

EL SISTEMA REPRESENTATIVO MEXICANO

Eduardo ANDRADE SANCHEZ *

SUMARIO: Introducción; 1. Los poderes y su carácter representativo; 2. Función representativa de los partidos políticos; 2.1 Los partidos políticos como entidades de interés público; 2.2 Función mediadora constitucionalmente reconocida a los partidos políticos; 2.3 Prerrogativas de los partidos políticos; 3. La Cámara de Diputados; 3.1 Los diputados como representantes de la nación; 3.2 Integración de la Cámara de Diputados; 3.3 Mayoría relativa; 3.4 Representación proporcional; 3.4 Cómputo electoral; 3.5 La cláusula de gobernabilidad; 3.6 La calificación electoral; 4. Integración de la Cámara de Senadores; 4.1 Naturaleza de la representación senatorial; 4.2 La calificación de la elección senatorial; 5. Principios constitucionales sobre la representación en el ámbito estatal; 5.1 Principio de elección directa de los poderes legislativo y ejecutivo; 5.2 Reglas para la integración de las legislaturas locales, y 5.3 La representación de los ayuntamientos.

Introducción

La llamada teoría de la representación es producto del esfuerzo especulativo de los pensadores del siglo XVIII, tendientes a derrocar al absolutismo. El principal objetivo que animó su elaboración fue el de atacar el supuesto “derecho divino de los reyes”, y el centro de su argumentación, la idea de que sólo el pueblo puede decidir legítimamente acerca de la forma de su gobierno.

* Profesor de Teoría General del Estado y de Ciencia Política en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y Subprocurador de Control de Procesos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

El que la sociedad se gobierne a sí misma, supone la participación de todos sus miembros capaces, en la toma de las decisiones que afectan a la comunidad. Sin embargo, esto no pasa de ser una idealización pues nunca ninguna sociedad humana se ha autogobernado plenamente mediante la intervención de todos sus miembros.

Ante la imposibilidad práctica de un gobierno directo, la teoría de la representación afirmaba la idea de que mediante la consulta a la voluntad colectiva, ésta podría decidir libremente el otorgamiento de su capacidad decisoria a un conjunto reducido de sus propios miembros que habrían de ejercer en su nombre la función gubernamental.

En la asamblea francesa se perfeccionó el invento representativo mediante la noción de la representación nacional. En síntesis, ésta consistía en considerar a la nación como una entidad abstracta, distinta de la suma de sus miembros, de entre los cuales sólo a una capa privilegiada le correspondería la capacidad de expresarse por ella. La nación sirvió, entonces, como un velo para apartar al pueblo de las decisiones y en realidad era un concepto que se identificaba básicamente con los intereses de la burguesía.

El concepto de la representación popular, en cambio, consistía en la afirmación de que todos los hombres nacen libres e iguales y su resultado debía ser la extensión del sufragio a toda la población, sin más restricciones que las derivadas de criterios objetivos sustentados en la ley, como por ejemplo la edad para alcanzar la ciudadanía.

Las ideas políticas de la Ilustración habían sido recibidas en nuestro país, a través de los escritores franceses, en la segunda mitad del siglo XVIII. La coyuntura para llevar a la práctica las novedosas concepciones, se produjo con motivo de la ocupación francesa en España, en 1808, y el intento napoleónico de sentar a su hermano José Bonaparte en el trono español. Ante esos acontecimientos, el Ayuntamiento de la ciudad de México se planteó la necesidad de asumir la representación de la nación en tanto Fernando VII volvía a portar la corona.

Los conocimientos teóricos de José María Morelos y Pavón y su experiencia personal de contacto con el pueblo, dieron como resultado una concepción auténticamente popular de la soberanía y, consecuentemente, de la representación. El punto quinto de los "Sentimientos de la Nación" es elocuente al señalar que "La soberanía dimana inmediatamente del pueblo"; concepto que pasó al artículo 5o. del Decreto Constitucional para la Liber-

tad de la América Mexicana de 1814, en el que se asienta que “La soberanía reside originariamente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la constitución”.

