

LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LOS AYUNTAMIENTOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA

Jorge MADRAZO

SUMARIO: I. *Antecedentes*. II. *Representación proporcional y reforma política*. III. *Representación proporcional y democratización integral*. IV. *Reflexiones comparativas latinoamericanas*.

I. ANTECEDENTES

Durante muchos años los estudios del derecho constitucional mexicano y, particularmente los de carácter electoral, se circunscribieron al análisis de la normatividad federal, olvidando que las entidades federativas tienen capacidad para la producción de normas jurídicas, que cuentan con una realidad política particular y que forman parte de la unidad nacional. Tal situación parecería ser reflejo del constante proceso de centralización que había venido padeciendo el país, y que impregnó también a la doctrina constitucional.

La bibliografía sobre cuestiones constitucionales de las entidades federativas ha mostrado algún crecimiento durante la última década,¹ pero todavía es insuficiente e incompleta.

¹ Arteaga Nava, Elisur, "Notas para un derecho constitucional estatal", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, años 3 y 4, núms. 3 y 5, 1979 y 1981; Carrillo Prieto, Ignacio, "Las declaraciones de derechos en las primeras constituciones de las entidades federativas mexicanas", *Anuario Jurídico*, México, UNAM, III-IV, 1976-1977; Escuela Libre de Derecho, *Legislación pública estatal*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, publicado por el Instituto Mexicano del Seguro Social, 1984 (consta de 31 tomos); Fix-Zamudio, Héctor, "Posibilidades de innovación institucional en las entidades federativas", *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, pp. 285 a 309; Hernández Viveros, Víctor M., "Sistemas locales de reformas constitucionales en México", *Estudios Jurídicos*, Jalapa, Veracruz, núm. 1, 1974; Lucero Antuna, Héctor, *Evolución político constitucional de Baja California Sur*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1979; Madrazo, Jorge, "Reformas a la Constitución Política del Estado de Guanajuato", *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*, México, vol. 8, núm. 26, enero-abril de 1979; *id.*, "Reformas a la Constitución Política del Estado de Jalisco", *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*, México, vol. 8, núm. 26, enero-abril de 1979; *id.*, "La reforma política en las entidades federativas", *Problemas*

El tema del presente artículo ha sido objeto de algunas aproximaciones doctrinales,² pero aún no contamos con un estudio globalizado: e interdisciplinario que explique todas sus implicaciones y consecuencias. Con el deseo de adelantar en este propósito, hemos escrito la presente colaboración, desde una perspectiva fundamentalmente jurídica.

No ha sido todavía concebido en el mundo un sistema electoral que refleje con absoluta fidelidad la voluntad popular en la integración de los órganos de gobierno, pero el sistema de escrutinio por mayoría relativa, elemento central de la teoría clásica de la representación, ha ido dejando su lugar al sistema de la representación proporcional, o bien a sistemas mixtos, cuyas ventajas respecto del sistema mayoritario simple son incuestionables.

Particularmente a partir de la segunda posguerra, el sistema de la representación proporcional se ha ido extendiendo rápidamente en las democracias occidentales;³ prácticamente no existe país con un relativo grado de avance democrático que no haya incorporado alguna de las variadísimas fórmulas y combinaciones que ofrece la representación proporcional.

En nuestro país la primera forma embrionaria de la representación proporcional apareció en 1962, con el régimen llamado de diputados de partido, que permitió que los partidos de oposición entonces existentes, pudieran tener una presencia más significativa en la Cámara

jurídicos de México, México, Federación Nacional del Colegio de Abogados, 1982, pp. 59-71; Madrid Hurtado, Miguel de la, "División de poderes en las entidades de la Federación mexicana", *Estudios de derecho constitucional*, 2a. ed., México, Porrúa, 1980; Ovalle Favela, José, "El poder judicial en las entidades federativas", *Revista del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Durango*, Durango, núms. 2-3, abril-septiembre de 1981; Ruiz Massieu, Mario, "Derecho público local (una aproximación al esquema jurídico del estado de Guerrero)", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XIV, núm. 42, septiembre-diciembre de 1981.

