

III. DERECHO CONSTITUCIONAL

LA REPRESENTACION PROPORCIONAL EN LOS MUNICIPIOS

Dentro de la serie de reformas constitucionales aprobadas por el Poder Revisor de la Constitución entre diciembre de 1982 y febrero de 1983, una de las que con mayor beneplácito hemos recibido es la enmienda al artículo 115, que provee a la institución municipal de bases normativas más sólidas y precisas para procurar su desarrollo general.

Durante mucho tiempo hemos estado exigiendo del municipio bondades y resultados que no ha podido brindar a causa de vicios y problemas estructurales. Con las reformas de carácter económico, político y administrativo que se han realizado al artículo 115 en 1983 se está en una buena plataforma para superar esos tradicionales problemas.

Dentro de las reformas de naturaleza política que se han hecho al municipio, ocupa un lugar sobresaliente el último párrafo de la fracción VIII del artículo 115, mediante la cual el sistema electoral de la representación proporcional deberá utilizarse para la elección de los ayuntamientos de todos los municipios del país. Con ser tan sobresaliente esta enmienda, a mi modo de ver, no ha sido todavía suficientemente explorada por los analistas políticos y la doctrina jurídica.

La idea de contar con representantes de corrientes políticas minoritarias al nivel de las asambleas representativas municipales, se remonta en nuestro país al 28 de septiembre de 1976, fecha en la cual se reformó la constitución del Estado de Nuevo León a fin de establecer el sistema de "regidores de partido", que habría de operar en forma similar al sistema de integración que entonces regía en la cámara federal de diputados. A partir de entonces habría regidores de partido en seis ayuntamientos de ese Estado.

Un año después, el 6 de diciembre de 1977, y dentro del contexto de la llamada reforma política, se adicionó un último párrafo a la entonces fracción III del artículo 115, a fin de establecer el principio de "diputados de minoría" en la elección de las legislaturas locales y el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de aquellos municipios con población de 300,000 o más habitantes.

La implementación de esta reforma al nivel municipal planteó por de

pronto dos problemas que fueron resueltos por los Estados en forma diferente: El primero consistió en decidir en que municipios operaría la representación proporcional; si sólo en aquellos que tuvieran la población referida en el artículo 115, o también en municipios con una población menor. Esta segunda posibilidad desde luego no violentaría la disposición constitucional, pues una recta interpretación del precepto, debía arrojar la conclusión de que la representación proporcional era una obligación ineludible para los municipios con 300,000 o más habitantes, pero que, en ejercicio de su autonomía, los Estados podrían establecer este principio, potestativamente, en municipios con menor población.

Trece entidades federativas asumieron el criterio de incorporar la representación proporcional sólo en municipios con 300,000 o más habitantes. El resto de los 18 Estados lo establecieron en municipios con población que iba desde los doscientos mil hasta los veinticinco mil habitantes. Dos Estados, San Luis Potosí, y Zacatecas, no atendieron al criterio de la población del municipio sino al tamaño del ayuntamiento para incorporar la representación proporcional. En todo caso, cada entidad federativa tendría por lo menos en uno de sus ayuntamientos la representación proporcional. Huelga decir que se hubiera aplicado el primer criterio exclusivamente si sólo hubiera habido representación proporcional en 36 municipios en toda la República.

El segundo problema que se planteó a los Estados fue el método para utilizar la representación proporcional. Es importante detenernos en esta cuestión, toda vez que la reforma de 1983 no precisó el método de aplicación de este sistema electoral, sino sólo precisó el criterio de número de población, por lo que es probable que los Estados continúen aplicando las fórmulas que ya han establecido. Primeramente habría que destacar que en ningún caso la representación proporcional se aplicó para elegir a toda la planilla, pues ello hubiera supuesto que la designación de quienes ocuparían los cargos de presidente municipal, regidores, síndicos y otros cargos más, en su caso, no se podría saber de antemano, sino que después de hecha la elección del órgano sin postulación de cargo, la designación de posiciones dentro del ayuntamiento se tendría que hacer por los propios munícipes electos.