Este antecedente constitucional da a la expresión *representación nacional* la connotación de órgano legislativo pero no recoge la idea de nación como ente abstracto a ser representado, puesto que expresa claramente que el origen inmediato de la soberanía está en el pueblo. El sistema electoral previsto por el decreto era indirecto en tercer grado y concedía el derecho de sufragio a “los ciudadanos que hubieren llegado a la edad de dieciocho años, o antes si se casaren, siempre y cuando reunieran los otros requisitos señalados en dicho decreto”.

El acta constitutiva de la Federación Mexicana de 1824 hizo recaer en la nación la esencia y raíz de la soberanía, con lo que se acogió a la corriente de la representación nacional. Esta visión predominó hasta 1857, cuando el Congreso Constituyente estableció la fórmula de que “la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”. Esta formulación pasó intacta a la Constitución de 1917 y permanece en vigor. El nexo entre la residencia de la soberanía y el carácter representativo popular de los órganos gubernamentales se fijó en el artículo 41 de la Norma Suprema del 57, al señalar que “el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los de los estados para lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal”. Con algunas precisiones gramaticales, este precepto permanece esencialmente igual hasta el presente.

1. *Los poderes y su carácter representativo*

La conceptualización representativa recogida, desenvuelve la soberanía popular en un ejercicio realizado por medio de los poderes de la Unión, los cuales representan a la soberanía popular.

A nuestro modo de ver, la Constitución consagra el carácter representativo de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, aunque tradicionalmente se ha

puesto el acento en la representación que de la voluntad popular ostenta el poder legislativo. Existen, por supuesto, algunos matices en cuanto a la naturaleza representativa de cada uno de esos poderes, pero de ello no se sigue que se pueda negar la misma de ninguno. Sólo el origen popular de las funciones del Estado, significado por la expresión de que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio, hace legítima la acción institucionalizada de aquél.

La filosofía que anima la idea de representación en el derecho constitucional de nuestro país, otorga carácter representativo a los tres poderes de la Unión. En el caso del poder ejecutivo es clara su esencia representativa desde el momento que surge de una elección popular directa. El presidente de los Estados Unidos Mexicanos es también representante de la nación y ello se prueba por la serie de funciones de tipo representativo que desarrolla. Es cierto que esta representación unipersonal de la nación tiene, desde el punto de vista teórico, un rango menor que la que corporativamente se deposita en las asambleas legislativas. Esto se hace evidente al constatar que la mayor parte de las funciones representativas presidenciales se comparten con el poder legislativo y que incluso éste se encuentra investido de la facultad de juzgar al titular del poder ejecutivo; pero también es preciso reconocer que el sentido representativo de la función presidencial se manifiesta en la corresponsabilidad en la tarea legislativa, al extremo de que se le atribuye la posibilidad de vetar los resultados de la misma.

Con respecto al poder judicial, no es frecuente considerarlo como una expresión de la representatividad del pueblo, sin embargo, insistimos en que la expresión constitucional que atribuye a todo poder de origen popular exige otorgar al poder judicial —quizá, por lo menos, a su órgano supremo— un carácter representativo. Aunque habría que admitir que se trata de una representación de segundo grado, ya que la facultad de designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se concede, en primera instancia, al poder ejecutivo, debiendo obtener la aprobación del Senado de la República.

Por otra parte, el sistema federal adoptado por el Estado mexicano supone necesariamente la existencia de distintos planos de la representación popular. Nuestra Constitución Federal establece las bases generales del sistema gubernamental de las entidades federativas y dispone la naturaleza representativa del gobierno de los estados de la federación.

En el nivel municipal, no es posible negar que la autonomía, a la que nuestra Constitución denomina *soberanía* en el plano estatal, se da igualmente a la célula esencial de la vida política que es el municipio. Esto quiere decir que el ayuntamiento debe ser también considerado como un órgano representativo popular. El análisis teórico de la representación popular no puede dejar de lado su expresión en el nivel del municipio, dado que la propia Constitución señala reglas para la configuración de las autoridades municipales.