² Madrazo, Jorge, "Federalismo y partidos políticos locales en México", *Revista del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Durango*, Durango, núms. 8 y 9, octubre de 1982-marzo de 1983, pp. 31-57; *id.*, "Un panorama de la reforma electoral en los estados y municipios de la República Mexicana", *Anuario Jurídico*, México, IX, 1982; *id.*, "La representación proporcional en los municipios", *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*, México, año 12, vol. 12, núm. 40, septiembre-diciembre de 1983; *id.*, "La reforma electoral en el Estado de México. Un comentario legislativo", *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*, México, año 9, vol. 9, núm. 31, septiembre-diciembre de 1980; *id.*, "La reforma electoral en el estado de Baja California Sur. Un comentario legislativo", *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*, México, año 9, vol. 9, núm. 31, septiembre-diciembre de 1980.

³ Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 5a. ed., Barcelona, Ariel, 1970, pp. 158 y ss.

REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LOS AYUNTAMIENTOS 523

de Diputados. Las reglas y requisitos de este sistema tuvieron que ser atenuadas diez años más tarde, en 1972, para hacer efectivamente posible el acceso más sistemático de corrientes políticas minoritarias a la Cámara de Diputados federal.

En cuanto a las entidades federativas, éstas fueron paulatinamente incorporando el sistema de diputados de partido en la integración de sus legislaturas locales; para 1975 casi una tercera parte de los estados de la Federación habían plasmado ese sistema en sus constituciones particulares. Sin embargo, durante todo este tiempo los procesos de apertura democrática no habían podido descender hasta el nivel municipal.

El 28 de septiembre de 1976, la Constitución del estado de Nuevo León se reformó para establecer el sistema de regidores de partido, que habría de operar de un modo muy similar al método que hasta entonces se utilizaba para elegir a la Cámara de Diputados federal y a algunas legislaturas estatales. Desde un punto de vista normativo, esta reforma significó el primer paso para contar en los ayuntamientos con representantes de corrientes políticas minoritarias, inaugurando una nueva fase en el desarrollo político municipal.

II. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL Y REFORMA POLÍTICA

El 6 de diciembre de 1977 se publicaron en el *Diario Oficial* de la Federación las reformas y adiciones a 17 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del proceso de la reforma política.

Uno de los aspectos más significativo de las referidas enmiendas constitucionales, fue la modificación del sistema de elección de la Cámara de Diputados federal. A partir de entonces, la Cámara se integra con cuatrocientos diputados, de los cuales trescientos son electos mediante el sistema de mayoría relativa, y hasta cien mediante representación proporcional, por listas regionales votadas en cinco circunscripciones plurinominales, como máximo.

Afortunadamente, la reforma de 1977 no olvidó a las entidades federativas y, sobre todo, a los municipios y, consecuentemente, fue adicionada la entonces fracción III del artículo 115, a fin de que en la elección de las legislaturas locales se introdujera el sistema de "diputados de minoría", así como el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuese de trescientos mil o más habitantes. Esta adición puso

de manifiesto el propósito de que la apertura democrática que representaba la reforma política no quedase reducida, como los intentos anteriores, al exclusivo ámbito de la Federación, sino que abarcara también a las entidades federativas y a sus municipios.

El artículo primero transitorio de la reforma de 6 de diciembre de 1977, estableció que dentro de los seis meses posteriores a la entrada en vigor del respectivo decreto de publicación, los estados de la Federación iniciarían las reformas constitucionales necesarias para adoptar lo establecido en el artículo 115, fracción III, último párrafo, de la Constitución general de la República.⁴

En cuanto a la integración de los ayuntamientos, la exposición de motivos de la iniciativa de reformas precisó que la incorporación del principio de la representación proporcional en aquellos municipios que tuvieran una población de trescientos mil habitantes o más, tenía el propósito de que este sistema operara en los municipios cuyo volumen de población lo hiciera posible y tomando en cuenta que el cuerpo edilicio fuese relativamente numeroso, de tal manera que las fórmulas electorales de la representación proporcional tuvieran viabilidad.

