

## CAPÍTULO CUARTO

# “...REPRESENTATIVA...”

### PREÁMBULO

Las sociedades contemporáneas son sumamente complejas, por lo que sus sistemas de gobierno también lo son. Esto tiene consecuencias importantes para la idea de *democracia* –que exploraremos en el siguiente capítulo–, en el sentido de que ésta no podría funcionar sin un esquema de *representación*. El constitucionalismo se basa en la idea de la *soberanía popular*, es decir, que el pueblo es el que en última instancia decide cuál es la forma política que más le conviene y de qué modo ha de ser gobernado. Pero como no es posible que el pueblo esté reunido de manera permanente y gobierne de manera directa, se ha desarrollado el *sistema representativo*, que consiste en la *elección* de personas que en nombre y con la autorización del pueblo tomen las decisiones de gobierno que requiera la sociedad en su vida cotidiana.

En este capítulo examinaremos cuál es la justificación del *modelo representativo*, cuál es su vinculación con el *sistema electoral*, y cómo ambos se encuentran organizados en nuestra Constitución. Previamente, haremos un breve repaso de la evolución de estos dos elementos en nuestra historia constitu-

cional y advertiremos que han tenido cambios muy importantes desde los primeros documentos constitucionales, pero que tales modificaciones han ido desarrollando y perfeccionando, de manera apreciable e indudable, tanto el modelo representativo como el sistema electoral mismo.

#### ELEMENTOS DE UN DEBATE: ¿DEMOCRACIA DIRECTA CONTRA GOBIERNO REPRESENTATIVO?

En las sociedades humanas con algún nivel importante de desarrollo ha sido siempre una minoría la que ejerce las funciones de gobierno, casi siempre para su beneficio y sin responsabilidad frente a los gobernados. Algunas de esas sociedades, sin embargo, han desarrollado alguna idea de la representación; es decir, que el gobierno se ejerce *en nombre y por cuenta* de los gobernados. La consecuencia de esta idea ha sido permitir la participación –más amplia o más limitada, según el caso– de los gobernados en la elección o nombramiento de los gobernantes, quienes se convierten entonces en sus representantes. Recordemos, por ejemplo, que la Roma republicana era gobernada por el Senado y los cónsules, los cuales provenían de la clase patricia –el grupo económica y políticamente dominante de entonces–, y que sus conflictos con los plebeyos –el pueblo llano– desembocaron en la aceptación de que éstos eligieran y fueran representados por un magistrado propio, el llamado *tribuno de la plebe*. Sin embargo, y aunque tienen antecedentes muy importantes en la Edad Media europea, las ideas modernas sobre el gobierno y la representación se desarrollaron sobre todo en el siglo XVIII y tuvieron un impacto directo en la elaboración de las primeras constituciones.

El teórico más conocido del *sistema representativo* moderno, como ya lo hemos mencionado en un capítulo anterior, es el abate Emmanuel-Joseph Sieyès, quien ejerció gran influencia en los años iniciales de la Revolución Francesa y en las

primeras Constituciones que derivaron de ella (1789-1799). Antes de estudiar brevemente sus ideas sobre la representación, conviene hacer referencia a de otro gran teórico del siglo XVIII, con cuyas ideas establece un marcado contraste: Jean-Jacques Rousseau. En la diferencia que existe entre la *soberanía nacional* que postula el primero y la *soberanía popular* que defiende el segundo, tiene un significado central la idea de *representación*.

Rousseau es el gran expositor moderno de la *soberanía popular*, idea de la que ya hablamos en el Capítulo Primero. La pregunta que se hace este autor es: ¿cómo lograr un gobierno en el que los individuos, al tiempo que se someten a una autoridad común, no pierden su libertad? La respuesta es que el *contrato social*, por el cual todos los individuos ponen en común su libertad y su poder, crea una autoridad absoluta –la soberanía popular– la que, dirigida por la *voluntad general*, se expresa en la elaboración de las *leyes*. Aunque Rousseau no afirma de modo directo que el pueblo deba estar permanentemente reunido para legislar, sus ideas sí implican un vínculo directo entre la voluntad de los integrantes del pueblo y la aprobación de las leyes (“Toda ley que el pueblo en persona no ha ratificado es nula; no es ley...”; *Contrato social*, libro 3o., cap. XV). En consecuencia, no hay espacio para la idea de *representación*, al menos en un sentido autónomo, ni tampoco para la distinción entre “poder constituyente” –el que crea o reforma la Constitución– y “poderes constituidos” –los poderes que la Constitución crea: ejecutivo, legislativo y judicial–, ya que si el pueblo es el autor en última instancia de la ley, no se ve cómo pueda haber una ley superior que éste no pueda modificar en cualquier momento.

Sieyès postula, en cambio, que la soberanía reside en la nación, a la que define como “un cuerpo de asociados viviendo bajo una ley común y *representados por la misma legislatura*” (énfasis añadido). La nación no es una mera agregación accidental de individuos que deciden asociarse para crear un

gobierno común con base en vínculos puramente racionales o utilitarios, sino que hay que tomar en cuenta el hecho de que las comunidades humanas surgen y evolucionan en la historia, unidas además por elementos étnicos y culturales como la lengua o la religión.

Postular que es la nación la soberana, y no el pueblo, tiene varias consecuencias importantes. En primer lugar, al pertenecer a la nación en conjunto, la soberanía es indivisible y, por tanto, no se trata de un poder que se reparta entre tantos individuos como los que forman parte del cuerpo político, como pensaba Rousseau. En segundo término, abre espacio para la idea de que la representación no lo es de los intereses individuales, sino de los generales: los representantes lo son de *toda la nación*, no de sus electores en lo particular. También permite conceptualizar la noción de que las personas que carecen de capacidad para actuar como ciudadanos –como los menores de edad–, tienen también representación en el gobierno de la nación. En tercer lugar, la idea de soberanía nacional conduce al postulado de que es a la nación a la que corresponde el *poder constituyente*, cuyas decisiones se plasman en una Constitución escrita, la cual crea poderes limitados que no pueden actuar en contra de la Ley Fundamental.

Aunque las ideas de Sieyès son las que han prevalecido en el constitucionalismo moderno, no debe pensarse que exista un contradicción esencial entre ellas y las doctrinas de Rousseau. Las democracias contemporáneas se basan esencialmente en la idea de la representación, pero muchas de ellas reconocen el poder último de decisión que corresponde al pueblo, a través de las instituciones de la *democracia directa*, como el plebiscito, el referéndum y las consultas populares, que examinaremos en el siguiente capítulo. Recordemos también, como lo señalamos en el Capítulo Primero, que la Constitución mexicana ha hecho una síntesis de ambas corrientes de pensamiento al proclamar que “La *soberanía nacional* reside esencial y originariamente en el *pueblo*” (artículo 39; énfasis añadido).

## REPRESENTACIÓN Y FORMA DE GOBIERNO

En el constitucionalismo contemporáneo existen fundamentalmente *dos formas de gobierno*: el *gobierno parlamentario* y el *sistema presidencial*. En el primero, los ciudadanos eligen una asamblea representativa, la cual, a su vez, designa un gobierno que debe gozar en todo momento del apoyo y la confianza de dicha asamblea. Cuando esto no ocurre, se nombra un nuevo gobierno que cuente con el respaldo de la mayoría de los representantes populares, o bien, se disuelve el parlamento y se convoca a nuevas elecciones, para que sea el pueblo el que decida la nueva composición de la asamblea representativa. En el sistema presidencial, en cambio, la legislatura y el gobierno provienen de dos actos de elección distintos y, por tanto, uno no depende del apoyo ni de la confianza del otro. El poder ejecutivo es ejercido por el *presidente*, quien no es nombrado ni puede ser removido (salvo el caso de responsabilidad) por el poder legislativo; éste, a su vez, no puede ser disuelto por el poder ejecutivo. Así, pues, mientras que en el gobierno parlamentario existe una sola *representación popular*, en el sistema presidencial tanto el presidente como el poder legislativo pueden considerarse como representantes populares, pero cada uno con una legitimidad propia e independiente, apoyada en el voto directo de los ciudadanos.

Los estudiosos han discutido mucho cuál de ambos regímenes es superior. Una de las críticas que se hacen al sistema presidencial es precisamente que la *dualidad de la representación* favorece el conflicto y la falta de cooperación entre los poderes legislativo y ejecutivo, pues cada uno puede reclamar su origen y su respaldo en la voluntad popular y carece, por tanto, de una motivación fuerte para colaborar con el otro. En efecto, en las democracias presidenciales es común que el jefe del poder ejecutivo sea electo con menos de la mayoría absoluta del voto popular y que pertenezca a un partido que no cuente tampoco con mayoría en el cuerpo legislativo. Ello

puede favorecer, y ha favorecido en los hechos, los conflictos a que hace referencia la ciencia política, pero, por supuesto, no se trata de un resultado inevitable. Muchas de las democracias presidenciales de la actualidad intentan superar esta dificultad estableciendo la llamada *segunda vuelta electoral*, es decir, la realización de una segunda elección entre los dos candidatos que han obtenido más votos en la primera ronda, a fin de que resulte un ganador con la mayoría absoluta de los sufragios. Hay quien piensa que esto genera una mayoría más bien artificial que no resuelve realmente el problema de la fragmentación de la representación y que, por ello, es preferible que gobierno presidencial adopte características del gobierno parlamentario, por lo que se habla de la *parlamentarización del sistema presidencial*. Dicha parlamentarización consiste esencialmente en la introducción de mecanismos que favorezcan la colaboración de los poderes en beneficio de la estabilidad y la efectividad del gobierno.