2. *Función representativa de los partidos políticos*

Desde los orígenes mismos de las asambleas legislativas modernas surgieron las formaciones partidistas. Las tendencias naturales humanas a la identificación con aquellos que piensan de manera semejante, simultáneamente con la necesidad de agrupamiento de intereses comunes, provocó el fenómeno de los partidos políticos.

La aceptación constitucional de los partidos políticos ha pasado por diversas vicisitudes. En el ámbito mexicano los partidos aparecen reconocidos constitucionalmente con motivo de la reforma electoral que introdujo el sistema de Diputados de Partido, la cual entró en vigor en 1963. La incorporación plena del partido político en el sistema constitucional mexicano se produjo hasta 1977 con el conjunto de cambios normativos denominados Reforma Política. El espíritu que impulsó esta reforma fue la ampliación de las bases representativas del poder legislativo mexicano, por lo que toca a la Cámara de Diputados. Se introdujo entonces la regulación de los partidos políticos en el artículo 41 de la Constitución. No se trata de meros agregados particulares de voluntades políticas, sino de órganos de expresión de la sociedad que se vinculan íntimamente a la tarea del Estado; de ahí que su tratamiento en el nivel de la norma suprema, se haga en el capítulo de las decisiones fundamentales en cuanto a la forma de gobierno. Si éste es representativo, tiene que admitir como órganos intermedios a los partidos políticos y regularlos en virtud de la función integradora de la voluntad nacional que desempeñan.

2.1 *Los partidos políticos como entidades de interés público*

Inmediatamente después de consagrar el ejercicio de la soberanía del pueblo mexicano por medio de los poderes de la Unión, la Constitución fija los preceptos relativos al sistema de partidos. La primera estipulación al respecto es que éstos son entidades de interés público. La expresión normativa

tiene el propósito de enmarcar a los partidos políticos como figuras intermedias entre la mera concepción individual de la participación popular y la formación de los órganos del Estado.

2.2 Función mediadora constitucionalmente reconocida a los partidos

La teoría representativa contemporánea se ve en la necesidad de reconocer que la conformación de la voluntad política del pueblo no puede darse por medio de expresiones individuales aisladas, sino a través de fórmulas que los politólogos norteamericanos denominan articuladoras, es decir, expresivas de esa voluntad en torno a ciertos principios y programas.

Los partidos políticos vienen a representar una configuración colectiva de voluntades e intereses que habrán de servir de base para considerar manifestada la voluntad del pueblo. Esta función mediadora es reconocida por nuestra Constitución al asignar a los partidos tres finalidades fundamentales, a saber: 1) promover la participación del pueblo en la vida democrática; 2) contribuir a la integración de la representación nacional, y 3) 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.

2.3 Prerrogativas de los partidos políticos

Como órganos de intermediación popular para efectos de la representación, los partidos políticos disponen de una serie de prerrogativas o derechos especiales concedidos por la propia Constitución. Se consagra, en primer lugar, el derecho de los partidos al empleo de lo que la Constitución denomina medios de comunicación social. Esta expresión es muy amplia, pero concretamente representa la garantía para dichas agrupaciones de acceder a los medios electrónicos de comunicación. Se consagra también el financiamiento público de los partidos políticos al expresar que éstos “deberán contar”, en forma equitativa, con un mínimo de elementos materiales, para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular. Finalmente, la Constitución señala la facultad de los partidos políticos nacionales para participar en las elecciones estatales y municipales.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone en su artículo 49 distintos criterios que sirven de base para el otorgamiento del financiamiento público a los partidos.

El primero de estos criterios se basa en otorgar recursos a los partidos en proporción directa a los votos obtenidos en la elección anterior.

El segundo tiende a cubrir las necesidades de los partidos como entidades de interés público y por ello se asignan cantidades iguales a todos los partidos por este concepto.

El tercer criterio consiste en la asignación de cantidades calculadas a partir de las dietas de los legisladores de cada partido y, en consecuencia, las cantidades varían según los miembros que integran el grupo parlamentario de cada organización política.