La implantación de esta reforma al nivel municipal impuso a los estados la necesidad de asumir dos distintos tipos de decisiones: La primera, fue en qué municipios operaría la representación proporcional: si exclusivamente en aquellos que tuvieran la población referida en el artículo 115, o también, en municipios con menor población. En todo caso, esta segunda posibilidad no violentaría el mandato constitucional, pues podía interpretarse que la utilización de la representación proporcional era una obligación en los municipios con población de trescientos mil o más habitantes pero que, en ejercicio de su autonomía política, los estados podrían establecer la incorporación de este método electoral en municipios con menor población.

Huelga decir que si la representación proporcional hubiese sido aplicada sólo en los municipios con la población mencionada en el artículo 115, esta fórmula hubiera podido beneficiar tan sólo a 36 de los 2,377 municipios de la República.

De esta suerte, solamente trece entidades federativas⁵ asumieron el criterio de incorporar la representación proporcional en municipios

⁴ En este trabajo no abordamos el problema de la integración de las legislaturas, pero al respecto puede verse: Madrazo, Jorge, "Las legislaturas estatales en la encrucijada constitucional de México", *Memoria del II Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1984.

⁵ Baja California, Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Tamaulipas y Veracruz.

REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LOS AYUNTAMIENTOS 525

con trescientos mil o más habitantes. Los restantes estados lo establecieron en municipios que iban desde los doscientos mil ⁶ hasta los veinticinco mil habitantes.⁷ Para dos entidades federativas (San Luis Potosí y Zacatecas) el dato del número de población no fue significativo, sino que se atuvieron al tamaño del ayuntamiento. En cualquier caso, en cada una de las entidades federativas la representación proporcional se aplicaría, por lo menos, en uno de sus municipios.

La segunda decisión fue la relativa al método particular para aplicar la representación proporcional. En este sentido es importante destacar que la fracción III del artículo 115 era omisa sobre el particular: dejaba a cada estado la decisión sobre los procedimientos y características del sistema, respetando de esta manera su autonomía constitucional.

Los 31 estados de la Federación resolvieron no aplicar la representación proporcional para la elección de todo el ayuntamiento, sino reservarla para los cargos de carácter fundamentalmente colegiado; es decir, para las regidurías. El resto de los puestos del ayuntamiento se seguirían eligiendo mediante mayoría relativa. La decisión fue establecer un sistema mixto, parecido al que opera en la Cámara de Diputados federal, tomando ventaja de la experiencia que en este sentido ya se tenía en la República.

Por otra parte, si bien existió unanimidad en cuanto a la decisión de aplicar la representación proporcional exclusivamente a las regidurías, los estados adoptaron distintas fórmulas para llevarla a cabo. En este sentido, podemos agrupar a las entidades federativas en tres grupos:

a) Los estados que optaron por adicionar el ayuntamiento con un solo regidor, llamado "de representación proporcional", que sería atribuido al partido político que, no habiendo obtenido la mayoría de votos en el municipio, tuviera la mayor cantidad de votos entre los partidos minoritarios. El candidato a primer regidor de la lista de ese partido resultaría electo regidor de "representación proporcional".⁸

b) Los estados que establecieron una diferenciación expresa, para los efectos de la elección, entre regidores de mayoría y de representación proporcional, es decir, el principio de proporcionalidad no se

⁶ De 100 000 a 200 000 lo establecieron los estados de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco y Yucatán.

⁷ En municipios con menos de 100 000 habitantes, en los estados de Baja California Sur, Durango, Hidalgo, Sonora y Tlaxcala.

⁸ En los estados de Baja California y Coahuila.

aplicaría a la totalidad de las regidurías en juego. De esta suerte, al partido político que hubiera alcanzado la mayoría de votos, se le acreditarían de su lista los candidatos a presidente municipal, síndico o síndicos y regidores de mayoría. Los regidores de representación proporcional serían asignados a los partidos minoritarios de mayor votación.

En este sistema, el número de regidores de minoría estaría claramente establecido y significaría entre 10% y 25% de la totalidad de posiciones del ayuntamiento.

