello me parece que sería indispensable que la Constitución general de la República estableciera los principios torales del proceso electoral, la participación responsable de los poderes públicos, partidos políticos y ciudadanos en la organización de las elecciones y los lineamientos mínimos de composición de las autoridades electorales locales.

Pienso que la realidad aconseja el establecimiento de esas bases constitucionales mínimas y uniformes, en la configuración de los sistemas electorales de los estados de la República.

#### 4. *Las cualidades del voto*

El voto público debe manifestarse mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo (artículo 41, párrafo tercero).

El precepto constitucional relativo tiene particular importancia por contener varios principios cualitativos del voto que caracterizan al sistema electoral mexicano.

Que el voto sea universal significa que tienen derecho a ejercerlo, en principio, todos los ciudadanos que forman el electorado y acreditan esa calidad.

Reconocida por la Constitución la aplicación general de la ley y la igualdad ante la misma, en lo electoral lleva implicado que el derecho de voto se ejerza indiscriminadamente y sin exclusivismos.

Que el voto sea libre significa que se encuentre libre de presiones sobre el votante, con el fin de obtener la más pulcra y espontánea manifestación política de éste.

El voto libre y espontáneo impide no sólo actos negativos de presión, de violencia física o moral, sino también los favorecedores de comportamientos parciales como la compra de votos u otras semejantes.

Que el voto sea secreto implica un derecho mínimo de protección para el votante, dado que al ser innominado se evita posibles represalias que impidan su manifestación espontánea.

Que el voto sea directo garantiza apego y respeto de la decisión de cada votante e impide que ésta sea modificada por el criterio de un intermediario.

Este último principio fue introducido en el texto originario de nuestra Constitución y sólo cuenta con limitadas excepciones en los supuestos de falta absoluta de presidente de la República a que se refieren los artículos 73, fracción XXVI, 84 y 85 de la misma, casos en que la elección del funcionario que deba suplirlo corresponde al Congreso de la Unión o, en los recesos de éste, a la Comisión Permanente del mismo, razón por la que el mecanismo opera como una auténtica elección indirecta.

Este principio es reiterado por la Constitución al referirse a las características de las elecciones de cada uno de los representantes populares. Así tenemos que el sufragio es directo en el orden federal para elegir al presidente de la República (artículo 81) y diputados y senadores al Congreso de la Unión (artículos 51 y 56); en el orden local para elegir gobernador y miembros de las legislaturas (artículo 116, fracción I, segundo párrafo), así como para ser miembro de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (artículo 73, fracción VI, base 3a.) y presidente municipal, regidor y síndicos en los ayuntamientos (artículo 115, fracción I, segundo párrafo).

Conviene precisar que la propia Constitución admite la posibilidad de que tratándose de los miembros de los Ayuntamientos, puedan ser electos en forma indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad; supuestos que se presentan como excepciones en los casos extremos de falta absoluta de los elegidos de manera directa o por declaración legislativa de que han desaparecido por alguna causa grave (artículo 115, fracción I, tercer párrafo).

O sea, la elección indirecta sólo se admite en la Constitución como una posibilidad de ejercicio de una facultad excepcional concedida en

favor de los cuerpos legislativos formados ordinariamente, pero nunca para que los ciudadanos voten por electores en caso específico.

Por tanto, el principio de elección directa es consistente y característico de nuestro sistema electoral.

### *5. Las cualidades de la representación*

Bajo este epígrafe concibo la ubicación de lo que la doctrina tradicional considera como sistemas electorales en sentido estricto, esto es, los formados por las reglas y los mecanismos de elección de los representantes populares.

Si se observa con detenimiento, una vez que el sufragio público se ha manifestado, la regla de elección es indicativa de ciertas cualidades que quedan impresas en la representación popular.

Así, tenemos que si la elección es por representación proporcional, por mayoría relativa o por mayoría calificada, el efecto de la elección será producir una menor o una mayor representatividad en dicha elección.

En otros términos, la representación del elegido se verá manifestada en su origen mismo, si bien es cierto, una vez elegido dicha cualidad debe desaparecer para reconocer en su nombramiento el carácter de representante sin adjetivos.

Al respecto la Constitución establece, para el orden federal, que la elección de presidente de la República sea directa, como acabamos de ver (artículo 81), “y en los términos que disponga la ley electoral”, razón por la cual el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que dicha elección sea por mayoría relativa (artículo 9).

Situación semejante ocurre tratándose de los senadores de la República, pues el artículo 56 de la Constitución establece en su segundo párrafo que la legislatura del estado de que se trate o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, “declararán electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos”.

Es en el supuesto de los diputados al Congreso de la Unión en el que nuestra Constitución establece una forma de representación que combina la elección por la mayoría de votos emitidos con la elección por representación proporcional (artículo 52).

A este sistema la doctrina extranjera lo denomina como “sistema mixto de dominante mayoritario”, catalogación que algunos constituciona-

listas mexicanos cuestionan no sin razón por hacer manifiesto un dominio de la mayoría sobre las minorías.