El último criterio tiende a cubrir las necesidades derivadas de actividades especificadas de los partidos ligadas a la educación, capacitación política, a las investigaciones socioeconómicas y políticas y a las tareas editoriales.

3. *La cámara de diputados*

Ya hemos señalado que la idea de representación nacional se refiere fundamentalmente al cuerpo legislativo. La tradición teórica vincula la representación nacional con la asamblea popular, que corresponde en nuestro país a la Cámara de Diputados.

3.1 *Los diputados como representantes de la nación*

La ideología liberal rechazó cualquier formulación intermedia y entendió que el cuerpo conjunto de los ciudadanos, una vez que se expresa para elegir a sus diputados en circunscripciones electorales concretas, les asigna el carácter de órganos de la nación; de este modo el conjunto de los diputados representa a la nación en bloque. Esta teoría es recogida por nuestra norma constitucional cuando señala en el artículo 51 que “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente”. El diputado, en este contexto, viene a ser una parte integrante de la conciencia nacional. Se supone que se le elige por su capacidad para expresar los sentimientos populares y reflejarlos racionalmente en la toma de decisiones colectivas. No es un representante de intereses particulares, aunque pueda comportarse políticamente como un gestor de ellos, sino un depositario de los intereses supremos de la nación.

3.2 *Integración de la cámara de diputados*

La Cámara de Diputados se compone de 500 miembros. Estos son de dos tipos en cuanto a su origen electoral, aunque una vez elegidos tienen exactamente las mismas obligaciones y los mismos derechos. Los 500 se dividen en 300 denominados de “mayoría relativa”, electos en distritos uninominales, es decir, distritos donde sólo hay un nominado que resulta electo, y 200 de “representación proporcional”, electos de entre las listas que se ponen a consideración del electorado en las circunscripciones plurinominales que abarcan varios estados.

3.3 *Mayoría relativa*

El principio de mayoría relativa es el que tradicionalmente ha consagrado el constitucionalismo mexicano para la elección de los representantes populares. En síntesis, podría decirse que este principio se basa en la mayoría de votos obtenida en relación con el resto de los candidatos. Se separa del principio de mayoría absoluta que exige la obtención de más del 50% de los votos para obtener el cargo; precisamente por eso se le denomina de mayoría relativa, esto es, obtenida en relación con los demás competidores por el puesto. Tal principio supone una circunscripción territorial específica con un cierto número de electores cuya votación decide al triunfador, el cual queda electo como representante no solamente de quienes por él sufragaron.

Este principio tradicionalmente establecido se mantiene para la elección de 300 de los integrantes de la Cámara de Diputados que provienen de la elección efectuada en sus respectivos distritos llamados uninominales, porque en ellos se designa solamente un candidato por cada partido en liza, y obtiene el triunfo el que alcanza el mayor número de votos.

El principio de mayoría relativa presenta algunos defectos, entre ellos el que una fuerza política que dispone de tal mayoría puede quedar considerablemente sobrerrepresentada. Para contrarrestar esto se gestó desde el siglo pasado la idea de la representación, en los órganos legislativos, proporcional a la cantidad de votos obtenidos por cada partido.

3.4 *Representación proporcional*

El llamado principio de la representación proporcional responde a la idea de que la representación nacional debe reflejar, de la manera más exacta

posible, las distintas corrientes de opinión existentes en la sociedad. El principio de mayoría relativa no permite que esto ocurra porque, como hemos dicho, los votos emitidos en favor de los candidatos derrotados, no alcanzan presencia en la asamblea. Este razonamiento es el que impulsó desde el siglo pasado, a la formulación de la denominada representación proporcional. Pero esta solución produce un problema diferente, pues puede fragmentar de tal manera la voluntad ciudadana, que dificulta la tarea gubernativa por parte de una mayoría parlamentaria. En esta situación aparecen graves riesgos, como los que padecen algunos países en los cuales la fragmentación proporcional es muy intensa y nadie logra el control del órgano legislativo. El poder de estos grupúsculos se vuelve desproporcionado, ya que con una ínfima base electoral puede llegar a chantajear políticamente a fuerzas estables y con amplio apoyo popular. El sistema mexicano pretende un equilibrio entre ambos principios, el de mayoría relativa y el de representación proporcional.

