

UN PANORAMA DE LA REFORMA ELECTORAL EN LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La reforma al artículo 115 de la Constitución Federal.* III. *Integración de las legislaturas locales. Diversos sistemas.* IV. *La calificación de las elecciones.* V. *Algunos resultados electorales.* VI. *Integración de los ayuntamientos. Diversos sistemas.* VII. *Conclusiones.*

I. *Introducción*

1. El 6 de diciembre de 1977 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a 17 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro de lo que se ha llamado, según la tesis oficial, "Reforma Política".

Uno de los preceptos adicionados fue el artículo 115 constitucional, en el que se estatuyó la obligación de las entidades federativas de integrar sus legislaturas con diputados de minoría e incorporar el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de aquellos municipios que contaran con una población de 300 000 o más habitantes.

2. Esta ponencia pretende presentar en forma panorámica una visión del proceso de incorporación de la reforma electoral, prevista en la disposición federal antes citada, a las constituciones locales así como a las legislaciones electorales y municipales de los estados de la República.

3. La variedad de formas, sistemas y métodos que han utilizado los estados de la federación para incorporar el principio de la participación de las minorías, nos ha obligado a realizar una sistematización cuyas características son las siguientes: Se ha dividido la ponencia en dos rubros principales: integración de las legislaturas locales e integración de los ayuntamientos. En el primer rubro, las entidades federativas han sido divididas en dos grupos de acuerdo con las características que esencialmente les son comunes. Con el mismo criterio se han dividido en tres grupos en el segundo rubro.

4. A pesar de que en cada uno de los grupos de cada rubro hay factores comunes que nos permiten su agrupamiento, no es menos cierto que hay innumerables variantes en cuanto a requisitos, porcentajes y procedimientos. Por esta razón hemos considerado conveniente hacer tan sólo el señalamiento de los límites máximo y mínimo de los elementos constantes de cada grupo. Los estados de características más peculiares merecen una mención particular.

5. Por diferentes problemas en la obtención del material legislativo se ha dejado de analizar el caso del estado de Hidalgo; asimismo, una parte de la legislación ordinaria, a nivel electoral y municipal, ha sido imposible de conseguir,

razón por la que, a esta ponencia, no puede dársele el carácter de una investigación concluida y definitiva. Sin embargo, el estudio de cada una de las reformas a las constituciones de 30 estados de la República y de buena parte de la legislación ordinaria local, nos permite por ahora presentar este avance.

II. La reforma al artículo 115 de la Constitución Federal

6. El artículo 115 constitucional, que establece las bases de organización de las entidades federativas y del municipio, fue adicionado, en su fracción III, con un párrafo que dispone lo siguiente:

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá 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 los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes.

7. Con esta adición se ha pretendido que el intento de apertura democrática, que constituye la llamada reforma política, se amplíe a los estados y a los municipios y no quede tan sólo reclusa en el ámbito de la federación. El principio general es por demás justificado, pues no puede pensarse en un intento democratizador que no parte de los órganos primarios y elementales de gobierno del Estado Federal mexicano.

8. 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 presente decreto, los Estados de la Federación iniciarán las reformas constitucionales necesarias para adoptar lo establecido en el artículo 115, fracción III, último párrafo de la Constitución General de la República.

9. En cuanto a la integración de las legislaturas locales, en primer término, es necesario precisar los alcances de la expresión *diputados de minoría*. La exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional presentada por el ejecutivo sólo expresó que:

Con el fin de proporcionar un mayor pluralismo en la composición de los Congresos estatales, resulta necesario adicionar en su parte final el artículo 115 de la Constitución para establecer un sistema de elección en el cual, sin que deje de dominar la elección mayoritaria, se permite el acceso de diputados de minoría.

10. El artículo 115 deja abierta la puerta para que las legislaturas locales, en ejercicio de la autonomía estatal, establezcan el sistema que les parezca más conveniente para hacer posible el acceso de las minorías a los congresos locales.

11. En los debates en las Cámaras de Diputados y de Senadores se señaló con insistencia que las legislaturas locales podrían integrarse bien a través del sistema mixto de representación, con sus características de dominante mayoritario y de representación proporcional de las minorías, que es el sistema utilizado para la

integración de la Cámara Federal de Diputados, o bien a través del sistema de diputados de partido que, por cierto, ya habían establecido —con diversas modalidades— más de una tercera parte de las entidades federativas.

12. En cuanto a la integración de los ayuntamientos, la exposición de motivos de la iniciativa de reformas precisó que la incorporación de los principios de la representación proporcional en aquellos municipios que tuvieran una población de 300 000 o más habitantes 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.