Para que a un partido político le fuesen acreditados este tipo de regidores minoritarios, sería menester cumplir con una serie de requisitos: no haber alcanzado el triunfo por mayoría relativa en la misma elección; haber alcanzado un determinado porcentaje mínimo de votación (generalmente de 1.5); haber registrado planilla de candidatos, etcétera.⁹

c) Un tercer método fue el adoptado por aquellos estados, en donde la representación proporcional se aplicaría para la elección de todas las regidurías en juego. De esta forma, al partido político que alcanzara la mayoría relativa, se le acreditarían de su lista de candidatos el presidente municipal y los síndicos. Seguidamente, la votación total emitida para todas las planillas se dividiría entre las regidurías por repartir, a fin de obtener un cociente electoral, asignándose a cada partido político tantas regidurías como número de veces se contuviera el cociente electoral entero en su votación y, en su caso, utilizando el método de resto mayor decreciente.¹⁰

Hasta ese momento de nuestro moderno desarrollo democrático, si bien es cierto que la reforma a la fracción III del artículo 115 había resultado muy positiva y alentadora, abría muchísimas posibilidades para su expansión y profundización.

III. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL Y DEMOCRATIZACIÓN INTEGRAL

La descentralización de la vida nacional, articulada mediante la reforma municipal fue, indudablemente, uno de los reclamos populares que el licenciado Miguel de la Madrid, entonces candidato a la presi-

⁹ En los estados de Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas.

¹⁰ En los estados de Aguascalientes, Guanajuato, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Tlaxcala y Veracruz.

REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LOS AYUNTAMIENTOS 527

dencia de la República, escuchó durante su gira electoral. Por ello, apenas instalado en la presidencia, promovió un importante proceso de enmiendas constitucionales entre las que destacó la reforma municipal.

El artículo 115 de la ley fundamental fue objeto de una importantísima modificación, que implicó cuestiones económicas, administrativas, políticas y sociales.

Ciertamente la reforma al artículo 115 era necesaria: durante mucho tiempo habíamos estado exigiendo del municipio bondades y resultados que no había podido brindar por causa de vicios de origen y problemas estructurales. La mencionada reforma deja ahora al municipio en una adecuada plataforma para procurar su fortalecimiento efectivo y convertirlo realmente en el gobierno esencial y primario de la comunidad.

En el concepto del que esto escribe, la reforma municipal del 3 de febrero de 1983 es una de las más significativas enmiendas que nuestra ley fundamental ha tenido a lo largo de sus casi setenta años de vigencia.

De la extensa variedad temática de la reforma municipal, sólo nos corresponde ocuparnos en este aspecto de la modificación en la aplicación del principio de la representación proporcional.

Simple en su expresión, pero muy profundo en su intención, el único cambio consistió en eliminar la cifra de trescientos mil habitantes o más que señalaba la entonces fracción III para la utilización del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos.

En su iniciativa de reformas, el presidente De la Madrid precisó:

En lo tocante a la fracción VIII que corresponderá a los estados, se reproduce en sus términos el texto, tal y como se encuentra dispuesto en los párrafos relativos a la fracción III del actual artículo 115, con la sola variante relacionada con la integración de los ayuntamientos mediante el principio de la representación proporcional, suprimiendo el límite poblacional establecido en el texto vigente del precepto, por considerar que el avance de la reforma política y la madurez cívica alcanzada por los ciudadanos hacen innecesarios el límite actual de trescientos mil habitantes o más en un municipio para tener derecho a elegir a los miembros del cabildo mediante el principio de representación proporcional, máxime que algunas constituciones locales reconociendo esa circunstancia, han eliminado o disminuido aquel límite, en uso de las facultades de los poderes estatales.¹¹

¹¹ Madrid Hurtado, Miguel de la, *El marco legislativo para el cambio, México,*

En el debate parlamentario suscitado con motivo de la reforma del artículo 115, el párrafo en cuestión no dio origen a ninguna discusión sustancial y, desde luego, fue recibido con beneplácito por los partidos de oposición. En todo caso, se trataba de procurar el ensanchamiento del espacio político en un terreno en el que la oposición había exhibido notorias limitaciones.