En México se adoptó este procedimiento para la elección de hasta 200 de los miembros de la Cámara de Diputados, mediante lo que el propio texto constitucional llama “listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales”. La elección por el principio de la representación proporcional implica que no se vota por un candidato específico, sino por un conjunto de candidatos que ingresan a la asamblea legislativa en función del número de votos obtenidos por su partido.

Nuestra Constitución señala que el territorio nacional será dividido en cinco circunscripciones electorales plurinominales, es decir, áreas territoriales en las que se propondrá una lista con cierta cantidad de candidatos para que se integre al cuerpo legislativo el número correspondiente a la proporción de votos obtenida por cada una de tales listas.

Las circunscripciones plurinominales no son sino áreas que abarcan varios estados. En cada una de estas circunscripciones se elige cierto número de diputados. Para cada elección el Consejo General del Instituto Federal Electoral, que es la nueva autoridad en la materia, determinará el ámbito territorial de cada circunscripción, la ciudad que será su cabecera y el número de diputados que se elegirán en cada una de ellas.

Para tener derecho a diputados de representación proporcional los partidos deben cumplir con dos requisitos básicos: 1) tener registrados como candidatos a 200, por lo menos en los distritos uninominales, y 2) obtener

mínimamente 1.5% de la votación emitida en el país. Hasta antes de la reforma constitucional de abril de 1990, bastaba con registrar candidatos en 100 distritos uninominales. El mencionado requisito del 1.5% se mantuvo sin cambio.

La fracción segunda del artículo 54 constitucional prevé que la votación que se tomará como base para determinar si un partido tiene o no derecho a diputados de representación proporcional, será aquella que se emita para la elección de los llamados diputados plurinominales, es decir, para las listas regionales que los partidos presentan en cada circunscripción plurinomial. Si bien en términos generales el elector al votar por su candidato a diputado de mayoría relativa, está simultáneamente votando por la lista regional del mismo partido, también puede ocurrir que aquellos que votan fuera de su distrito uninominal, pero dentro de su circunscripción plurinomial (véase Art. 223) emitan su voto solamente para los diputados de representación proporcional, de modo que, excepcionalmente, habrá sufragios que cuenten para las listas regionales y no para la elección de diputados uninominales. Con esto, podrá haber una mayor cantidad de votos para las listas regionales que para los diputados de mayoría relativa, pero no a la inversa.

3.4 *Cómputo electoral*

De acuerdo con lo que señala el párrafo primero del artículo 12 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, deben considerarse como formando parte de la votación emitida todos los votos depositados en las urnas, sean válidos o nulos, y ese total de votos es el que servirá de base para determinar si un partido ha alcanzado o no 1.5% de la votación en todo el país emitida para las listas regionales.

El segundo párrafo del propio artículo 12 interpreta el sentido de la expresión “votación nacional emitida” y “votación nacional”, que se usan indistintamente en los incisos *b)*, *c)* y *d)* de la fracción IV del artículo 54 constitucional. Estos incisos determinan un conjunto de porcentajes que sirven de base para la distribución de los diputados de representación proporcional. Dichos porcentajes de la votación nacional deben calcularse deduciendo previamente de la votación emitida que, como ya dijimos, comprende todos los votos depositados en las urnas, los votos de los partidos

políticos que no hubieren alcanzado el 1.5% y también deduciendo los votos nulos.

3.5 *La cláusula de gobernabilidad*

El inciso *a)* del párrafo 1 del Art. 13 del COFIPE prevé el caso de que ningún partido logre 35% de la votación nacional. En esa circunstancia se consideró que no existía razón, dado el bajo nivel de votos obtenidos por cada organización política, para hacer operar la “cláusula de gobernabilidad” que asegura a un partido, en ciertas condiciones, el control de la mayoría de la Cámara aunque no haya alcanzado la mayoría absoluta de los votos. En consecuencia, el código establece que en la hipótesis señalada, cada partido estará representado en la Cámara, considerando conjuntamente a sus diputados de mayoría y de representación proporcional, por un porcentaje de diputados equivalente a su porcentaje nacional de votación.