Conviene tener en cuenta lo anterior, porque la dualidad de la representación política inherente al sistema presidencial que ha predominado en la historia constitucional de México ha tenido algunos inconvenientes: el principal ha sido que, para evitar el conflicto con las asambleas representativas, el poder ejecutivo se ha fortalecido desproporcionadamente y se ha impuesto sobre ellas, ya sea por obra del mismo diseño constitucional, ya sea por los efectos de la dinámica política misma, o por ambas.

En los años más recientes, la democratización política ha inducido un nuevo equilibrio entre los poderes, de modo que el presidente de la República ya no ejerce el predominio de otros tiempos. Por ello, la Constitución mexicana ha comenzado a introducir algunas figuras inspiradas en el parlamentarismo, como la pregunta parlamentaria o la comparecencia ante el Congreso de los secretarios de Estado, las cuales tienen el propósito de promover una colaboración más estrecha y efectiva entre los poderes.

## REPRESENTACIÓN Y SISTEMA ELECTORAL

La integración y el funcionamiento de la representación política no sólo dependen de la forma de gobierno, sino también del *sistema electoral*, es decir, la manera como se elige a los representantes, así como de las características del *sufragio* o *voto*.

Desde el punto de vista de la manera como se elige a los representantes, dos son los sistemas básicos: la *elección por mayoría relativa* y la *representación proporcional*. De acuerdo con el primer sistema, en cada distrito o circunscripción electoral se elige como representante a quien haya obtenido la mayoría relativa de votos. Véase el siguiente ejemplo:

<i>Candidato(a)</i>	<i>Porcentaje de votos</i>
A	35
B	18
C	34
D	13

De acuerdo con los resultados de la tabla anterior, resultaría electo el Candidato A, aunque no tenga mayoría absoluta y la ventaja que presenta sobre el segundo lugar (C) sea de solamente de uno por ciento de los votos. El sistema de elección por mayoría relativa se basa en la elección de *personas*, pero las democracias contemporáneas funcionan principalmente a través de los *partidos políticos*. Podría darse entonces la situación extrema de que el partido al que pertenece al Candidato A ganara todos, o la gran mayoría de los distritos electorales, pero con no más de 35 por ciento de los votos en cada uno de ellos, lo que significaría la integración de una representación popular en la que no habría (casi) quien representara al 65 por ciento restante de la población que votó por un partido distinto.

La *representación proporcional* es el sistema electoral que se utiliza para tomar en cuenta la existencia de corrientes políticas organizadas, como lo son los partidos, así como para lograr que la representación popular refleje de manera cercana las opiniones y movimientos políticos que existen en la sociedad. Conforme a este sistema, los ciudadanos votan en primer término por los partidos políticos de su preferencia, y éstos tendrán, en principio, el número de representantes que corresponda al porcentaje de votos que hayan recibido en la elección popular. En el ejemplo citado, el partido político a que pertenece el Candidato A lograría solamente el 35 por ciento de las diputaciones que conforman la cámara legislativa, con independencia de si tuviera mayoría relativa o no en los distritos electorales.

Los inconvenientes del sistema de elección de mayoría relativa también se hicieron sentir en la evolución de los órganos legislativos en nuestro país, por lo que a partir de los años sesenta del siglo XX se empezó a introducir elementos de representación proporcional, a fin de lograr que el Congreso de la Unión –y más tarde también las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos– se integraran de un modo que reflejara de manera más fiel las corrientes políticas presentes en el pueblo mexicano, es decir, se trató de reconocer e institucionalizar el *pluralismo político*.

Las *características del sufragio o voto* también son relevantes para la configuración de la representación política nacional. En primer lugar, la representación depende de la *extensión del voto*, es decir, de qué tan amplio o restringido es su otorgamiento a los ciudadanos y qué tanto lo es el reconocimiento del derecho de los ciudadanos a postularse para un cargo de elección popular. Francisco Zarco (1829-1869), cronista del Constituyente de 1856-1857, lo expresó de esta manera, estableciendo el vínculo del voto con la democracia (sesión del 26 de septiembre de 1856): “Para que el sistema representativo sea la verdadera expresión de la democracia, el sistema electoral



debe fundarse en este principio: *Todo ciudadano es elector y elegible*. Cualquier restricción a este principio es antidemocrática y absurda”. Veremos enseguida, sin embargo, que en la realidad política no hay necesariamente coincidencia entre ambos lados del voto.

Durante el siglo XIX, las constituciones establecieron diversas restricciones al derecho de votar; por ejemplo, no tenían derecho al sufragio las mujeres y los sirvientes domésticos, pero estas limitaciones se fueron eliminando paulatinamente, por lo que hoy impera la *universalidad* del voto, es decir, que corresponde sin distinciones a todas las personas mayores de 18 años de edad.

Por las mismas razones, una adecuada representación exige que el *derecho a ser votado* se otorgue de la manera más amplia posible y, en ocasiones requiere también promover de manera específica las candidaturas de grupos desfavorecidos o escasamente representados. Sin embargo, el derecho a ser votado tiene un alcance más restringido que la universalidad del derecho a votar. La mayoría de las limitaciones son razonables: la edad, la residencia o la vecindad, etcétera. Otras se explican por razones históricas; en el caso de nuestro país, por ejemplo, que los militares en activo o los ministros de cultos religiosos no puedan ocupar cargos de elección popular, o que se exija la nacionalidad por nacimiento para estos mismos cargos, etcétera.

La facilidad o dificultad de ejercer el derecho de asociación, encaminado a formar *partidos políticos*, también influye en la representación. En efecto, solamente si los ciudadanos poseen la posibilidad real y efectiva de formar nuevos partidos en función de sus opiniones e intereses, y luego, de someter al electorado la opción política que proponen, puede lograrse que los órganos representativos reflejen de modo fiel los intereses y opiniones de la ciudadanía. Del mismo modo, los mismos ciudadanos deben tener una oportunidad razonable de lograr que un partido político los postule a los cargos de representación popular, particularmente si éstos tienen –como

sucedía hasta años recientes— el monopolio en el registro de las candidaturas.

En segundo lugar, hasta principios del siglo XX el voto era *indirecto* (en primero y a veces en segundo grado). Esto significa que los ciudadanos no elegían de manera inmediata a sus representantes, sino que primeramente otorgaban el voto a favor de unos *electores*, que idealmente debían reflexionar de nuevo antes de hacer la elección definitiva de los representantes. Aunque este sistema podía justificarse por la falta de educación y desarrollo políticos del momento, así como por la dificultad de las comunicaciones, lo cierto es que favorecía las opiniones e intereses de una minoría conformada por grupos económica y políticamente influyentes. En Estados Unidos se mantiene este sistema para la elección presidencial, pero en la realidad equivale casi siempre a una elección directa, porque se vota por electores que ya han comprometido previamente su voto a favor de alguno de los candidatos en contienda. Así, pues, lo común en la actualidad es el voto *directo*, sin que exista ningún cuerpo intermediario entre los votantes y sus representantes.

Finalmente, otro principio esencial del sufragio es la *igualdad* que implica no solamente que cada ciudadano tenga el mismo número de votos, sino que estos votos tengan *un peso igual* o *aproximado* en la elección de los representantes. Un ejemplo famoso de la *desigualdad en el voto* es el sistema electoral prusiano de las “tres clases” (1849) que describe Ferdinand Lassalle (*¿Qué es una Constitución?*). El electorado de Prusia se dividía en tres clases, de acuerdo con los impuestos pagados por los electores, y a cada una de ellas correspondía igual número de representantes, pero el peso del voto de los electores no era igual: así, por ejemplo, el voto de cada uno de los integrantes de la primera clase equivalía al de 17 electores de la tercera. En la actualidad, no sólo tienen los ciudadanos igual número de votos, sino que la igualdad se asegura también mediante la conformación de distritos electorales simila-

res en población y composición socioeconómica, a fin de no favorecer o perjudicar indebidamente a ningún grupo social.

El gobierno representativo solamente puede funcionar gracias a la existencia de un *sistema electoral*. Aunque este sistema electoral puede contribuir a generar una representación política adecuada de los intereses y opiniones del electorado, no puede garantizarla del todo, ya que dicha representación también es producto de la dinámica política general y del comportamiento particular de los representantes y los representados. Además del voto —al que ya hemos hecho referencia—, son elementos centrales del sistema electoral los partidos políticos, los organismos encargados de organizar y vigilar los procesos electorales (los institutos electorales), y los mecanismos y procedimientos para resolver los conflictos y las controversias que se presenten en cuanto a su desarrollo y resultados (principalmente los tribunales electorales).