En cuanto a la intención de la reforma de que la representación proporcional opere en todos los ayuntamientos del país, no podemos pasar por alto el hecho de que el único partido político que presenta candidatos en la totalidad de los municipios es el PRI, resultando en cambio todavía muy estrecha la participación de los partidos de la oposición.

Por ejemplo, en Chihuahua, en una de las últimas elecciones de 67 municipios del estado el PAN sólo postuló candidatos en 38, el PSUM en menos de diez, al igual que los demás partidos de oposición. En las elecciones celebradas en el Estado de México en 1981, la oposición presentó planillas de la siguiente forma: cuatro el PDM; seis el PST; veintiséis el PAN; nueve el PCM (ahora PSUM) y sólo el PRI presentó en los 121 municipios del estado.

En Veracruz, de 203 ayuntamientos la oposición no rebasó el 50% de candidatos.¹²

Las anteriores cifras expresan, a primera vista, que el propósito de la reforma de que las corrientes políticas minoritarias estuviesen representadas en los 2,377 municipios de la República no se conseguirá en el corto plazo. Su extensa materialización depende de la capacidad de movilización y convocatoria de los partidos de oposición.

El 4 de febrero de 1984 se venció el plazo para que los estados adecuaran sus constituciones particulares y su legislación ordinaria a las nuevas estipulaciones del artículo 115 de la Constitución federal.

El ejercicio de revisión de la nueva normatividad de las entidades federativas, muestra las siguientes características generales y tendencias:

- a) En todos los casos, las constituciones locales fueron reformadas para incorporar el principio de que todos los ayuntamientos se complementarían con municipales o concejales de representación proporcional.
- b) Se mantuvo la decisión de que la representación proporcional sólo se aplicara para la elección de los regidores.

Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, 1983, t. III, p. 22.

¹² Arreola, Alvaro, "Elecciones municipales", *Las elecciones en México, evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI-ISUNAM, 1985, pp. 338 y ss.

REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LOS AYUNTAMIENTOS 529

c) Se definió que para los efectos de la elección, se hiciera una distinción expresa entre los regidores de mayoría y los regidores de representación proporcional.

d) El número de regidores de representación proporcional se estableció de acuerdo con el número de regidores de mayoría, o bien conforme a la población municipal. Parecería conveniente detenerse un momento en este punto que es de fundamental incidencia en la reforma de 3 de febrero de 1983.

En Yucatán, por ejemplo, cuyo sistema de gobierno municipal es el de concejales, se establece en el artículo 5º de la Ley Electoral del estado que si el ayuntamiento se integra con hasta seis concejales de mayoría, se adicionará hasta uno de representación proporcional; si cuenta con hasta doce de mayoría se adicionará con dos de representación proporcional y si tiene trece o más de mayoría, podrán contar con hasta cuatro de representación proporcional. Idéntico criterio opera en Zacatecas.

Otro caso es el de Colima, cuya Ley Electoral simplemente declara que en cada uno de los diez municipios del estado podrán elegirse hasta dos regidores según el principio de la representación proporcional. Igual consideración se hace en Querétaro.

Con distinto criterio, la Ley Electoral del Estado de México prevé que habrá hasta un regidor de representación proporcional en los municipios cuya población no exceda de ciento cincuenta mil habitantes; dos, si su población va de doscientos cincuenta mil a quinientos mil. Igual criterio, pero cifras de población distintas, se establecen en Guerrero, Coahuila, Tamaulipas, Puebla, Sonora e Hidalgo.

Por su parte, la Constitución Política del estado de Morelos señala en el artículo 115, fracción III, inciso a, que los regidores de representación proporcional corresponderán al 25% del total de regidores del ayuntamiento de que se trate. En términos muy similares plantea la cuestión la Ley Electoral de Nuevo León y la de Nayarit, aunque esta última señala un mínimo de munícipes de representación proporcional para municipios determinados.