El citado precepto establece que la Cámara de Diputados se integre por trescientos diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y doscientos diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Cabe el comentario que la combinación de los dos mecanismos de elección ha tenido en nuestro país el propósito de corregir los defectos de la representación por mayoría relativa que impide que los sufragios minoritarios cuenten con voces y con representantes, particularmente en la Cámara de Diputados que es el órgano legislativo que debe recibir puntualmente a todos los sectores de la representación nacional.

En el orden local, este sistema se plasma constitucionalmente en la elección de los que habrán de formar la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, órgano de representación ciudadana, que se forma por cuarenta miembros electos por el principio de mayoría relativa o simple y veintiséis miembros electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinomial (artículo 73, fracción VI, base 3a.).

La elección de gobernador de un estado queda sujeta a lo que establezcan la Constitución y las leyes electorales locales (artículo 116, párrafo segundo y fracción I), las cuales prevén el sistema de mayoría de los votos emitidos en dicha elección.

Ya con anterioridad hicimos notar que la Constitución general de la República establece que en la legislación local electoral se introduzca el sistema de diputados de minoría para integrar los congresos locales (artículo 116, fracción II, último párrafo) y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios (artículo 115, fracción VIII).

Cabe advertir que el llamado sistema de diputados de minoría deberá ser el de representación proporcional mediante listas votadas en circunscripciones electorales, con objeto de que guarde congruencia y uniformidad en todo el país.

Conviene comentar que el sistema constitucional de esta manera formado, permite, en lo que concierne a la cualidad de la representación manifestada por el voto, una mayor participación de los ciudadanos, de los partidos políticos y en general de la sociedad civil en todos los procesos electorales de la nación.

Es muy clara la tendencia que en el plano de la Constitución se manifiesta por impulsar y promover este sistema combinado de mayoría relativa y representación proporcional en la Cámara de Diputados, legislaturas estatales y ayuntamientos municipales, iniciado hace escasos quince años y que, a mi juicio, ha permitido ampliar las posibilidades de los partidos políticos, particularmente los minoritarios, en las contiendas electorales del país.

El adelanto observado en ese lapso no ha tenido precedente y se ha traducido en los hechos, en la formación real de un régimen de partidos políticos y un sistema de participación de las diferentes corrientes históricas de concepción política e ideológica del país y ha abierto la posibilidad de su transformación y de la formación de otras nuevas, todo lo cual proyecta hacia el futuro la formación de un sistema político plural en los cuerpos de representación antes mencionados.

#### *6. La representación por número y lugar de los electores*

El sistema electoral mexicano toma en cuenta el número y el lugar de ubicación de los electores, particularmente relevante para el sistema combinado de representación mayoritaria y proporcional de los miembros de la Cámara de Diputados.

Así tenemos que ambos factores, número y lugar de los electores, tiene significada importancia en la composición de los distritos electorales uninominales y en las circunscripciones plurinominales.

Al respecto, el artículo 53 constitucional establece que los trescientos distritos uninominales se demarcarán geográficamente, dividiendo la totalidad del país entre dicho número y ponderando la distribución de los propios distritos electorales entre las entidades federativas, según el último censo de población, sin que la representación de cada una pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

La propia Constitución establece cinco circunscripciones plurinominales para la elección de los doscientos diputados de representación proporcional, dejando a la ley secundaria la forma de la demarcación geográfica de dichas circunscripciones.

En el caso de los electos para la Asamblea de Representantes del Distrito Federal por el principio de representación proporcional, la Constitución establece una sola circunscripción en el propio Distrito Federal (artículo 73, fracción VI, base 3a.).

### 7. *La fórmulas de distribución de la representación proporcional*

La Constitución también prevé las reglas para la distribución de los doscientos diputados electos por el principio de representación proporcional (artículo 54).

Tales reglas se fundamentan en el hecho de que un partido político nacional demuestre haber alcanzado una proporción mínima de uno y medio por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales.

En todo caso la Constitución prevé diferentes supuestos de comparamiento de la votación nacional respecto de los distintos partidos políticos contendientes en la elección, con el propósito de efectuar un reparto equitativo de los escaños correspondientes a la representación proporcional. Estas reglas, en síntesis, son las siguientes:

a) Se fija un tope para la asignación de diputados a un partido político, de tal manera que en ningún caso cuente con más de trescientos cincuenta representantes en la Cámara mediante ambos principios electorales, esto es, el de mayoría relativa y el de representación proporcional.

b) En caso de que ningún partido obtenga el 35% de la votación nacional, se asignan diputados a los partidos por el número de los que se requiera para que su representación en la Cámara por ambos principios corresponda al porcentaje de votos obtenido. Esta regla es aplicable bajo la condición de que dichos partidos políticos hayan rebasado el mínimo de 1.5% de la votación para las listas regionales y que hayan participado electoralmente en un mínimo de doscientos distritos uninominales.

c) Si un partido político obtiene el mayor número de diputados de mayoría relativa y al menos el 35% de la votación nacional, tiene derecho a que se le asignen diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta en la Cámara; así como dos diputados adicionales por cada uno por ciento de la votación obtenida por encima del 35% y hasta menos del 60%.

d) En el supuesto de que un partido político obtenga entre el 60 y el 70% de la votación nacional y su número de diputados de mayoría relativa represente un porcentaje inferior en el total de miembros de la Cámara, tendrá derecho a que se le asignen diputados de representación proporcional en número necesario hasta alcanzar "el mismo porcentaje de votos".