#### REPRESENTACIÓN Y SISTEMA ELECTORAL EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL MEXICANA

Todos los documentos constitucionales que han tenido vigencia en lo que actualmente es México han configurado un *sistema representativo* y un *sistema electoral*. En este apartado haremos un repaso sintético de ambos elementos.

De acuerdo con la Constitución de Cádiz (1812), la representación de la nación española se depositaba en las cortes, formadas por diputados electos por los ciudadanos. De acuerdo con el artículo 31, se elegiría un diputado por cada 70 mil *almas de la población*. El sistema electoral era complejo, con una elección indirecta en varios grados. Para la elección de los diputados de cortes debían conformarse juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia. Los electores de parroquia elegían a los de partido; éstos, a los de provincia; y los de provincia eran a los que correspondía elegir finalmente a los diputados de cortes.

La Constitución de Apatzingán (1814) señaló como “cuerpo representativo de la soberanía del pueblo” al Supremo Congreso Mexicano (artículo 44). Este congreso se componía de un diputado por cada provincia (la Constitución enumeraba 17 provincias en el artículo 42). El sistema electoral era similar al definido por la Constitución de Cádiz, pues la elección se hacía mediante la conformación de juntas de parroquia, de partido y de provincia. El derecho de sufragio se concedía a los ciudadanos “que hubieren llegado a la edad de diez y ocho años, o antes si se casaren, que hayan acreditado su adhesión a nuestra santa causa, que tengan empleo o modo honesto de vivir, y que no estén notados de alguna infamia pública, ni procesados criminalmente por nuestro gobierno” (artículo 65).

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824) depositó el poder legislativo de la Federación –y, por tanto, la representación nacional– en un Congreso General, compuesto de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores (artículo 7o.). La Constitución prescribía también cuáles eran los requisitos y los impedimentos para ser diputado o senador (artículos 19 y siguientes, 28 y siguientes).

La Cámara de Diputados se componía de diputados electos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos de los estados (artículo 8o.), a cuyas legislaturas les correspondía prescribir las cualidades de los electores y reglamentar las elecciones, de acuerdo con los principios establecidos por la Constitución Federal (artículo 9o.). Se nombraba un diputado por 80 mil almas, o por una fracción que pasara de 40 mil (artículo 11). La elección también era indirecta (artículo 16).

El Senado se integraba por dos senadores por cada estado, electos por un periodo de cuatro años por mayoría absoluta de votos de las legislaturas, con renovación por mitad cada dos años (artículo 25). Este modelo de representación se tomó de la Constitución Federal de Estados Unidos de 1787. Puesto que en la Cámara de Representantes de ese país –y en la Cámara de Diputados en México– el número de integrantes es-

taba asociado a la población, lo que otorgaba mayor peso a los estados más poblados, el Senado se diseñó de tal manera que la representación de éstos fuera independiente de la población y se estableciera así un contrapeso a la llamada Cámara Baja.

La Constitución Federal de 1824 estableció por primera vez el sistema presidencial en nuestro país. Sin embargo, el presidente de los Estados Unidos Mexicanos —denominación que conserva al día de hoy— no era electo por voto popular directo, sino por voto de las legislaturas de los estados (artículo 79), por un periodo de cuatro años, sin reelección inmediata (artículo 77).

Por tratarse de un sistema federal, sin embargo, debemos considerar que en los estados también había órganos representativos: los congresos o legislaturas y los ayuntamientos. La Constitución Federal solamente contenía algunas reglas muy generales sobre los órganos locales: que el gobierno de cada estado se dividiría, para su ejercicio, en los poderes legislativo, ejecutivo y judicial (artículo 157); que el poder legislativo de cada estado residiría en una legislatura “compuesta del número de individuos que determinarán sus constituciones particulares, electos popularmente, y amovibles en el tiempo y modo que ellas dispongan” (artículo 158), mientras que la personas o personas a quienes se confiara el poder ejecutivo —sin especificar el modo de elección— “no podrá ejercerlo sino por determinado tiempo que fijará su constitución respectiva” (artículo 159).

Como ejemplo de Constitución local podemos citar la del estado libre de Nuevo León, de 5 de marzo de 1825. De acuerdo con dicha Constitución, el Congreso estaba compuesto por once diputados, electos cada dos años y con reelección indefinida, mediante un sistema de elección indirecta que implicaba la elección de juntas primarias, de distrito municipal o ayuntamiento, juntas secundarias o de partido, y juntas generales o de estado, las cuales hacían la designación (artículo 31). El gobernador y el vicegobernador eran electos por los ayunta-

mientos, los cuales enviaban a la Diputación Permanente una lista de cinco ciudadanos, a fin de que el Congreso hiciera el cómputo, resultando electo quien obtuviera más votos entre los que hubieran obtenido mayoría absoluta. No habiendo mayoría absoluta, correspondía al Congreso elegir entre las dos votaciones más altas (artículos 77 y 78). Interesantemente, los magistrados de la audiencia (tribunal superior), el fiscal y el asesor o asesores generales de audiencia también eran designados mediante elección (artículos 82 y 83).

La Tercera Ley Constitucional de 1836 depositó el ejercicio del poder legislativo en el Congreso General de la Nación, compuesto también por dos cámaras: la de Diputados y la de Senadores (artículo 1o.). La Cámara de Diputados se integraba por un diputado electo por cada 150 mil habitantes y por cada fracción superior a 80 mil, con renovación por mitad cada dos años; la elección se hacía en cada departamento (artículos 2, 3 y 4). Como se había suprimido el sistema federal, los 24 senadores ya no eran representantes de los estados, sino que eran electos por las juntas departamentales a partir de las listas de candidatos que les propusieran la Cámara de Diputados, el gobierno y la Suprema Corte de Justicia (artículo 8o.). De acuerdo con la Sexta Ley Constitucional, las juntas departamentales estaban compuestas por siete individuos, que eran electos por los mismos electores que nombraban diputados al Congreso, y se renovaban por completo cada cuatro años (artículos 10 y 11). También los ayuntamientos eran de elección popular (artículo 23). En cambio, los gobernadores eran designados por el gobierno general, a propuesta en terna por las juntas departamentales (artículo 5o.).

En relación con el sufragio, las Leyes Constitucionales de 1836 introdujeron restricciones patrimoniales, o censitarias, tanto para votar (*voto activo*) como para ser votado (*voto pasivo*). De acuerdo con el artículo 7o. de la Primera Ley Constitucional, eran ciudadanos de la República los mexicanos que tuvieran “una renta anual lo menos de cien pesos, procedentes de capi-

tal fijo o mobiliario o de industria o trabajo personal honesto y útil a la sociedad...”. Entre los requisitos que debían satisfacer los diputados y senadores del Congreso estaba el de “tener un capital (físico o moral) que le produzca al individuo lo menos” mil quinientos y dos mil quinientos pesos anuales, respectivamente (Tercera Ley Constitucional, artículos 6o., fracción IV, y 12, fracción IV). La justificación de las restricciones patrimoniales, tanto para votar como para ser votado, era que solamente quien cuenta con algún patrimonio o capital tiene un verdadero interés en el gobierno del país.

El presidente de la República era designado por ocho años mediante un complejo esquema en que el presidente en turno, en junta del consejo y ministros, el Senado y la Suprema Corte, enviaban cada uno una terna de candidatos a la Cámara de Diputados que, a su vez, formaba una terna propia y la enviaba a las juntas departamentales, que votaban para elegir un solo individuo. Las cámaras del Congreso reunidas hacían el cómputo mediante una comisión de cinco individuos, resultando electo quien obtuviera más votos (Cuarta Ley Constitucional, artículos 1o. y 2o.).

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana, de 1843, introdujeron algunas modificaciones al sistema representativo y electoral de 1836, como el número de habitantes para la elección de un diputado (bajó a 70 mil o fracción que pasara de 35 mil); la renta que debía exigirse a los ciudadanos para poder votar o ser votados, o la integración del Senado y las asambleas departamentales. En el caso del Senado, su composición se elevó a 63 individuos, de los cuales dos tercios eran designados por las asambleas departamentales, las cuales debían nombrar cinco individuos de cada una de las clases siguientes: agricultores, mineros, propietarios o comerciantes, y fabricantes; el resto se designaría entre quienes hubieran ocupado ciertos elevados cargos públicos (artículo 40). El último tercio de senadores era designado por la Cámara de Diputados, el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, los que debían postular

“precisamente sujetos que se hayan distinguido por sus servicios y méritos en la carrera civil, militar y eclesiástica” (artículo 39). Como puede verse, la idea de la representación en este documento no es la de una asamblea que actúe a nombre del pueblo en conjunto, sino que se privilegia la elección de representantes de las corporaciones o clases de la sociedad, así como de quienes ya han desempeñado una función pública destacada.

Las Bases Orgánicas contienen un título propio (el VIII) sobre el Poder Electoral. El artículo 148 prevé que habrá electores primarios y secundarios; estos últimos son los que conforman el Colegio Electoral de cada departamento y están encargados de designar a los integrantes de las asambleas departamentales y a los de la Cámara de Diputados. Se prevé la existencia de un elector secundario por cada veinte primarios; estos últimos debían tener al menos 500 pesos de renta anual, mientras que la de los segundos se fijaría por la ley (artículo 150).