De acuerdo con lo previsto por el Art. 13, párrafo 1, inciso *b)*, si uno o dos partidos logran 35% o más de la votación nacional pero ninguno alcanza 251 constancias de mayoría, al que tenga más constancias de mayoría se le asignan diputados de representación proporcional hasta alcanzar 251 lugares de la Cámara. Adicionalmente a esos 251 se le asignan dos más por cada punto porcentual que rebase 35%, hasta menos de 60 por ciento.

A este aseguramiento de la mayoría de la Cámara en favor del partido que ha logrado más constancias de mayoría, habiendo rebasado 35% de la votación nacional, se le denomina “cláusula de gobernabilidad”, debido a que permite que un partido mayoritario tome las decisiones en la Cámara, garantizando el gobierno de ésta y su operación estable.

El texto original del artículo 13 no preveía la hipótesis en la que un partido habiendo logrado más de 35% de la votación nacional, tuviera un número de triunfos de mayoría igual o superior a 251, por ello fue necesario reformar dicho artículo en diciembre de 1990, de manera que la solución de este problema fuera congruente con lo previsto en el inciso *b)* que acabamos de analizar. Por ello se añadió un inciso *c)* al referido artículo 13, en el que se establece que en tal caso se agregarán dos curules por cada punto porcentual adicional a 35% que hubiese obtenido dicho partido, a la cifra de 251, que constituye la mayoría absoluta de la Cámara. Esta regla opera hasta llegar a 59 por ciento.

Por último, de acuerdo con el Art. 15, párrafo I, inciso *d*), si un partido obtiene 60% o más de la votación nacional, hasta 70% y sus constancias de mayoría no representan su porcentaje de votación, se le asignarán los diputados de representación proporcional que sean necesarios para que la suma de diputados obtenidos por ambos principios represente un porcentaje de la Cámara igual al porcentaje de votos obtenidos.

Es preciso tener en cuenta que ningún partido político podrá contar con más de 350 diputados, sumando los obtenidos tanto por el principio de mayoría relativa como por el de representación proporcional, aun cuando en porcentaje de votos supere el 70 por ciento.

3.6 *La calificación electoral*

El problema de la calificación electoral se refiere a la constancia de la legitimidad de la elección realizada. Puede decirse que existen dos procedimientos para realizar esta calificación: la autocalificación, realizada por el propio cuerpo surgido de la elección y la heterocalificación, que es la que realiza un órgano distinto.

La Constitución mexicana se ha acogido tradicionalmente al sistema de la autocalificación, partiendo de la base de que la expresión de la voluntad del pueblo en un momento determinado, no puede ser calificada por un órgano instituido que pudiera obedecer a factores disímolos de tal expresión popular. De este modo, el órgano surgido de la elección debe calificar la elección de sus propios miembros.

La Cámara de Diputados calificará la elección de sus miembros a través de un Colegio Electoral, que se integrará con 100 presuntos diputados. Esta disposición tiene en cuenta el hecho de que el órgano legislativo de origen popular, integrado hasta por 500 diputados constituye un cuerpo extremadamente amplio que debe depositar en un subconjunto la capacidad calificadora. El grupo de los cien diputados con aptitud para calificar la elección realizada tiene también un carácter pluralista que otorga una amplia participación a las minorías.

El principio de autocalificación se ha matizado con la creación del Tribunal Federal Electoral, el cual tiene amplias facultades para declarar la nulidad de una elección, incluso para determinar quién resulta triunfador

en virtud de alguna modificación que sufra el cómputo de votos con motivo de la anulación de la votación recibida en una o varias casillas de un distrito electoral.

Si bien las decisiones del Tribunal Federal Electoral pueden ser revisadas por los Colegios Electorales de las Cámaras, tales Colegios sólo pueden modificar la decisión del Tribunal por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes y siempre que “de su revisión se deduzca que existen violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo o cuando éste sea contrario a derecho”.