13. A este respecto, debe tenerse en cuenta, que la constitución obliga a las entidades federativas a incorporar la representación proporcional en los municipios de 300 000 o más habitantes, pero esto no implica que dichos estados no pueden hacerlo en municipalidades de menor población. A mayor abundamiento, debe tenerse presente que en toda la República no pasan de una veintena los municipios con población de 300 000 habitantes, lo que dejaría a más de una tercera parte de los estados de la República ante la imposibilidad de incorporar la representación proporcional en la vida municipal.

14. Desde nuestro punto de vista la representación proporcional puede incorporarse en municipios con población menor de 300 000 habitantes, siempre y cuando el número de pobladores del municipio y el número de integrantes de los ayuntamientos hagan posible la aplicación efectiva del sistema proporcional.

15. Por otra parte, la expresión *principio de representación proporcional* que utiliza el artículo 115 en cuanto a la integración de los ayuntamientos, no es menos ambigua que la de diputados de minoría. Aquella expresión parece en principio descartar la idea de munícipes o concejales de partido, al contrario de lo que sucede respecto a los integrantes de las legislaturas locales.

16. Tampoco es una obligación de las entidades federativas incorporar la representación proporcional con las modalidades, requisitos y procedimientos del sistema establecido en la Constitución Federal.

17. De acuerdo a la redacción del artículo 115 debe interpretarse que los partidos políticos contendientes en las elecciones municipales acreditarán los munícipes en proporción exacta a los votos obtenidos. Además, la representación proporcional puede aplicarse a la totalidad de la planilla que, auténticamente, constituye una lista regional. Por esta razón el sistema de representación proporcional parece ser el más idóneo para llevar a cabo las elecciones municipales, pues dicho sistema supone necesariamente la existencia de dichas listas.

18. A partir del 11 de marzo de 1978 se inicia el proceso de reformas a las constitucionales de los estados para incorporar los nuevos principios electorales contenidos en el citado artículo 115. El Estado de México fue la primera entidad federativa en aprobar las reformas a su constitución. Huelga decir que las reformas constitucionales obligaron en la mayoría de los casos a la expedición de nuevas leyes electorales locales o, cuando menos, a profundas modificaciones de las existentes, así como a la reforma de las leyes orgánicas municipales.

III. Integración de las legislaturas locales. Diversos sistemas

19. En este rubro, como ya se ha anunciado, los estados de la República han sido clasificados en dos grupos. El primero de ellos corresponde a aquellos estados que presentan como características comunes los elementos del sistema mixto establecido a nivel federal, con sus características de predominante mayoritario y representación proporcional de las minorías. El segundo grupo está integrado por los estados que han adoptado el principio general del sistema de diputados de partido, aunque a estos se les denomine de diversa forma.

20. Los estados que integran el primer grupo son los siguientes: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Durango, Guanajuato, Morelos, Nayarit Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quinta Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, que suman en total 23 entidades federativas, lo que representa más de las dos terceras partes de todos los estados de la República.

21. La reforma electoral necesariamente propició el incremento en el número total de legisladores en los congresos locales. En este grupo el estado que mayor número de legisladores prevé es el de Veracruz, con hasta 31 diputados y, el que menos, el de Colima, con hasta 9 diputados.

22. El principio general que rige para los estados de este grupo es el sistema de carácter mixto integrado por el principio de elección mayoritaria relativa en distritos electorales uninominales y elección por el principio de representación proporcional a través de listas votadas en una o más circunscripciones plurinominales. Las constantes de este grupo son las siguientes:

23. El número de curules a asignar por representación proporcional oscila entre un mínimo de dos y un máximo de quince, éste es el caso de Veracruz que junto a San Luis Potosí merecerán un análisis particular. Independientemente de estos dos estados la entidad federativa que porcentualmente mayor número de curules de representación proporcional tiene en relación con las de mayoría relativa es el estado de Quintana Roo, en donde las curules de representación proporcional significan el 27.27% del total de la legislatura a integrar; el que en este aspecto tiene menos es el estado de Baja California con un 14.28%. En general, las curules a repartir por representación proporcional fluctúan entre un 20.0% a un 25.0%.

24. Todos los estados de este grupo establecen un número fijo de distritos electorales uninominales para llevar a cabo la elección de diputados por mayoría relativa, con excepción de uno, que es el estado de Campeche, en donde se conserva la ya vieja fórmula de elegir a un diputado por cada 20 000 habitantes.