El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, que restableció la Constitución Federal de 1824, precisó el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, así como sus causas de suspensión y pérdida (artículos 2o. a 4o.). También fijó el número de habitantes según el cual habrían de elegirse los diputados (uno por cada 50 mil almas, o fracción que pasara de 25 mil; artículo 7o.); concedió a la Ciudad de México, o Distrito Federal, el voto en la elección del presidente y el nombramiento de dos senadores (artículo 6o., segundo párrafo).

El Senado sufrió cambios importantes: a los senadores nombrados en cada estado, se agregó un número igual al de los estados, es decir, uno más por cada uno de éstos, electos a propuesta del Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados votando por diputaciones (artículo 8o.). El periodo de los senadores se elevó a seis años, puesto que se señaló que la renovación se haría por tercios cada dos (artículo 9o.). Finalmente, además de la edad de treinta años y de las calidades exigidas para ser diputado, se determinó que los senadores requerían haber sido



presidente o vicepresidente constitucional de la República; o por más de seis meses secretario del despacho; o gobernador de estado; o individuo de las cámaras o por dos veces de una legislatura; ministro de la Suprema Corte de Justicia; o por seis años juez o magistrados; o jefe superior de Hacienda; o general efectivo (artículo 10).

En el artículo 18, el acta dispuso que por leyes generales se arreglarían las elecciones de diputados, senadores, presidente de la República y ministros de la Suprema Corte de Justicia, “pudiendo adoptarse la elección directa” (lo que no ocurrió hasta mucho tiempo después). En caso contrario, no podría ser nombrado elector primario o secundario “el ciudadano que ejerza mando político, jurisdicción civil, eclesiástica o militar, o cura de almas, en representación del territorio en el cual desempeñe su encargo”.

La Constitución de 1857 volvió a modificar el sistema representativo y electoral de la nación. Aunque se trataba de una Constitución federal, el ejercicio del poder legislativo se depositó en una sola asamblea o cámara denominada “Congreso de la Unión” (artículo 51); es decir, se suprimió el Senado que había instaurado la Constitución Federal de 1824, el cual, sin embargo, se restableció en 1874.

El Congreso estaba integrado por representantes electos en su totalidad cada dos años, en elección indirecta en primer grado, en los términos que dispusiera la ley electoral (artículos 52 y 55). Se elegiría un diputado por cada 40 mil habitantes, o fracción que pasara de 20 mil (artículo 53). Para fortalecer la función representativa, la Constitución estableció algunas *garantías*, como la de que los diputados eran inviolables por las opiniones manifestadas en el empeño de su encargo, por las que nunca podrían ser reconvenidos (artículo 59), e *incompatibilidades*, como la prohibición de ocupar al mismo tiempo dos cargos de elección popular de la Unión (artículo 118).

Se mantuvo el sistema presidencial, pero con un Ejecutivo relativamente débil, por lo que algunos autores consideran que

la Constitución de 1857 estableció en realidad un tipo de gobierno denominado “congresional”. La elección del presidente de los Estados Unidos Mexicanos era indirecta en primer grado, en los términos de la ley electoral; su periodo duraba cuatro años y no había prohibición para su reelección (artículos 75, 76 y 78). La Constitución de 1857 también introdujo la elección popular indirecta para los magistrados o ministros de la Suprema Corte de Justicia, quienes ocupaban el cargo durante un periodo de seis años (artículo 92).

Por último, es preciso mencionar que la Constitución de 1857 otorgó el voto de manera amplia a los ciudadanos, exigiendo solamente como requisitos el de la *edad* (18 años si eran casados, 21 si no lo eran) y tener un *modo honesto de vivir* (artículo 34). Se delegó en la ley determinar los casos en que se perdían o se suspendían los derechos de ciudadano, así como la forma de hacer la rehabilitación (artículo 38). Por supuesto, los requisitos para ser diputado o presidente de la República eran algo más exigentes, resaltando los de la edad mínima (veinticinco y treinta y cinco años, respectivamente), la residencia o vecindad, y el de no pertenecer al estado eclesiástico (artículos 56 y 77).

Vale la pena echar una mirada a la ley electoral entonces vigente (Ley Orgánica Electoral de 12 de febrero de 1857) para tener una idea más precisa de cómo funcionaba el sistema de elección indirecta en primer grado.

De acuerdo con dicha ley, los municipios debían dividirse en secciones de 500 habitantes; cada sección nombraría un elector (esto significa que cada diputado era electo por unos 400 a 800 electores, según la fórmula constitucional). Los ciudadanos con derecho a votar (el artículo 8o. señalaban quiénes no podían votar ni ser votados) debían empadronarse y se les expedía una boleta como credencial. El nombre del ciudadano por el que se quería votar se ponía al reverso de la boleta; uno de los secretarios preguntaba en voz baja al votante si ese era el nombre del candidato por el que deseaba votar (por

tanto, el voto en la elección primaria no era secreto) y quedaba electo quien hubiera obtenido más votos; en caso de empate, se decidía por insaculación (una especie de sorteo).

Los electores designados en las secciones conformaban las “juntas electorales de distrito”, las que se congregaban en las cabeceras del distrito respectivo. Cada junta elegía a un diputado propietario y un suplente en escrutinio secreto y por medio de cédulas. Al día siguiente, la junta se volvía a reunir para votar por el presidente de la República y por el presidente de la Suprema Corte de Justicia. Si tocaba renovación de la Suprema Corte, la junta votaba al tercer día por los magistrados de este alto tribunal. El Congreso de la Unión se erigía en colegio electoral para el escrutinio, es decir, el conteo de los votos en favor del presidente de la República. Resultaba electo quien obtuviera la mayoría absoluta. Si no lo había, el Congreso votaba por diputaciones para elegir entre los dos candidatos más votados.

La Constitución de 1857 tuvo varias reformas importantes relativas a la representación y al sistema electoral. En 1874 se restableció el Senado de la República, con dos senadores por cada estado y dos por el Distrito Federal. Varias reformas (1878, 1887, 1890, 1904) modificaron las reglas relativas a la elección y la reelección del presidente de la República. El principio de “no reelección” con el que el general Díaz había llegado a la Presidencia en 1876 se modificó para permitir primero la reelección no inmediata y más tarde se suprimió para admitir la reelección indefinida del presidente de la República. La reforma de 1904, en particular, restableció la vicepresidencia y aumentó el periodo presidencial de cuatro a seis años. En 1901 se aumentó el número de habitantes por los que se elegía un diputado, de 40 a 60 mil. En 1911 se prohibió la reelección del presidente de la República —la principal bandera de la Revolución maderista de 1910—, del vicepresidente y de los gobernadores de los estados. Finalmente, en 1912 se introdujo la *elección popular directa* del presidente de la República, los

senadores y los diputados al Congreso de la Unión, pero no de los ministros de la Suprema Corte.

## REPRESENTACIÓN Y SISTEMA ELECTORAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

La Constitución aprobada en Querétaro por el Congreso Constituyente de 1916-1917 siguió los lineamientos de su antecesora –la Constitución de 1857– en materia de representación y elecciones, tomando en cuenta las reformas que ya se le habían incorporado hasta esa fecha, como el voto directo. Las variaciones respectivas fueron poco numerosas. Entre ellas podemos mencionar que, entre los requisitos para ser presidente de la República, se señaló el de no ser secretario o subsecretario de Estado, salvo que el aspirante se separara del cargo al menos noventa días antes de la elección, así como también no “haber figurado, directa o indirectamente en alguna asonada, motín o cuartelazo” (artículo 82, fracciones VI y VII), lo que se entiende como reacción al golpe de Estado de Victoriano Huerta en 1913. El artículo 125 agregó la incompatibilidad en el ejercicio de dos cargos de elección popular, uno de la Federación y otro de algún estado, pudiendo el nombrado elegir cuál desempeñar.

Mientras que la Constitución de 1857 se limitó a establecer que “los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo popular” (artículo 116), a lo que se agregaron algunas prohibiciones, la Constitución de 1917 introdujo reglas específicas en relación con los ayuntamientos, las legislaturas y los gobernadores de los estados (artículo 115). En este sentido, dispuso que cada municipio fuera administrado por un ayuntamiento de elección popular directa; que el número de representantes en las legislaturas de los estados fuera proporcional a la población, pero que su composición no sería menor a quince diputados propietarios; que los gobernadores no podrían ser reelectos ni

durar más de cuatro años en su encargo, señalando algunos requisitos para ocupar el cargo.

En cuanto al alcance del derecho al voto, la Constitución de 1917 no introdujo modificaciones respecto del texto de 1857, salvo la incorporación de causas expresas de suspensión de los derechos de ciudadano (artículo 38). Sin embargo, en el Congreso Constituyente se volvió a plantear la cuestión de las restricciones al voto, habida cuenta del escaso nivel de preparación de la población (la mayoría no sabía leer ni escribir), y también por el riesgo que veían algunos revolucionarios de que unas elecciones con voto ilimitado pudieran favorecer a las fuerzas contrarrevolucionarias. En efecto, en el proyecto de Constitución que presentó al Congreso Constituyente, Venustiano Carranza señaló que de acuerdo con los principios de la ciencia política el derecho electoral tendría que atribuirse solamente

a aquellos individuos que tengan plena conciencia de la alta finalidad a que aquél tiende; lo que excluiría, por tanto, a quienes por su ignorancia, su descuido o indiferencia sean incapaces de desempeñar debidamente esa función, cooperando de una manera espontánea y eficaz al gobierno del pueblo por el pueblo.