Finalmente, en Baja California Sur, todos los ayuntamientos se complementan con un regidor de representación proporcional, excepto el de la capital del estado que cuenta con dos.

e) En ningún caso el número total de regidores de representación proporcional es superior a cinco, ni mayor del 25% del ayuntamiento. En este sentido el modelo federal se ha seguido uniformemente.

f) La mayoría de las entidades federativas han establecido que bajo

ningún concepto podrán atribuirse a un mismo partido político minoritario más de dos asientos de representación proporcional.

g) Los requisitos que se exigen a los partidos políticos para otorgar regidurías de representación proporcional son variables pero, por lo general, destacan las siguientes:

- 1) Haber registrado planillas por lo menos en una tercera parte de los municipios del estado.
- 2) No haber obtenido el triunfo por el sistema de mayoría relativa.
- 3) Haber obtenido por lo menos el 1.5% de la votación total emitida en la elección del ayuntamiento correspondiente.

En este último requisito es donde mayores variaciones se observan; por ejemplo, en el estado de México, el porcentaje de votación exigido cambia respecto de la población del municipio en donde se lleve a cabo la elección: si el municipio tiene hasta ciento cincuenta mil habitantes, el porcentaje es de 5.5; si está entre ciento cincuenta y quinientos mil habitantes, el porcentaje es de 2.5 y si excede la última cifra de población, es de 1.5%. Igual situación se observa en Nuevo León. En Guerrero y Morelos el porcentaje, en forma uniforme, se eleva hasta el 15%; en Oaxaca al 6% y en Coahuila al 5%.

h) Las fórmulas electorales para la aplicación de la representación proporcional varían también de estado a estado pero, en lo general, se pueden observar los siguientes criterios:

- 1) En los casos en que debe repartirse una sola curul minoritaria, ésta se atribuye al partido que obtenga el segundo lugar en la votación, siempre y cuando satisfaga los requisitos legales.
- 2) En lo general, las curules de representación proporcional se asignan mediante la obtención de un cociente electoral simple o natural y mediante resto mayor decreciente, en su caso.
- 3) En otros casos, la primera curul se asigna al partido que obtenga el segundo lugar en votación, la segunda al que hubiere logrado el tercer lugar y, así sucesivamente, siempre y cuando todos los partidos alcancen el mínimo de votación exigido por la ley.
- 4) La regla general es que los regidores de representación proporcional se asignan a los partidos políticos minoritarios de entre sus candidatos inscritos en las correspondientes planillas como primer y segundo regidor, en su caso. Algunos estados, sin embargo, exigen dos planillas a cada partido: una para

REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LOS AYUNTAMIENTOS 531

la elección de mayoría y otra para la representación proporcional. Tal es el caso de Coahuila, por ejemplo.

Más allá de los procedimientos que en forma tan sumaria hemos descrito, puede advertirse fácilmente en el proceso de la democratización municipal la firme voluntad política de continuar avanzando en la ruta descrita.

La ley, como impulso y factor del cambio social ya existe. Su materialización efectiva es una responsabilidad que abarca a todos: gobierno federal y gobiernos estatales; partidos políticos y electorado; dirigentes y ciudadanos, obreros, campesinos, estudiantes, etcétera.

IV. REFLEXIONES COMPARATIVAS LATINOAMERICANAS

En América Latina la utilización de fórmulas de representación proporcional al nivel de las asambleas municipales es un dato prácticamente generalizado.

En Colombia, por ejemplo, la reforma constitucional de 1968 estableció el sistema de cociente electoral como norma general para la integración de las corporaciones de representación popular, en donde, desde luego, están incluidos los concejos municipales.

El artículo 172 de la Constitución colombiana expresa:

A fin de asegurar la representación proporcional de los partidos, cuando se vote por dos o más individuos en elección popular o en una corporación pública, se empleará el sistema de cociente electoral. El cociente será el número que resulte de dividir el total de votos válidos por el de puestos por proveer. Si se tratare de la elección de sólo dos individuos, el cociente será la cifra que resultare de dividir el total de votos válidos por el número de puestos por proveer, más uno.

El número de miembros que integran cada concejo municipal es variable, pero se establece una representación mínima de seis concejales, que va creciendo en razón de la población del municipio.