25. La base para realizar la demarcación territorial de los distritos electorales que componen cada estado es la resultante de dividir la población total del estado, conforme al último censo general, entre el número de distritos electorales señalados en cada caso, teniendo también en cuenta para su distribución los factores geográfico y socioeconómico.

26. La inmensa mayoría de los estados establecieron una sola circunscripción

plurinominal, que comprende todo el territorio del estado, para llevar a cabo la votación por listas, con excepción de los estados de Tabasco y Coahuila; este último estableció que podría haber hasta dos circunscripciones plurinominales, sin embargo, en sus recientes elecciones, se determinó una sola de estas circunscripciones.

27. La elección de los diputados de representación proporcional se ajustan, en general, a las siguientes bases:

28. a) Para que un partido político tenga derecho a presentar su lista de candidatos debe acreditar que cuenta con su registro definitivo y que participa con candidatos en un número determinado de distritos electorales uninominales. Este número es de lo más variado y va desde los estados que exigen participar con candidatos en una tercera parte de dichos distritos, hasta los que exigen participación en las 3/4 partes de los distritos electorales uninominales. En este último caso se encuentra el estado de Quintana Roo, que exige participar con candidatos de mayoría en seis de sus ocho distritos electorales.

29. b) Sólo tendrán derecho a acreditar diputados de representación proporcional, los partidos políticos que hayan alcanzado un porcentaje mínimo de votación y no hayan ganado un número determinado de curules de mayoría relativa. En cuanto al primer requisito, por lo general, se exige haber obtenido el 1.5% del total de la votación emitida para las listas, pero este número se incrementa hasta el 5.0% que exige el estado de Colima. Respecto del segundo requisito, que exige no haber obtenido constancias de mayoría, por lo general, se fija este número en dos, pero hay varios estados que los aumentan a tres y hasta cuatro como lo hace el estado de Sinaloa.

30. c) A los partidos políticos se les asignará el número de diputados de su lista que corresponda al porcentaje de votos obtenidos en la circunscripción plurinominal, y para hacer dicha asignación se debe seguir el orden en que aparezcan los candidatos en las listas respectivas.

31. d) Si dos o más partidos políticos con derecho a participar en la distribución de las listas regionales, obtienen en su conjunto un número determinado de constancias de mayoría, entonces sólo será objeto de reparto la mitad e incluso la tercera parte de las curules que debieran asignarse por representación proporcional. Este número de constancia es por lo general de 2, 3 y hasta 4. El caso extremo lo representa el estado de Guanajuato que lo exige en número de 6, lo que representa el 25% del total de curules por asignar.

32. Es de hacerse notar la falta de técnica legislativa que se observa en varias de las constituciones locales, como por ejemplo en la del estado de Querétaro, que establece que en el caso de que dos o más partidos políticos con derecho a participar en la distribución de las listas obtuvieran en su conjunto tres o más constancias de mayoría sólo será objeto de reparto el 50% de las curules que deben asignarse por representación proporcional, y como éstas son tres, entonces resulta que lo que puede asignarse es una curul y media, y no cabe duda que esto representa todo un reto para la ciencia.

33. El estado de Oaxaca no estableció el último de los requisitos citados, y

en su lugar dispuso que cuando en las elecciones contendieren únicamente dos partidos, sólo sería objeto de reparto el 50% de las curules de representación proporcional.

34. Hasta aquí, como ha podido seguramente observarse, las constituciones locales han seguido uno por uno los elementos, requisitos y procedimientos contenidos en los artículos 51 a 54 de la Constitución Federal. Sólo los estados de San Luis Potosí y Veracruz se salen de este esquema, presentando características muy peculiares.

La constitución del estado de San Luis Potosí establece que su legislatura estará compuesta por *once* diputados electos por mayoría relativa en igual número de distritos uninominales, y hasta *nueve* diputados electos por el principio de representación proporcional. Resulta sorprendente advertir que las curules de representación proporcional significan el 45.0% del total de curules de la legislatura. Sin embargo, la sorpresa se desvanece al encontrar que en el procedimiento no se exige el requisito de no haber ganado un número determinado de constancias de mayoría, con lo que se deja abierta la puerta para que el partido mayoritario, es decir, el PRI, participe también en la asignación de curules de representación proporcional, lo que constituye una verdadera novedad dentro del sistema. La constitución de San Luis Potosí expresa que ningún partido político podrá obtener más de quince diputados en total, con el que, en realidad, son sólo cinco las curules que de hecho pueden obtener los partidos de oposición.