Sin embargo, en México –continúa Carranza– hay “factores o antecedentes históricos que obligan a aceptar una solución distinta de la que lógicamente se desprende de los principios de la ciencia política”. Así como la Revolución de Ayutla

fue hecha por las clases inferiores, por los ignorantes y los oprimidos, la Constitución de 1857, que fue su resultado, no pudo racionalmente dejar de conceder a todos, sin distinción, el derecho de sufragio, ya que habría sido inconsecuente negar al pueblo todas las ventajas de su triunfo.

Algo similar sucedía con la revolución que encabezaba el propio Carranza, por lo que concluía en los siguientes términos:

El gobierno de mi cargo considera, por tanto, que sería impolítico e inoportuno en estos momentos, después de una gran revolución popular, restringir el sufragio, exigiendo para otorgarlo la única condición que racionalmente puede pedirse, la cual es que todos los ciudadanos tengan la instrucción primaria bastante para que conozcan la importancia de la función electoral y puedan desempeñarla en condiciones fructuosas para la sociedad.

Estas conclusiones de Carranza fueron retomadas y respaldadas por la Comisión de Constitución con las siguientes palabras:

La defensa del principio de la restricción del sufragio está hecha muy sabiamente en el informe del ciudadano Primer Jefe. Las cualidades morales de los grupos étnicos dominantes por su número en el país justifican la teoría del sufragio restrictivo; pero razones de política impiden que la doctrina pueda llevarse a la práctica en la época presente.

[...]si la revolución propusiera la restricción del voto, sus enemigos podrían hacerle la imputación de haber faltado a uno de sus principios [el de “sufragio efectivo”] y sería sumamente peligroso dejar a nuestros enemigos esas armas[...]

El otro tema que despertó inquietud fue el del otorgamiento del voto a la mujer. En realidad se trataba más de una cuestión de cultura política que de redacción constitucional, pues la Constitución no excluía expresamente el voto femenino (sí lo hacía la ley electoral); hubiera bastado con interpretar el texto de la Constitución en consecuencia. La Comisión de Constitución se pronunció en contra del voto de la mujer con los siguiente razonamientos:

La diferencia de los sexos determina la diferencia en la aplicación de las actividades; en el estado en que se encuentra nuestra sociedad, la actividad de la mujer no ha salido del círculo del hogar doméstico, ni sus intereses se han desvinculado de los miembros masculinos de la familia; no ha llegado a nosotros a romperse la unidad de la familia, como llega con el avance de la civilización; las

mujeres no sienten, pues, la necesidad de participar en los asuntos públicos, como lo demuestra la falta de movimiento colectivo en este sentido.

Por otra parte, los derechos políticos no se fundan en la naturaleza del ser humano, sino en las funciones reguladoras, en la función que debe ejercer para que se mantenga la coexistencia de los derechos naturales de todos; en las condiciones en que se encuentra la sociedad mexicana no se advierte la necesidad de conceder el voto a las mujeres.

El dictamen anterior se aprobó sin debate.

El sistema representativo y electoral de la Constitución de 1917 también ha tenido numerosos cambios en estos cien años, por lo que resultaría muy difícil dar una explicación completa de cada uno de ellos, pero sí resulta indispensable señalar los más significativos.

Mencionaremos, en primer lugar, varias reformas relativas a la *elección y el periodo del presidente de la República*. En 1927 se modificó la Constitución (artículo 83) para permitir que quien hubiera ocupado la Presidencia de la República pudiera reelegirse por una sola vez en un periodo no inmediato; ello permitió, en 1928, la reelección del general Álvaro Obregón (1880-1928), quien ya había sido presidente entre 1920 y 1924 (no llegó a tomar posesión del cargo en la segunda ocasión, pues fue asesinado). En 1928 se aumentó el periodo presidencial a seis años y se dispuso que el presidente nunca podría ser reelecto para el periodo inmediato. En 1933 se estableció la prohibición de reelección absoluta y se determinó que quien hubiera ocupado el cargo, en cualquier calidad (provisional, interino, sustituto), no podría volver a hacerlo por ningún motivo. Finalmente, en 2012 se perfeccionaron las reglas relativas a la sustitución del presidente en caso de falta absoluta antes o después de tomar posesión de su cargo, pero sin modificar su periodo ni la prohibición absoluta de reelección o de una nueva designación.

Por lo que se refiere el *Congreso de la Unión*, en 1933 se hizo una reforma para aumentar de dos a tres años el periodo

de los diputados, pero se prohibió su reelección para el periodo inmediato. En el caso de los senadores, el periodo aumentó de cuatro a seis años y se introdujo la misma prohibición. También se prohibió la reelección inmediata de los integrantes de los ayuntamientos y de las legislaturas de los estados. La prohibición de reelección inmediata de diputados, senadores, integrantes de los ayuntamientos y las legislaturas de las entidades federativas se levantó hasta 2014, pero se introdujo un límite máximo de doce años (seis para los ayuntamientos) de ocupación ininterrumpida en el cargo.

Varios cambios al texto tuvieron el propósito de actualizar la relación entre el *número de habitantes y el de diputados* (1928, 1942, 1951, 1960 y 1972), la que pasó de un diputado por 60 mil habitantes en 1917 a uno por 250 mil en 1972. El aumento periódico de esta cifra impidió que la población creciera a un ritmo mayor que el número de diputados federales que la representaban; por el contrario, la relación entre ambas cifras se mantuvo relativamente constante: la población en 1972 era algo más de cuatro veces la de 1917, lo que equivale a la misma relación que hay entre 60 y 250 mil habitantes por diputado.

El sistema de elección de los diputados por mayoría relativa tenía por resultado que solamente muy pocos de ellos provinieran de partidos de oposición al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Por ello, en 1963 se introdujo la figura de los “diputados de partido”. De acuerdo con la reforma, los partidos políticos nacionales que no obtuvieran mayoría en veinte distritos o más, pero que logaran al menos 2.5 por ciento de la votación en la elección de diputados, tenían derecho a acreditar cinco diputados entre sus candidatos, y a uno más, hasta un total de veinte, por cada medio por ciento más de la votación. En 1972 se redujo a 1.5 el porcentaje de la votación para tener derecho a la acreditación de diputados de partido, y el número máximo de éstos aumentó hasta 25 por partido político. Esta reforma constituyó un antecedente de la introducción de la representación proporcional en 1977.



La llamada Reforma Política de 1977 modificó la composición de la Cámara de Diputados, la cual se integraría a partir de entonces por 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales, y hasta cien diputados de representación proporcional en circunscripciones plurinominales. Para tener derecho a obtener diputados de representación proporcional, los partidos políticos nacionales –que fueron reconocidos y regulados por primera vez a nivel constitucional– debían concurrir con candidatos propios en al menos una tercera parte de los distritos de mayoría; no lograr mayoría en más de 60 de esos distritos (el único partido al que era aplicable esta condición era el Partido Revolucionario Institucional); y obtener al menos 1.5 por ciento de la votación emitida en las circunscripciones plurinominales. La reforma de 1986 aumentó a 200 el número de diputados de representación proporcional, cifra que se ha mantenido hasta la actualidad, a pesar de que periódicamente se debate la posibilidad de eliminar la representación proporcional, por considerar que ya cumplió su objetivo de abrir espacios a las fuerzas políticas minoritarias en los cuerpos representativos nacionales.

La composición del Senado no tuvo modificaciones en su integración sino hasta 1993. En 1986 se dispuso que esta Cámara se renovarían por mitad cada tres años, pero este cambio se revirtió en 1993, pues en este año se determinó que cada entidad federativa contaría con cuatro senadores, de los cuales tres eran electos por mayoría relativa, mientras que el cuarto sería asignado a la primera minoría. En 1996 se modificó este esquema en los términos siguientes: dos senadores son electos por mayoría relativa, el tercero es asignado a la primera minoría, y los 32 senadores restantes se eligen por el sistema de representación proporcional en una sola circunscripción plurinominal nacional. De este modo, los senadores –o al menos una parte de ellos– dejaron de ser propiamente representantes de sus entidades federativas para serlo de toda la nación, aun-

que la Constitución no lo señale expresamente, como sucede en el caso de los diputados.

Por lo que se refiere al *sufragio* –tanto el derecho de votar como el de ser votado–, su alcance se amplió en varias reformas: en 1947 se reconoció el voto a la mujer en las elecciones municipales; en 1953, en todas las elecciones federales. En 1969 se redujo la edad de acceso a la ciudadanía, de 21 a 18 años cumplidos. La posibilidad de ser votado se amplió, mediante la disminución de la edad para ser diputado federal, que bajó de 25 a 21 años (en 1972), mientras que para ser senador se redujo de 35 a 25 años cumplidos (en 1999).