Una revisión superficial de las reglas de distribución anteriores descubre ciertas incongruencias en sus resultados que pueden ser distorsio-

nantes de los propósitos manifiestos del sistema de representación proporcional y que parecen contradecir su existencia con sobrerrepresentaciones en los partidos predominantes.

### 8. *El proceso electoral*

Elemento importante del sistema electoral mexicano lo encontramos en las bases constitucionales que norman el proceso electoral, entendido éste como la sucesión de actos, la secuencia de fases que constituyen el ciclo electoral, desde la preparación hasta la calificación de las elecciones.

Al proceso electoral se refiere el artículo 41, segundo y décimo párrafos de la Constitución, mismo que se encuentra formado, en sus etapas iniciales, por una serie de actos de la competencia del organismo autónomo al que la Constitución asigna la función de organizar las elecciones federales, puede continuar, en el caso de controversia ante el Tribunal Federal Electoral y concluye, finalmente, en los Colegios Electorales de las Cámaras, en los que la Constitución confía la calificación de las elecciones.

### 9. *La jurisdicción electoral*

La Constitución dispone que en la ley se establezca un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público y el citado Tribunal, que será el órgano jurisdiccional en materia electoral.

La existencia de tal sistema de defensas es corolario indispensable en la obra del constituyente de edificar el sistema electoral.

Conocido es para los abogados la importancia de los medios de defensa y más aún la importancia de la jurisdicción.

En síntesis, debemos recordar que es la jurisdicción una de las principales funciones jurídicas de aplicación del derecho y, en los casos que este último prevé, fuente creadora de normas.

Por estas circunstancias, considero de gran relevancia el establecimiento con el carácter de auténtico órgano jurisdiccional del Tribunal Federal Electoral.

Su existencia permitirá la aplicación con regularidad de las disposiciones electorales y la creación de un cuerpo de criterios interpretativos que darán mayor certeza, imparcialidad y objetividad a los procesos electorales.

Cabe apuntar, asimismo, que la propia Constitución establece que el sistema de medios de defensa deberá normarse por el principio de lega-

lidad y por el principio de dar definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales.

Tales principios son parte fundamental en el sistema, siendo relevante la preocupación del constituyente en precisar con claridad que el llamado proceso electoral en sentido amplio, deberá ir dejando concluidas sus distintas etapas, como medio más eficaz para lograr la certeza que exigen sus dimensiones y alcances.

#### 10. *Los fines del sistema*

Todo sistema jurídico tiene una finalidad a alcanzar. No sería posible la construcción de una serie de disposiciones si no tuvieran un objetivo. El derecho es un producto de los hombres agrupados y organizados en el Estado, para regular su propio comportamiento orientado hacia fines y valores trascendentales que culminan finalmente en el de la justicia.

En materia política, los fines del derecho son intermedios para alcanzar aquél, pero no por ello menos importantes y valiosos.

Todo el sistema electoral de la Constitución se encuentra normado por los fines superiores de lograr una cabal representación de los distintos sectores de la sociedad civil y, a través de la más amplia, responsable y convencida participación ciudadana en los procesos electorales, hacer efectivo el régimen democrático de nuestra República.

### III. LA PERSPECTIVA DEL SISTEMA

El sistema electoral de la Constitución mexicana forma un cuerpo orgánico, armónico y coherente de disposiciones que contienen principios, instituciones y conceptos particulares.

Dicho sistema ha sido producto de avances graduales realizados en reformas constitucionales ocurridas durante los últimos treinta años.

Es satisfactorio el estado actual del sistema electoral en la Constitución, a la luz de nuestra historia y de los empeños efectuados por todos los sectores involucrados para transformarlo en beneficio de una mayor representación ciudadana, de un mejor régimen democrático y, en suma, del avance de la República.

El examen del sistema electoral de la Constitución, sin embargo, descubre que existen algunos asuntos en los cuales podría intentarse un nuevo avance.

Con la modestia de los limitados alcances de este estudio, observo la posibilidad de que se establezca en la Constitución las bases mínimas

y elementales que debieran normar la función electoral en el orden local de los estados y municipios de la República, a la luz de las que ya rigen los procesos electorales federales y a las cuales nos hemos referido.

Bases mínimas relativas a dicha función pública que toca ejercer a los Poderes Legislativo y Ejecutivo estatales y de las que surjan órganos autónomos de la autoridad electoral y de carácter jurisdiccional, que como hemos observado son de fundamental importancia para imprimir la certeza, imparcialidad y objetividad a los procesos electorales.