35. El sistema establecido por la constitución de Veracruz es prácticamente idéntico al de San Luis Potosí. La legislatura veracruzana se integra con dieciséis diputados electos por el principio de mayoría relativa en otros tantos distritos electorales uninominales y por hasta *quince* diputados electos por representación proporcional a través del sistema de listas votada en una circunscripción plurinominal. Al igual que el caso anterior, no se fija la barrera de no haber obtenido un número determinado de constancias de mayoría para participar en la asignación de curules de representación proporcional, con lo que el partido mayoritario también puede participar en la asignación de curules por este segundo sistema. La constitución de Veracruz dispone que los partidos políticos tendrán derecho a que les sean reconocidos hasta veintitrés diputados sumando los electos por mayoría relativa y por representación proporcional. Así, los partidos de oposición podrán aspirar a ocupar ocho curules en la legislatura, lo que representa el 25.8% del total de los diputados.

36. El segundo grupo, está integrado por los siguientes estados: Chihuahua, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán y Nuevo León. Todos ellos siguen el principio general de los diputados de partido, a pesar de que la mayoría los designa simplemente como diputados de minoría. Solamente el estado de Jalisco conserva la denominación de diputados de partido. El Estado de México los denomina diputados de representación proporcional.

37. El criterio clasificador de este grupo se basó fundamental en la inexistencia de una segunda votación para elegir a los diputados de minoría.

38. Los requisitos para la asignación de diputados de minoría son los siguientes:

39. a) Participación con candidatos a diputados de mayoría en una tercera parte, en la mitad y hasta en las dos terceras partes de los distritos electorales. Los estados de Guerrero, Michoacán y Jalisco no establecen este requisito.

40. b) El estado de Nuevo León exige que para que los partidos políticos tengan derecho a diputados de minoría no deben haber ganado más de dos diputaciones de mayoría y el Estado de México establece este mismo requisito, sólo que exige no haber ganado tres o más curules por el sistema de mayoría relativa. Michoacán lo fija en uno y Chihuahua en ninguno.

41. c) Haber obtenido un tanto por ciento de la votación total emitida en el estado, que va desde el 1.5% que exige el Estado de México hasta el 9% que exige el estado de Michoacán.

42. En cuanto al procedimiento para el reparto, el estado de Jalisco dispone que se atribuirá un diputado de partido propietario y otro suplente al partido que, reuniendo los requisitos establecidos, obtenga cuando menos el 3.5% de la votación total, hasta agotar las curules de minoría autorizadas. Si después de este procedimiento aún hubiese curules por repartir se asignarán a los partidos que hubieran obtenido el 9% de la votación total del estado, asignándose las curules por orden decreciente de sufragios.

43. La constitución del estado de Guerrero establece que al partido político que obtenga el 2.5% de la votación del estado se le asignará de entre sus candidatos un diputado de minoría. La asignación se realiza de acuerdo con el número decreciente de sufragios.

44. En el estado de Chihuahua, hay lugar a que los partidos políticos acrediten un diputado de minoría si alcanzan el 5% de la votación total en la elección respectiva. Si más de cuatro partidos políticos reúnen los requisitos exigidos, se asignarán las curules a los partidos que mayor número de sufragios hubieran logrado.

45. La constitución del estado de Nuevo León establece que a cada partido político que obtuviere cuando menos el 5% pero de la votación global de los partidos minoritarios, les será acreditado un diputado de minoría. Si más de 5 partidos políticos estuvieran en este supuesto, las curules de minoría se distribuirán de acuerdo a la cantidad total de sufragios por cada partido en orden decreciente. Si después de aplicada la regla del 5% quedan curules por distribuir, las restantes serán asignadas por el sistema de resto mayor de votos, una vez deducidos los que hubieran sido utilizados para asignar la primera curul. Ningún partido político tendrá más de dos diputados de minoría.

46. En este grupo, el estado que más peculiaridades presenta es el Estado de México. Su legislatura está compuesta hasta por 37 diputados, contribuyendo, por tal razón, la legislatura más numerosa de todos los estados de la República. De estos, hasta 37 diputados, 28 son electos por el sistema de mayoría relativa y, hasta nueve, que representan el 24.32%, por el procedimiento de diputados de minoría, a los que la Constitución del Estado denomina de representación proporcional.

47. La elección de los diputados de representación proporcional se realiza a

través de tres circunscripciones en el estado, integradas cada una por los distritos electorales.