4. Integración de la Cámara de Senadores

De acuerdo con el artículo 56 de nuestra Constitución, “La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa”.

La Cámara de Senadores se renovaba íntegramente cada seis años hasta antes de la reforma de 1986, la cual dispuso su renovación por mitades cada tres años. Así, en cada elección trianual se eligen 32 senadores, uno por cada entidad federativa.

4.1 Naturaleza de la representación senatorial

En virtud de la elección directa de los senadores en cada una de las entidades federativas, éstas se constituyen exclusivamente en las circunstancias electorales de las cuales surgen, pero no puede afirmarse que los senadores sean representantes de las entidades federativas, sino que son representantes populares designados circunscriptionalmente en cada una de tales entidades. El hecho de que en la Cámara de Senadores se vote individualmente reafirma esta interpretación dado que no se trata de expresar la voluntad del Estado correspondiente, sino de los representantes populares directamente elegidos por medio de esta demarcación territorial.

4.2 La calificación de la elección senatorial

La Constitución dispone la autocalificación, es decir, la propia Cámara de Senadores constituida en lo que el precepto correspondiente (Art. 60) deno-

mina Colegio Electoral, califica la elección de sus miembros. Este Colegio Electoral se forma por el conjunto de los presuntos senadores recién electos y los que ya formaban parte de dicha Cámara desde tres años antes.

De acuerdo con el artículo 56, “la legislatura de cada estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos”.

Esta intervención no constituye una forma de heterocalificación, primero, porque no es una decisión de última instancia, dado que ésta corresponde al propio Senado constituido en Colegio Electoral, y en segundo lugar, el término constitucional se refiere a una declaratoria que da cuenta del resultado del cómputo efectuado por el Consejo Local del Instituto Federal Electoral. Es una proclamación formal que indica quién obtuvo la mayoría de votos pero no un juicio acerca de la validez de la elección.

Para el caso del Distrito Federal, será la Comisión Permanente del Congreso de la Unión la que declare la existencia de una mayoría de votos respecto de las elecciones de los senadores por esta entidad.

5. *Principios constitucionales sobre la representación en el ámbito estatal*

Ya quedó indicado con anterioridad que nuestro sistema representativo presenta distintos planos. Uno federal, que se configura por los tres poderes de la Unión, otro estatal, ya que el principio de representación priva también en la jurisdicción de cada uno de los estados de la República y, finalmente, el plano municipal, en que los ayuntamientos tienen también un carácter representativo.

5.1 *Principio de elección directa de los poderes legislativo y ejecutivo*

La Constitución Federal establece la elección directa de los poderes legislativo y ejecutivo en el ámbito estatal. En la fracción I del artículo 116 se establece, primero, que los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de seis años. En el segundo párrafo de la fracción indicada se consigna que “la elección de los gobernadores de los estados y las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas”. El principio representativo general del sistema mexicano

se expresa en el plano estatal, por esta disposición constitucional federal que obliga a que las elecciones locales sean directas, tanto por lo que toca al gobernador cuanto a la legislatura.

La representatividad del titular del poder ejecutivo local en los estados inspira también los requisitos que para ocupar tal cargo señala la propia Constitución Federal independientemente de aquellos que pudiera instaurar la local. En el párrafo segundo del inciso *b*) de la fracción I se exige, en primer término, la ciudadanía mexicana por nacimiento y además se prevén alternativamente, para que en su caso cada legislatura local elija la disposición que resulte más adecuada, el requisito de ser nativo del estado o la residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección. Es claro que inclusive pueden sumarse ambos requisitos sin perjuicio de la disposición constitucional federal o bien la legislatura local puede señalar un tiempo de residencia mayor a los cinco años que se prevén constitucionalmente como mínimo.