Para promover la representación de grupos tradicionalmente desfavorecidos, nuestra Constitución y la ley electoral han introducido el requisito de la *paridad de género* –entre hombres y mujeres– en el registro de candidatos a legisladores federales y locales (artículo 41, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución). La exigencia de igualdad entre los géneros se reiteró en relación con las llamadas elecciones “por usos y costumbres” que se realizan en las comunidades indígenas del país, en las que tradicionalmente no participaban las mujeres (artículo 2o., apartado A, fracción III).

Por último, en 2012 se modificó el monopolio de que gozaban los partidos políticos para el registro de candidatos a cargos de elección popular –monopolio que se estableció como medida para propiciar el fortalecimiento del sistema de partidos–, y se introdujo de nuevo –porque ya existió en épocas anteriores– la posibilidad de que los mismos ciudadanos puedan postularse por sí mismos como candidatos a dichos cargos públicos, es decir, las llamadas *candidaturas independientes* (que más propiamente deberían llamarse *candidaturas sin partido*). Para hacer uso de este derecho en los procesos electorales federales, quienes deseen postularse como candidatos independientes deben cumplir algunos requisitos, entre los cuales figura principalmente el de conseguir el respaldo –la firma– de un cierto número de ciudadanos que figuren en el padrón

electoral. Por razones de equidad en la contienda electoral, los candidatos independientes tienen acceso a los medios de comunicación electrónica y derecho a recibir financiamiento público para sus campañas electorales.

Ahora daremos una explicación muy sucinta del *sistema electoral* bajo la vigencia de la Constitución de 1917. Hasta 1949, la responsabilidad de organizar los procesos electorales federales recaía en las autoridades de las entidades federativas, como sucede todavía en la actualidad en Estados Unidos. A partir de 1952, estos procesos electorales fueron organizados por la Comisión Federal Electoral (CFE), que era un organismo dependiente de la Secretaría de Gobernación, presidido por el Secretario del ramo. Formaban parte de ella, además, un diputado federal y un senador, más tres representantes de partidos políticos nacionales (Ley Electoral Federal de 1951, artículo 9o.).

La CFE dio paso al Instituto Federal Electoral (IFE) en 1990. El motivo fueron las críticas que hacían los partidos de oposición a la CFE por considerar que el gobierno, al estar vinculado tan estrechamente con el partido político hegemónico de esa época, era juez y parte en los procesos electorales. El cambio fue consecuencia inmediata de los controvertidos resultados de la elección presidencial de 1988.

El IFE fue adquiriendo paulatinamente más independencia y responsabilidades, hasta que en 1996 se le concedió plena autonomía, dejando de formar parte de su Consejo General el Secretario de Gobernación; las Cámaras del Congreso y los partidos políticos nacionales siguieron teniendo representación en el Consejo, con voz pero sin voto. A cambio, los partidos podían proponer y la Cámara de Diputados elegir a los consejeros electorales que eran responsables de organizar y vigilar los procesos electorales federales.

La reforma constitucional de 10 de febrero de 2014 transformó al IFE en Instituto Nacional Electoral (INE), al confiarle nuevas atribuciones respecto de las elecciones de las entidades

federativas y los municipios. En lo particular, se otorgó al INE la facultad de nombrar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los órganos electorales locales, quienes cuentan, a su vez, con la responsabilidad directa de organizar y vigilar los procesos electorales locales (artículo 41, fracción V).

Un cambio importante se ha dado también en los órganos y procedimientos para calificar los resultados de las elecciones y resolver las cuestiones sobre su constitucionalidad y su legalidad. La Constitución de 1917 retomó el sistema llamado de *autocalificación* respecto de la elección de los integrantes del Congreso de la Unión. Esto significa que los electos –los presuntos diputados y senadores– calificaban y determinaban la validez de la elección de ellos mismos. La elección de presidente de la República era calificada por la Cámara de Diputados.

Este sistema también era objeto de fuertes críticas, por su falta de imparcialidad y por el predominio de los *criterios políticos* por encima de la legalidad. Así, desde el siglo XIX se empezó a intentar que fueran los tribunales –y, por tanto, el razonamiento jurídico y la argumentación judicial, no el interés político inmediato– los que decidieran sobre la constitucionalidad y la legalidad de los procesos electorales. Esto no empezó a lograrse sino hasta la década de 1980, a pesar de que hubo varios intentos fallidos en el camino.

La reforma electoral de 1986 creó el primer tribunal electoral: el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. Este tribunal podía resolver diversas cuestiones planteadas durante el proceso electoral federal, pero la última palabra en materia de calificación electoral seguía siendo de las cámaras del Congreso de la Unión. En 1990, el tribunal se transformó en Tribunal Federal Electoral y sus atribuciones fueron aumentando, hasta que en 1996 cambió su denominación a la de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y se convirtió en la última instancia en la materia, incluso en relación con los procesos electorales de las entidades federativas.

Las entidades federativas también han establecido sus propios organismos electorales, tanto los encargados de organizar y vigilar los procesos electorales locales, como los tribunales que tienen la responsabilidad de resolver sobre la legalidad electoral. De acuerdo con la reforma electoral de 2014, sin embargo, la composición de estos organismos y tribunales depende del INE y del Senado de la República, respectivamente, y su desempeño está sujeto a la vigilancia de las autoridades nacionales en la materia.

Por lo que se refiere a los *partidos políticos*, las leyes electorales desde inicios del siglo XX los reconocieron y regularon de manera expresa. La reforma constitucional de 1963 los reconoció de manera indirecta al introducir los llamados “diputados de partido”. La Reforma Política de 1977 los constitucionalizó de manera plena, al definirlos como “entidades de interés público”, cuyo fin era el de “promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo”.

Las reformas constitucionales y legales posteriores han tenido el propósito de ir perfeccionando la reglamentación de los partidos políticos, tanto en lo que se refiere a su constitución y registro como en lo que toca a su desempeño, procurando que existan cada vez mayores niveles de equidad en las contiendas electorales. Ello ha implicado ir desarrollando y perfeccionando el régimen de financiamiento de los partidos –en el que deben predominar los recursos económicos de origen público–, el acceso a los medios de comunicación electrónica –gratuito desde 2007– y la fiscalización del uso y aplicación de esos recursos. También se han perfeccionado las disposiciones jurídicas sobre el acceso de los partidos políticos a la justicia electoral, pero también el de los militantes, para defender sus derechos e intereses dentro de su propio partido, por ejemplo,

en los procedimientos para seleccionar a los candidatos a puestos de elección popular.

## REPRESENTACIÓN Y SISTEMA ELECTORAL EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE

En este apartado resumiremos muy esquemáticamente la organización constitucional vigente de los órganos representativos, así como los principios del sistema electoral.

### *Poder Legislativo*

El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un “Congreso General” (al que se denomina también “Congreso de la Unión”), formado por dos cámaras: la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores (también llamada “Senado de la República” o sencillamente “el Senado”) (artículo 50).

La Cámara de Diputados está compuesta por “representantes de la nación”, electos en su totalidad cada tres años (artículo 51). La Constitución autoriza ahora la reelección consecutiva de los diputados federales hasta por cuatro periodos consecutivos; es decir, doce años (artículo 59). Por cada diputado propietario se elige un suplente.

La Cámara de Diputados está integrada por 500 diputados. De los cuales 300 son electos en *distritos electorales uninominales* (es decir, que elige cada uno un solo diputado) mediante el principio de *votación de mayoría relativa*. Los 200 diputados restantes se eligen en *circunscripciones plurinominales* (esto es, que eligen a varios diputados; la ley fija su número en cinco, cada una de las cuales comprende varias entidades federativas) mediante el *principio de representación proporcional*, a través del sistema de listas regionales. Para elegir a los diputados por ambos principios, los ciudadanos emiten *un solo voto*, el cual sirve para definir tanto a los diputados electos en

los distritos uninominales, como también para determinar el porcentaje con el cual los partidos políticos nacionales estarán representados en la Cámara.

Las reglas constitucionales tienen el propósito de lograr que la representación de los partidos por ambos principios sea lo más aproximada que se pueda al porcentaje de la votación que han logrado a nivel nacional, pero puede ocurrir que, por la combinación de la votación por ambos sistemas, un partido tenga un porcentaje de representación más elevado. En ese caso, la Constitución limita esta *sobrerrepresentación* a un máximo del ocho por ciento. Más aún, ningún partido político puede tener más de 300 diputados por ambos principios (sesenta por ciento de la composición de la Cámara), lo que garantiza la pluralidad de la representación nacional (artículo 54). Si un partido ganara por sí mismo los 300 distritos de mayoría, como en el ejemplo que hemos dado más arriba, ya no tendría derecho a la asignación de diputados de representación proporcional, incluso si su porcentaje de votación fuera superior al sesenta por ciento. La Constitución fija, además, los requisitos para ocupar el cargo de diputado federal (artículo 55).