48. Los partidos políticos que no hubieren obtenido tres o más constancias de mayoría, tienen derecho a que les sean acreditados, entre sus candidatos registrados, diputados de minoría, siempre y cuando alcancen por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida en el estado, una vez deducida la que haya obtenido en favor de sus candidatos en los distritos en que haya alcanzado mayoría.

49. A quien satisfaga estos requisitos le será asignado un diputado de "representación proporcional", que será el que haya alcanzado el mayor porcentaje de votación minoritaria.

50. Las siguientes asignaciones se deben hacer a los candidatos de los partidos que han alcanzado en los distritos respectivos los porcentajes más elevados de la votación minoritaria en cada una de las tres circunscripciones, siempre y cuando sigan manteniendo el porcentaje mínimo estatal requerido, una vez deducidas las votaciones de los diputados de representación proporcional ya asignadas. Sin embargo, en ningún caso, podrán asignarse a un mismo partido más de tres diputaciones de representación proporcional.

IV. *La calificación de las elecciones*

51. Por lo que hace a la calificación de las elecciones de los diputados, la inmensa mayoría de los estados adoptaron el mismo sistema que el recientemente establecido en el artículo 60 de la Constitución Federal, que consiste en la integración de un colegio electoral integrado por una cuarta parte de los presuntos diputados, de los cuales el 60% debe pertenecer a los electos por mayoría relativa y el 40% a los de representación proporcional.

52. Los estados de Puebla, Sinaloa y Tamaulipas conservaron el sistema de autocalificación por la totalidad de los presuntos diputados.

53. Las constituciones de los estados de Durango y Zacatecas en imitación del artículo 60 de la Constitución Federal, establecen la procedencia del recurso de reclamación ante el Supremo Tribunal de Justicia del Estado contra las resoluciones del colegio electoral de la legislatura local. Si este tribunal considera que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación de las elecciones lo hará del conocimiento del congreso para que éste emita nueva resolución que tendrá el carácter de definitiva e inatacable.

54. Ésta es una clara muestra de que los estados, por lo general, imitan a tal grado las instituciones federales, que tal pareciera que los constituyentes locales carecen de autonomía. No queremos perder esta oportunidad de denunciar el mal tino que se tuvo al dar competencia a la Suprema Corte para conocer del recurso de reclamación, sobre todo por que nuestro más alto Tribunal sólo está facultado para emitir una opinión, no una decisión definitiva, pudiendo el colegio electoral adoptar o no esa opinión y, en este segundo supuesto, podría crearse un enfrentamiento inútil entre los poderes.

55. Esta misma opinión la reproducimos a nivel local, e incluso agregamos que si la razón para establecer a nivel federal el citado recurso fue el que se

dejara sentir la voz, la presencia de un órgano tan respetable como la Suprema Corte de Justicia, este argumento no podría ser utilizado válidamente a nivel local, porque, desgraciadamente, en la mayoría de los casos, los tribunales superiores de justicia de los estados son manipulados por los gobernadores.

V. *Algunos resultados electorales*

56. Hasta la fecha han sido varias las entidades federativas que han celebrado elecciones ordinarias para la renovación de sus legislaturas locales. De entre ellas hemos seleccionado dos de las más importantes para dar a conocer los resultados electorales.

57. El dos de julio pasado se celebraron las elecciones en el Estado de México. En los 28 distritos electorales que componen la entidad, resultaron triunfadoras las fórmulas de candidatos del Partido Revolucionario Institucional. La asignación de los llamados diputados de representación proporcional recayó solamente en dos partidos de oposición: el Partido Acción Nacional que acreditó tres diputados propietarios con sus suplentes de representación proporcional y el Partido Popular Socialista, a quien le fueron asignados el mismo número de diputados de minoría.

58. Como bien puede recordarse, la legislatura del Estado de México se integra con hasta 9 diputados de "representación proporcional", de donde se desprende que dejaron de asignarse tres de estas curules, en virtud de que ningún otro partido político alcanzó el requisito de haber obtenido el 1.5% del total de la votación emitida.

59. El segundo ejemplo lo constituye el estado de Nuevo León, en donde se llevaron a cabo elecciones el día primero de julio de 1979. De los quince distritos electorales que componen el estado, y en los que se celebró la elección de diputados por mayoría relativa, en catorce resultaron triunfadoras las fórmulas del Partido Revolucionario Institucional. En el décimo quinto distrito electoral la fórmula ganadora fue la del Partido Acción Nacional.

60. Las cinco diputaciones de minoría que se prevén fueron asignadas de la siguiente forma: dos al Partido Acción Nacional, dos al Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y una al Partido Popular Socialista.