La Registraduría Nacional del Estado Civil tiene a su cargo la elaboración y publicación oportuna de la lista del número de concejales que puede elegir cada municipio.

Las candidaturas se formulan por la modalidad de listas cerradas y bloqueadas y los escaños que gane la lista se atribuyen a los candidatos siguiendo el orden con que ellos aparecen.

La regla para la atribución de escaños es la del cociente electoral simple, conocido como método de *Hare*, y cuando sólo se deben proveer dos puestos, la regla utilizada es el cociente rectificado o sistema de *Hagenback-Bischoff*.¹³

En Costa Rica, la elección tanto de los diputados como de los municipios de todos los cantones se lleva a cabo mediante la representación proporcional exclusivamente. El sistema que se utiliza es el de cociente, subcociente y mayor residuo, con el fin de hacer realidad una representación de las minorías en cada circunscripción. El sistema establecido en el Código Electoral de 1952 tiende a favorecer a las minorías organizadas en partidos políticos. La elección de los municipios se lleva a cabo mediante lista bloqueada, sin que quepa la posibilidad de *panacher*.¹⁴

La Ley electoral guatemalteca, aprobada como ley constitucional este mismo año, establece un sistema muy parecido al mexicano, es decir, la elección del alcalde, síndicos y concejales será hecha por sistema mixto, aplicando la mayoría relativa y la representación proporcional.

Se establece la cifra repartidora sin apreciarse residuos para los cargos de concejales con el objeto de que la planilla ganadora del alcalde y síndicos cuente con asientos en el concejo y se evite la pugna tradicional en el país entre el alcalde y concejo adverso.¹⁵

En Venezuela, la Ley Orgánica del Sufragio y, más particularmente, la Ley Orgánica del Régimen Municipal, promulgada el 18 de agosto de 1978, establece que el gobierno municipal se ejerce por el concejo municipal. El número de integrantes es variable pero no puede ser menor de siete ni mayor de diecisiete. Los concejales son electos mediante representación proporcional exclusiva y a través de postulación por lista.¹⁶

Finalmente, en Honduras las reglas básicas para la elección de las corporaciones municipales pueden resumirse de la siguiente forma:

a) El total de votos válidos depositados en el municipio se divide entre el número total de funcionarios municipales que deban ser electos, obteniendo así un cociente electoral municipal.

b) Es declarado alcalde el primer ciudadano que aparezca en la lista de candidatos que haya obtenido la mayoría de sufragios, restán-

¹³ Hernández Becerra, Augusto, Rafael Villegas y otros, *Legislación electoral comparada*, San José, Costa Rica, CAPEL-UNAM, 1986, pp. 13 y ss.

¹⁴ *Idem*, pp. 77 y ss.

¹⁵ *Idem*, pp. 133 y ss.

¹⁶ *Idem*, p. 343.

dose del total de votos que favorece a dicha lista el equivalente de un cociente electoral municipal.

c) Es declarado síndico municipal el primer ciudadano que aparezca en la lista favorecido con el más alto número de sufragios, después de haber restado el cociente electoral municipal. Si la lista fuese la misma, se declarará electo a quien figure en ella en segundo lugar. Se sustraerá un cociente electoral municipal de la cantidad total de votos restantes en favor de la planilla de donde se hubiere declarado electo el síndico municipal.

d) De los resultados obtenidos después de las operaciones anteriores y aplicado a éstos los valores conseguidos y un sistema descendente de cociente y residuos, se procede a declarar electos al número requerido de regidores.¹⁷

No ha sido nuestro propósito realizar un examen exhaustivo de la legislación electoral municipal latinoamericana, pero, en todo caso, estamos persuadidos de que los datos anteriores demuestran, en términos generales, un avance significativo en los países de la región. El asomarnos al derecho comparado nos permite concluir que nuestro país sigue avanzando considerablemente en el contexto regional; que algunas de nuestras fórmulas se han incorporado en otros estados latinoamericanos, de quienes, al unísono, podemos aprovechar experiencias e imaginación.

¹⁷ *Idem*, p. 179.