Para la demarcación de los 300 distritos de mayoría, la Constitución ordena que la población total del país se divida entre esa cifra y que los distritos se distribuyan de acuerdo con el Censo General de Población más reciente, respetando los límites entre las entidades federativas. En todo caso, la representación de una entidad federativa no puede ser menor a dos diputados de mayoría (artículo 53). En el momento actual, en que la población es de algo más de 120 millones, hay aproximadamente una diputación de mayoría por cada 400 mil habitantes. Dos estados –Colima y Baja California Sur– tienen en la actualidad menos de 800 mil habitantes, pero la Constitución les garantiza contar al menos con dos distritos electorales de mayoría relativa cada uno.

El Senado está compuesto por 128 senadores (artículo 56); por cada propietario se elige también un suplente (artículo 57).

La Cámara de Senadores se renueva en su totalidad cada seis años, pero los senadores pueden ser reelectos hasta por dos periodos consecutivos o doce años (artículo 59). Los senadores deben cumplir los mismos requisitos que los diputados, salvo el de la edad, que es de 25 años al momento de la elección.

Cada una de las entidades federativas elige dos senadores por el sistema de mayoría relativa. Un senador más (32 en total) se asigna a la *primera minoría* en cada entidad federativa, es decir, al partido que haya obtenido la segunda votación más elevada. Los 32 senadores restantes se eligen en una sola circunscripción plurinominal nacional mediante el principio de representación proporcional, de modo que si un partido político obtiene, por ejemplo, el 25 por ciento de la votación nacional, se le asignarán ocho senadores entre los electos por ese sistema.

El Congreso de la Unión se reúne durante dos periodos de sesiones en el año. El primero se inicia el 1 de septiembre y puede extenderse hasta el 15 de diciembre, salvo que el presidente de la República tome posesión de su cargo ese año, en cuyo caso dicho primer periodo puede cerrarse hasta el 31 de diciembre. El segundo periodo se inicia el 1 de febrero y no puede extenderse más allá del 30 de abril (artículos 65 y 66). Sin embargo, el Congreso –y cada una de las Cámaras en lo particular– también puede sesionar de manera extraordinaria –lo que ocurre con frecuencia– para resolver asuntos específicos, para lo cual debe ser convocado de manera expresa (artículo 67).

En los periodos de *receso* del Congreso; esto es, cuando no está en sesiones, funciona una Comisión Permanente, formada por 19 diputados y 18 senadores, electos por sus respectivas Cámaras antes de cerrar un periodo de sesiones. Dicha Comisión tramita los asuntos que corresponden al Congreso, y puede aprobar algunos nombramientos que haga el Poder Ejecutivo, pero no las iniciativas de ley que reciba (artículo 78).

Para poder sesionar de manera válida, las Cámaras del Congreso de la Unión requieren la presencia de más de la mi-



tad de sus miembros; es decir, al menos 251 diputados y 65 senadores (artículo 63). Para su aprobación, las iniciativas de ley y los asuntos de la competencia del Congreso requieren el voto de la mayoría simple de los legisladores, salvo que la misma Constitución exija una mayoría especial, por ejemplo, la de dos tercios de los diputados o senadores presentes (como para aprobar una reforma a la Constitución).

Conviene agregar que, para trabajar de manera más eficiente, las Cámaras del Congreso pueden formar *comisiones*, designadas entre sus miembros, las cuales se especializan en algún tema o materia (por ejemplo, de Hacienda o de Relaciones Exteriores). A tales comisiones les toca, principalmente, estudiar las iniciativas de ley que recibe el Congreso y que se refieren a la materia o materias de su especialidad, formular el dictamen respectivo y proponer al pleno –a la asamblea de todos los legisladores de la Cámara respectiva– su aprobación o desaprobación, con las modificaciones que la comisión crea convenientes. Pero también les corresponde vigilar el desempeño y solicitar información de las dependencias correspondientes de la administración pública federal, convocar a los secretarios del despacho para dar explicaciones sobre algún asunto de relevancia, etcétera.

Las funciones de *control* por parte del Congreso de la Unión son tanto o más importantes que las legislativas, e incluyen de manera especial la vigilancia del uso y aplicación de los *recursos públicos*, en representación de toda la ciudadanía, pero en particular, de los contribuyentes. Esta función la realiza la Cámara de Diputados –que tiene la competencia exclusiva de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación– a través de la Auditoría Superior de la Federación (artículo 74, fracción VI). De ello se hablará más en el siguiente capítulo.

Las reglas detalladas sobre el funcionamiento del Congreso de la Unión y de sus Cámaras se encuentran en la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* (1999), en el *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de*

*los Estados Unidos Mexicanos* (1934), y en los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República (2010).

La Constitución General también contiene disposiciones detalladas sobre las *legislaturas o congresos de las entidades federativas* (los 31 estados y la Ciudad de México), por la importancia que tienen estos órganos representativos en la vida constitucional del país.

Por lo que se refiere a las legislaturas de los estados, la Constitución ordena que el número de representantes que las integren sea proporcional al de los habitantes, con una integración no menor a siete diputados (en 1917 eran quince). También dispone que las constituciones y leyes locales autoricen la reelección inmediata de los legisladores hasta por cuatro periodos consecutivos. Finalmente, también requiere que la integración de la legislatura se haga tanto por el principio de mayoría relativa como por el de representación proporcional, pero sin que fijar la participación de cada sistema en la composición total del Congreso. En todo caso, la representación de un partido político en la legislatura no puede ser mayor ni inferior a ocho por ciento respecto de su porcentaje de votación emitida (artículo 116, fracción II).

En el caso de la Ciudad de México, las disposiciones constitucionales son muy similares a las relativas a las legislaturas de los estados, pero también más detalladas en algunos puntos (artículo 122, apartado A, fracción II). Así, por ejemplo, la Constitución ordena expresamente que el periodo de los representantes locales será de tres años, y también, que la Constitución local deberá garantizar el acceso de todos los grupos parlamentarios a los órganos de gobierno del Congreso local, y a los de mayor representación, el acceso a la Presidencia del mismo.

### *Poder Ejecutivo*

Como hemos dicho, al tener su origen en las elecciones, los titulares del Poder Ejecutivo también deben considerarse como representantes populares en nuestro sistema constitucional.

El Poder Ejecutivo federal se deposita en un solo individuo que se denomina “presidente de los Estados Unidos Mexicanos” (también se le llama presidente de la República o Ejecutivo federal). El presidente es electo por voto popular directo cada seis años, sin reelección. Quien haya ocupado el cargo por cualquier circunstancia y en cualquier calidad (encargado, provisional, interino o sustituto) no puede volver a ocuparlo por ningún motivo (artículos 80, 81 y 83). El tomar de posesión del cargo, el presidente debe pronunciar una protesta que fija la misma Constitución (artículo 87). El cargo es renunciable por causa grave que debe calificar el Congreso de la Unión, ante el cual se presenta la renuncia (artículo 86). La Constitución contiene las reglas que definen cómo se sustituye al presidente cuando falta de manera definitiva antes de iniciar o su mandato o durante el mismo (artículo 84).

En su calidad de jefe de Estado, el presidente de la República tiene la representación de México ante los demás países y los organismos internacionales (artículo 89, fracción X). El presidente puede ausentarse hasta por siete días del territorio nacional informando previamente al Senado o a la Comisión Permanente y posteriormente del resultado de sus gestiones; en ausencias mayores requiere permiso de cualquiera de esos dos órganos (artículo 88).

Hemos mencionado que los sistemas presidenciales se han parlamentarizado, con lo cual se quiere decir que han adoptado algunos mecanismos de los gobiernos parlamentarios para lograr un mayor nivel de colaboración entre los poderes ejecutivo y legislativo. En México, una reforma reciente (2014) incluyó en el texto constitucional la posibilidad de un *gobierno de coalición*; es decir, un acuerdo que puede iniciar el presidente con uno o varios partidos políticos con representación en el Congreso, con el fin de que los funcionarios y el programa de gobierno del Poder Ejecutivo federal cuenten con respaldo legislativo formal. El acuerdo de coalición lo aprueba el Senado de la República.

Los gobernadores de los estados y el jefe de Gobierno de la Ciudad de México también son sujetos de reglamentación en la Constitución. Sobre los gobernadores, la Constitución dispone que su elección será directa y su periodo de gobierno no podrá durar más de seis años. Los gobernadores cuyo origen sea la elección popular no pueden volver a ocupar el cargo por ningún motivo; y no pueden ser electos para el periodo inmediato los gobernadores sustitutos que concluyan un periodo o suplan faltas temporales. La Constitución define también algunos requisitos para ocupar el cargo (artículo 116, fracción I). En el caso del jefe de Gobierno de la Ciudad de México, además de ser electo por voto popular directo y no poder durar más de seis años en el cargo, la Constitución señala que quien lo haya sido por elección y designación no puede volver a ocupar el cargo en ningún caso y por ningún motivo (artículo 122, apartado A, fracción III).

*Ayuntamientos en los estados y alcaldías en la Ciudad de México*

Los *ayuntamientos* de los municipios en los estados, y las *alcaldías* en la Ciudad de México, también son órganos representativos que tienen su origen en la elección popular. La Constitución establece algunos principios básicos sobre su conformación.