VI. *Integración de los ayuntamientos. Diversos sistemas*

61. Ya advertimos en un principio, que el artículo 115 de la Constitución Federal impone la obligación a las entidades federativas de incorporar el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de aquellos municipios con población de 300 000 o más habitantes, pero que discrecionalmente los estados de la federación podían ampliar la representación proporcional a municipios con una población menor.

62. En cuanto a este punto, la reglamentación que hacen las constituciones locales es muy diversa, siendo susceptible de una clasificación en siete grupos.

63. El primer grupo está integrado por aquellos estados que establecieron el

principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios con población de 300 000 o más habitantes, es decir, en aplicación exacta del artículo 115. El grupo lo conforman ocho estados que son los siguientes: Baja California, Campeche, Coahuila, Chihuahua, Guerrero, México, Tamaulipas y Veracruz. Sobre este último estado es de destacarse que también amplía la representación proporcional en municipios que por su importancia política, económica, social y cultural, y por el número de integrantes de su cuerpo edilicio lo ameriten.

64. El segundo grupo está integrado por los estados que redujeron la cifra establecida en la Constitución Federal a 200 000 o más habitantes. Este grupo está integrado por 5 estados, que son los siguientes: Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, Sinaloa y Yucatán.

65. Los estados del tercer grupo establecieron el principio de la representación proporcional en municipios con 150 000 habitantes o más y lo forman los estados de Colima y Chiapas.

66. El cuarto grupo lo integran los estados de Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sonora y Tabasco, que establecen la representación proporcional con municipios con 100 000 o más habitantes. El estado de Puebla lo estableció en forma diferencial y dispuso que en la capital del estado, el ayuntamiento se completaría con tres regidores de representación proporcional, y en los demás que alcanzaron los 100 000 habitantes con dos.

67. El quinto grupo lo integran aquellos estados que fijan una población menor de 100 000 habitantes para la incorporación del principio de representación proporcional. Son los estados de Tlaxcala, que lo redujo a 75 000 habitantes; Durango, que lo estableció en 25 000 habitantes, con un regidor de minoría, excepto en los municipios de la capital, Gómez Palacio y Lerdo, en donde habrá dos regidores de minoría, y el estado de Nuevo León que lo fija en 12 000 habitantes.

68. El estado de Nuevo León merece una mención especial, principalmente porque el 28 de septiembre de 1976 se reformó su constitución a efecto de establecer el principio de los regidores de partido, por primera vez en México. A partir de entonces hubo regidores de partido en 6 municipios del estado. De aquí el escaso número de habitantes que se exige para la vigencia del principio de la representación proporcional. Su elevación hasta la cifra fijada en la Constitución Federal o incluso a una menor, hubiera equivalido a un decrecimiento en los derechos políticos del pueblo de Nuevo León.

69. El sexto grupo lo integran los estados de Baja California Sur y Morelos, los que, sin hacer referencia al número de pobladores que deben existir para que se incorpore la representación proporcional, sencillamente mencionan particularmente los municipios en los que esto se hará. Baja California Sur señala que se realizará en el municipio de la capital del estado y Morelos precisa que este principio se incorporará en los municipios de Cuernavaca y Cuautla.

70. Por último, el séptimo grupo está integrado por aquellos estados que incorporan el principio de la representación proporcional no en base al número

de habitantes de los municipios sino en base al número de integrantes de los ayuntamientos, y lo forman los estados de Zacatecas y San Luis Potosí. La constitución zacatecana prevé que los ayuntamientos que se compongan de ocho regidores de elección mayoritaria se complementarán hasta con dos de representación proporcional, las que tengan diez de mayoría relativa con tres de representación proporcional y los que tengan doce de mayoría relativa con cuatro de representación proporcional. El estado de San Luis Potosí prevé en su constitución que los municipios que se integran con once regidores de elección mayoritaria, complementarán sus ayuntamientos hasta con cuatro regidores de representación proporcional.

71. Hasta la fecha no hemos tenido oportunidad de conocer las leyes electorales y municipales de Jalisco y Michoacán, razón por la que a este respecto, no podemos hacer ninguna referencia.

72. Todos los estados de la República establecieron la representación proporcional únicamente para la elección de regidores, aún en aquellos casos en que se prevé una sindicatura colegiada. Así pues, la elección del presidente municipal, de los síndicos y, en su caso, de los agentes municipales y alcaldes judiciales, se realiza a través del sistema de mayoría relativa.