5.2 *Reglas para la integración de las legislaturas locales*

La Constitución de la República sienta las bases sobre las que debe establecerse la representación popular legislativa en los estados. Además de indicar que la elección de sus miembros debe ser directa en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas, la Constitución marca un mínimo de legisladores que deben integrar estos cuerpos colegiados, según la población de las distintas entidades. Esta disposición surgió de la preocupación del Constituyente del 17, de que los Congresos locales fueran efectivamente cuerpos deliberantes que tuvieran una representatividad de la población significativa por su carácter numeroso.

En los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes, la legislatura no podrá integrarse con menos de siete diputados; en aquellos cuya población exceda de 400 mil pero no llegue a 800 mil, serán por lo menos nueve, y en los estados cuya población sea superior a los 800 mil habitantes, el número mínimo de integrantes del poder legislativo local debe ser de 11. Se establece también el principio de no reelección inmediata de los diputados a las legislaturas de los Estados.

A fin de garantizar el acceso de todas las corrientes políticas al poder legislativo estatal, la Constitución prevé que se introducirá el sistema de

diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales. Es conveniente resaltar que no se indica específicamente la forma como se dará acceso a las minorías, ni se consagra el establecimiento del principio de representación proporcional como ocurre en el ámbito federal. Puede decirse, no obstante, que en términos generales, las constituciones de los estados han adoptado variantes del mecanismo federal que constituyen formas de introducción del principio de representación proporcional lo cual, por supuesto, es una forma de existencia de diputados de minoría y por lo tanto queda dentro del marco de la disposición constitucional correspondiente.

5.3 *La representación de los ayuntamientos*

En la escala municipal también se aplica el principio representativo. Este se sustenta en la fracción I del 115: “Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado”. Toda vez que el origen de las autoridades municipales es también la elección popular directa debemos estimar que ellas responden igualmente al principio de representatividad que inspira en general nuestras instituciones de gobierno. Empero, la representación que se deposita en los ayuntamientos da lugar a un grado menor de autonomía del que se concede a los Poderes de los Estados y, por supuesto, del que corresponde a los Poderes Federales. Las legislaturas locales pueden, por ejemplo, suspender a los ayuntamientos en pleno o declarar que éstos han desaparecido. Esto nos indica que el rango representativo de la legislatura local, es superior a la representatividad de los ayuntamientos.

En cuanto a la elección de éstos, además de la norma que prevé que será directa, existe otra disposición constitucional al respecto, la contenida en el primer párrafo de la fracción VIII del artículo que venimos comentando. En ella se señala que “las leyes de los estados introducirán el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios”.

Es importante, a mi juicio, destacar que el precepto constitucional no debe interpretarse en el sentido de que la elección de los ayuntamientos deba ser plenamente proporcional, es decir, que las distintas corrientes políticas deberán estar incorporadas de la manera más cercana posible a la proporción de votos que hubiere obtenido cada uno de los partidos políticos contendientes.

La Constitución habla de introducir el principio de representación proporcional, no de que la elección popular directa de los ayuntamientos debe hacerse bajo un estricto principio de proporcionalidad. Esto tiene efectos prácticos importantes, porque entendemos por introducción del principio de representación proporcional la posibilidad de que ésta se aplique por lo menos parcialmente, como ocurre en la elección de la Cámara de Diputados Federal.

La legislatura local en cada caso y atendiendo a las particularidades de los municipios existentes en la entidad de que se trate, podrá disponer los sistemas electorales correspondientes; en el entendido de que, por lo menos parcialmente, deberá aplicarse al principio de representación proporcional.

Por último, valga hacer referencia a una importante atribución derivada del carácter representativo de los ayuntamientos: el desenvolvimiento de la facultad reglamentaria que le concede la propia Constitución de acuerdo al párrafo segundo de la fracción II del artículo 115. Según ésta, “los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones”. Se trata de una facultad normativa, por supuesto sujeta a la ley del estado correspondiente, pero que da lugar a la expedición de normas reglamentarias de observancia general por parte de los ayuntamientos. En materia de desarrollo urbano municipal y regulación territorial, está también expresamente consagrada la facultad reglamentaria de tales órganos en la fracción V del propio artículo.