Los ayuntamientos son los *órganos de gobierno de los municipios*, que es la base de la división territorial y la organización política y administrativa de los estados. Los ayuntamientos son electos por voto popular directo; están conformados por un presidente municipal y por el número de regidores y síndicos que determine la ley. Las Constituciones y leyes locales deben prever la posibilidad de su reelección inmediata por un periodo más, si su mandato no es superior a tres años. Las legislaturas locales pueden suspender o revocar el mandato de los miembros del ayuntamiento por causas graves (artículo 115, fracción I). La Constitución ordena también la introducción

del principio de representación proporcional en la elección de todos los ayuntamientos (artículo 115, fracción VIII).

Las alcaldías son el equivalente de los ayuntamientos en las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México (hasta ahora llamadas “delegaciones”). Estarán conformadas por un alcalde y un concejo, los que durarán tres años en el cargo, y podrán ser reelectos de manera consecutiva hasta por un periodo adicional. Las planillas para postular candidatos tendrán entre siete y diez candidatos. El número de concejales no podrá ser menor de diez ni mayor de quince. La elección se hará mediante los principios de mayoría relativa y representación proporcional, a razón del 60 por ciento de integrantes por el primero, y 40 por ciento, por el segundo (artículo 122, apartado A, fracción VI).

*Derechos, obligaciones,  
incompatibilidades y responsabilidades  
de los representantes populares*

Los representantes populares son titulares de un conjunto de *derechos y obligaciones* vinculados con sus funciones representativas; también son sujetos de un conjunto de *responsabilidades*, en su carácter de servidores públicos; su elección y permanencia en el cargo está sometida, por último, a una serie de *incompatibilidades*; es decir, que sus funciones representativas no se pueden combinar de manera simultánea con otras funciones o responsabilidades públicas.

Por el lado de los *derechos*, se dice coloquialmente que los legisladores tienen *fuero*, es decir, una protección que impide que sean acusados o sometidos a un proceso penal. Esta protección encuentra su justificación en la necesidad de que los representantes populares no sean objeto de acoso o intimidación en el cumplimiento de sus funciones. Pero no se trata de una inmunidad completa, sino temporal y limitada, salvo el caso de la libertad de opinión, pues nunca podrán ser

reconvenidos o molestados por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo (artículo 61).

Por el lado de las *obligaciones*, los senadores y diputados al Congreso de la Unión tienen el deber de acudir a desempeñar el cargo; de no hacerlo, se llama a los suplentes. La falta sin justificación o sin previa licencia durante diez días consecutivos significa que renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato, y se llama a los suplentes. Pero quienes habiendo sido electos no se presentan, sin causa justificada, dentro de 30 días, lo mismo que los partidos políticos nacionales que hagan que sus miembros electos no se presenten a ejercer sus funciones, se hacen acreedores a responsabilidades y sanciones (artículo 63). Los diputados o senadores que no concurren a una sesión sin causa justificada o sin permiso, no tienen derecho a la dieta (remuneración) que corresponda al día en que falten (artículo 64).

Los representantes populares tienen otras obligaciones que no derivan de la Constitución o las leyes, sino que son más bien de tipo político, según la manera como entiendan sus funciones representativas y los vínculos con sus representados. En este sentido, es común que realicen funciones de *gestoría*, es decir, buscar y promover apoyos de diverso tipo, principalmente por intermediación con las autoridades competentes, a favor de los habitantes de los distritos que los han electo.

En cuanto a las *incompatibilidades*, los legisladores federales no pueden, sin licencia de la cámara, ejercer ninguna otra comisión o empleo de la Federación o las entidades federativas por las que disfruten sueldo. La infracción se castiga con la pérdida del carácter de diputado o senador. El otorgamiento de la licencia significa que cesan en sus funciones representativas (artículo 62), pero la Constitución no prevé la posibilidad de renuncia al cargo.

Los legisladores locales y los integrantes de ayuntamientos y alcaldías están sometidos a un régimen jurídico similar, del cual no se ocupa con detalle la Constitución, aunque sí define el esquema general de responsabilidades que les corres-

ponde como servidores públicos y al que se hará referencia en el siguiente capítulo. En lo particular, los diputados de las legislaturas de las entidades federativas son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales, así como por el manejo y la aplicación indebidos de fondos y recursos federales (artículos 108 y 110). Los demás aspectos particulares de ese régimen jurídico se definen en las constituciones y leyes de las entidades federativas.

El presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, solamente puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. En ese caso, la Cámara de Diputados hace la acusación y el Senado determina la sanción conforme a la legislación penal aplicable (artículos 108 y 110).

Los gobernadores de los estados y el jefe de Gobierno de la Ciudad de México, al igual que los legisladores locales, son responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales (artículos 108 y 110).

#### *Bases del sistema electoral*

El sistema electoral se compone de tres elementos esenciales: el *sufragio*, es decir, el derecho a votar y ser votado; los *partidos políticos*, y los *organismos electorales*. En lo que sigue los explicamos de manera muy breve.

En nuestra Constitución, el derecho a votar se otorga de manera amplia. Como requisitos para adquirir la ciudadanía y, por tanto, para ejercer el voto, se exige solamente, aparte de la nacionalidad mexicana, la mayoría de edad (18 años) y tener un modo honesto de vivir (artículo 34). El derecho del voto se puede perder al perderse la nacionalidad por naturalización o la ciudadanía (artículo 37, apartados B y C); la suspensión de los derechos de ciudadano (artículo 38) impide el ejercicio de los derechos de votar y ser votado. En relación con esto último, resulta imprescindible comentar que los *ciudadanos mexicanos*

*por naturalización* no pueden ocupar ningún cargo de elección popular federal, pues para ser presidente de la República, senador o diputado al Congreso de la Unión se requiere la *nacionalidad mexicana por nacimiento*, y el mismo requisito se exige a los gobernadores de los estados.

En relación con los *partidos políticos*, la Constitución y la ley les otorgan una serie de prerrogativas y derechos que les permitan llevar a cabo sus actividades y participar en igualdad de condiciones en los procesos electorales, como lo son el *financiamiento público* y el *acceso gratuito a los medios electrónicos de comunicación*, como la radio y la televisión (artículo 41, fracciones II y III). Sin embargo, la formación de partidos políticos no es enteramente libre. La Constitución y la Ley General de Partidos Políticos exigen diversos requisitos para su constitución y registro ante las autoridades electorales, los que tienen el propósito de garantizar la seriedad de las opciones que ofrecen dichos partidos a los electores, la equidad en los procesos internos de selección de candidatos, así como la certeza del proceso electoral mismo. En lo particular, la Constitución exige que la afiliación a los partidos políticos sea de manera libre e individual por parte de los ciudadanos.

Los partidos políticos nacionales tienen derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y los municipios, pero solamente pueden mantener su registro, con todos los derechos y prerrogativas que éste conlleva, si obtienen al menos el tres por ciento de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones federales en que participen (artículo 41, fracción I, último párrafo).

En el ordenamiento constitucional mexicano, los organismos electorales son de dos clases: los *organismos administrativos* (institutos electorales) y los *organismos jurisdiccionales* (tribunales electorales). Los primeros se encargan de organizar y vigilar los procesos electorales; los segundos, de resolver en definitiva las controversias que se susciten durante esos mis-



mos procesos, a petición de los ciudadanos o de los partidos políticos que se consideren afectados en sus derechos.

Conforme a la Constitución, la organización de las elecciones es una función del Estado que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral (INE) y los organismos públicos locales electorales (OPLE) (artículos 41, fracción V y 116, fracción IV, inciso c). El INE es un organismo público autónomo en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos y los ciudadanos. Su órgano superior de dirección es el Consejo General, integrado por diez consejeros electorales y un consejero presidente, nombrados por el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, previa convocatoria pública y evaluación de los aspirantes. Los consejeros electorales duran nueve años en su encargo y no pueden ser reelectos.

El INE tiene atribuciones muy amplias respecto de los procesos electorales federales y locales, como la capacitación electoral, el padrón y la lista de electores, la fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos; es, además, autoridad única para la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión respecto de sus propias funciones y de los procesos electorales. Mediante convenio, el INE puede asumir la organización de los procesos electorales de las entidades federativas, así como, a petición de los partidos políticos, la elección de su dirigentes.

Cada entidad federativa cuenta con un OPLE. La Constitución dispone su integración: seis consejeros electorales y un consejero presidente. Son nombrados por un periodo de siete años por el Consejo General del INE, el que también los puede remover.

La máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (artículo 99). A este tribunal le corresponde conocer y resolver en definitiva las controversias relacionadas con las elecciones federales, y en última instancia, también de las originadas en

las elecciones de las entidades federativas, a petición de los partidos políticos y los ciudadanos.

El tribunal está integrado por una sala superior y varias salas regionales. La sala superior está compuesta de siete magistrados electorales, quienes eligen a su presidente por un periodo de cuatro años. Los magistrados duran nueve años improrrogables y no pueden ser reelectos. Los magistrados de las salas regionales también duran en su cargo nueve años improrrogables, salvo que sean promovidos a cargos superiores. Los magistrados electorales integrantes de la sala superior y las salas regionales son electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado, a propuesta (en terna o lista de tres nombres por cada vacante) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Su sustitución es escalonada.