73. De acuerdo al método utilizado para la asignación de los casi unánimemente llamados "regidores de representación proporcional" la clasificación es la siguiente: el primer grupo está integrado por aquellos estados que establecen la existencia de un solo regidor de minoría. Como es obvio, no puede hablarse de un sistema de proporcionalidad cuando es sólo una la curul de minoría a atribuir. El partido político que obtiene mayoría relativa de votos en la elección municipal acredita su planilla, compuesta por el presidente, el o los síndicos y los regidores de mayoría. El partido político que obtiene el segundo lugar acredita el regidor de minoría, quien será el candidato a primer regidor de la lista del partido triunfador minoritario. Los estados que adoptan este sistema son Coahuila, Baja California y Guerrero.

74. El segundo grupo está integrado bajo un criterio clasificador consistente en la diferenciación expresa, para los efectos de la elección, entre regidores de mayoría y regidores de representación proporcional, es decir, el principio de proporcionalidad no es aplicado a la totalidad de los regidores. El partido político que obtiene mayoría relativa de votos acredita su planilla en la que van integrados regidores llamados de mayoría. Los municipios de minoría, como es más propio designarlos, son asignados a los partidos políticos que no habiendo ganado la elección por mayoría relativa de votos obtienen la mayor cantidad de sufragios entre los partidos políticos minoritarios.

75. Las características de este sistema son las siguientes:

76. a) Se establece exactamente el número de regidores de representación proporcional que habrá en cada ayuntamiento; por lo general son dos, pero llegan a ser hasta cuatro.

77. b) Tiene derecho a que le sea atribuido un regidor de minoría, o de "representación proporcional", el partido político que alcance el mayor porcen-

taje de votación minoritaria, siempre y cuando satisfaga los siguientes requisitos:

1. Haber registrado planilla de candidatos en las elecciones municipales respectivas.

2. No haber alcanzado el triunfo por mayoría relativa en la misma elección.

3. Que hubiere alcanzado un determinado porcentaje de la votación total emitida en el municipio respectivo. Este porcentaje oscila entre el 1.5% que exige la mayoría de los estados de este grupo, hasta un 10% que, por ejemplo, exige el estado de Chiapas.

4. Por lo general se establece que el segundo regidor será atribuido al partido político que habiendo obtenido el segundo porcentaje en la votación minoritaria tenga, por lo menos, más de la mitad de los sufragios que el partido triunfador minoritario. De no darse este supuesto el segundo regidor será asignado al partido triunfador minoritario.

5. Los regidores de minoría serán aquellos que encabecen las planillas de los partidos políticos que tengan derecho a esta asignación.

78. Este segundo grupo es el más numeroso de los tres que conforman nuestra clasificación. Los estados que lo componen suman quince y son los siguientes: México, Tamaulipas, Sonora, Sinaloa, Querétaro, Puebla, Morelos, Chiapas, Campeche, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Zacatecas, San Luis Potosí y Nuevo León.

79. Nuevamente el estado de Nuevo León, por sus características peculiares, merece una exposición particular. La constitución neolonesa prevé que los regidores de representación proporcional serán en la cantidad que corresponda al 25% del total de integrantes del ayuntamiento. Como en todos los estados que componen este grupo el partido político que obtiene mayoría relativa de votos acredita su planilla en la que van incorporados regidores de mayoría; sin embargo, la atribución de las regidurías de minoría se acreditan a través de un cociente electoral que resulta de dividir la votación global de la elección obtenida por los partidos políticos distintos de aquel que logró la mayoría relativa, entre el número de regidores a atribuirse por representación proporcional. La votación de los partidos políticos minoritarios se divide entre el cociente electoral. Las regidurías de "representación proporcional" se acreditan a los partidos políticos en igual número de veces que la votación a favor de cada uno de ellos contenga el cociente electoral en forma entera. Si realizada la asignación bajo este procedimiento quedaran regidurías por repartir, una de ellas será atribuida al partido que tenga el mayor resto de votos válidos y no utilizados en el recuento para la asignación inicial.

80. El criterio clasificador del tercer grupo se basa fundamentalmente en la no diferenciación expresa entre regidores de mayoría y representación proporcional, en virtud de que el principio de proporcionalidad se aplica a la totalidad de las regidurías.

81. Las características del tercer grupo son las siguientes:

1. No se establece el número de regidores de representación proporcional que podrá haber en los ayuntamientos.

2. Al partido político cuya planilla haya obtenido el mayor número de votos tendrá derecho a que se le acrediten a quienes encabecen su lista en calidad de presidente municipal, síndico o síndicos y, en su caso, agentes municipales y alcaldes judiciales.

3. La totalidad de las regidurías que integran el cabildo se dividirán entre la votación total emitida para todas las planillas presentadas por los partidos políticos contendientes, a fin de obtener un cociente electoral, asignándose a cada partido político tantas regidurías como número de veces contenga su votación y, en su caso, por el sistema de resto mayor decreciente.

4. Las regidurías se asignarán a los candidatos en el orden en que aparezcan en las planillas.

VII. Conclusiones

1. En un Estado federal el estudio del derecho constitucional no debe ceñirse exclusivamente al análisis de la Constitución Federal, olvidando a las constituciones locales. Los estudios sobre derecho constitucional local, de cada entidad federativa, son escasos y, aun mas extraños, aquellos en los que se utiliza el método comparativo. Por ello, resulta conveniente auspiciar la realización de trabajos de investigación de esta naturaleza. A nivel docencia sería deseable que por lo menos en las escuelas de derecho de las universidades de provincia se impartiera una clase sobre el derecho constitucional de su respectivo estado o, al menos, incluir un análisis de dichas constituciones en el curso conducente.

2. A partir de marzo de 1978 las constituciones de los estados de la República iniciaron el proceso de incorporación de la reforma electoral establecida en el artículo 115 constitucional, a través de sistemas diversos.

3. La expresión "diputados de minorías", que utiliza el artículo 115 de la Constitución Federal, en cuanto a la integración de las legislaturas locales, admite diversos procedimientos electorales, entre los que se cuentan el sistema mixto de mayoría relativa y representación proporcional de las minorías, que se implantó a nivel federal; el sistema de diputados de partido o cualquiera otro que permita el acceso de las corrientes de opinión minoritaria de las legislaturas locales.

4. Con anterioridad al 6 de diciembre de 1977, fecha en que se publica la reforma de 17 artículos de la Constitución Federal, movimiento al que se denomina reforma política, más de una tercera parte de las constituciones locales preveían, aunque en forma incipiente, el régimen de diputados de minoría, concretamente a través del sistema de diputados de partido.

5. En cuanto a la instrumentación de la reforma electoral al nivel de las legislaturas locales, los estados pueden clasificarse en dos grupos. El primero está integrado por aquellos estados que imitaron el sistema mixto de mayoría relativa predominante y representación proporcional de las minorías, que es el establecido a nivel federal. Este grupo está compuesto por 23 entidades federativas. En algunos de estos estados es notorio el deseo de reducir al máximo posible la participación de las minorías en las legislaturas locales quedando muy por debajo

del grado de amplitud del intento de apertura democrático concebido por la reforma política a nivel federal.

6. El segundo grupo, formado por los estados restantes, corresponde a aquellos que establecieron o conservaron en forma ampliada el sistema de diputados de partido, aunque a estos, por lo general, se les denomina de forma diversa.

7. Los estados tienen la obligación de incorporar el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios con 300 000 o más habitantes, pero en ejercicio de su autonomía pueden también aplicarlo en municipios con menor población.

8. Sólo ocho estados se ciñeron a la cifra de 300 000 o más habitantes que el artículo 115 fija para la incorporación del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos. Los demás estados incorporaron el principio en municipios con una población menor. Dos estados incorporaron el principio no en base directa al número de pobladores del municipio sino al número de integrantes del ayuntamiento.

9. El sistema de munícipes o consejales de minoría no es una novedad de la reforma política. El estado de Nuevo León, en el año de 1976, incorporó este régimen a través del sistema de regidores de partido.

10. A pesar de que el principio de representación proporcional puede aplicarse en la elección de toda la lista regional o planilla, las entidades federativas lo circunscribieron a la elección de los regidores.

11. En cuanto al sistema para la asignación de regidurías de minoría o representación proporcional, los estados pueden clasificarse en tres grupos. El primero, integrado por aquellos estados que establecen un solo regidor de minoría, que es asignado al partido político que obtuvo el segundo lugar en la votación del municipio. El segundo grupo, está integrado por aquellos estados que hacen una diferenciación, para los efectos de la elección, entre regidores de mayoría y de minoría o representación proporcional, de donde se desprende que el principio de representación proporcional no se aplica en la elección de la totalidad de los regidores. El tercer grupo, está integrado por los estados que no hacen diferenciación entre regidores de mayoría y de minoría, ya que el principio de representación proporcional se aplica en la elección de la totalidad de regidurías.

Jorge MADRAZO