Descartada esta alternativa, se decidió unánimemente que la representación proporcional se aplicara sólo respecto de los cargos colegiados del ayuntamiento, es decir, de los regidores. Sobre el particular los Estados tomaron tres distintos tipos de soluciones.

Dos Estados, Baja California y Coahuila, optaron por establecer un

sólo regidor adicional, llamado de “minoría”, que se atribuiría a aquel partido político que obtuviera el segundo lugar en la votación. Al partido triunfador mayoritario se le acreditaría toda la planilla registrada.

Siete Estados, Aguascalientes, Nayarit, Oaxaca, Guanajuato, Quintana Roo, Tlaxcala y Veracruz establecieron la representación proporcional para elegir al total de las regidurías en juego. Este sistema está caracterizado por lo siguiente: Al partido político que obtuviera la mayoría relativa de votos en la elección correspondiente se le acreditarían de su planilla los candidatos a presidente municipal, síndico, así como cualquier otro cargo municipal, excepto los regidores. El número total de las regidurías del ayuntamiento se dividirían entre la votación total emitida para todas las planillas, a fin de obtener un cociente electoral, asignándose a cada partido tantas regidurías como número de veces se contuviera el cociente electoral en forma entera en su votación y, si quedaran regidurías por repartir, se utilizaría el sistema de resto mayor decreciente.

Los demás Estados establecieron la representación proporcional sólo para elegir a una parte de los regidores. Este sistema bien podría calificarse como de “regidores de partido”, y se caracteriza por lo siguiente: Para los efectos de la elección existe una diferenciación entre regidores de mayoría y regidores llamados de “representación proporcional”. Al partido político que obtuviera la mayoría relativa de votos, se le acreditaría su planilla para los cargos de presidente municipal, síndico, regidores de mayoría y otros cargos en su caso. Las regidurías de representación proporcional se asignarán a los partidos políticos que no habiendo ganado la elección por mayoría relativa, obtuvieran la mayor cantidad de sufragios entre los partidos políticos minoritarios; para ese efecto debieran haber alcanzado un porcentaje mínimo de votos que por lo general es del 1.5 por ciento de votos.

El objeto de la reforma de 3 de febrero de 1983 fue eliminar la referencia que el artículo 115 hacía a la población de los municipios para la incorporación de la representación proporcional, con lo que este principio deberá regir ahora en los 2377 municipios del país.

El ensanchar las posibilidades de integración plural al nivel básico de gobierno fue calurosamente bienvenido, reflejando el espíritu democrático de sus promotores. En el debate parlamentario ni aún los grupos que votaron en contra de la iniciativa cuestionaron en su esencia esta declaración, como resulta por toda obviedad, pues eran a ellos a quienes se abrían más amplios y mejores canales de participación política.

Esta decisión también refleja la convicción de que era necesario

ampliar los espacios de lucha política legal y legítima a este nivel, ahora que las elecciones municipales han podido captar mayor atención y participación. Esta será una forma de ir eliminando prácticas como la insurgencia municipal, manifestada en la toma de alcaldías, que supone la utilización de las vías de hecho. Sólo en 1982 treinta y cinco alcaldías fueron ocupadas en cinco Estados de la República. También muestra de la necesidad de contar con espacios y mecanismos políticos de participación más amplios es la formación de organizaciones independientes por las sociedades locales, como en los casos de COCEI y COCEO, en Oaxaca; el Frente Cívico potosino en San Luis; el Comité de Defensa Popular en Chihuahua, La Coordinadora Nacional Plan de Ayala en Morelos; El Frente Popular Tierra y Libertad en Nuevo León, etcétera.

Por otra parte y como ya se ha apuntado, la reforma de 3 de febrero de 1983 no incidió sobre el método de incorporación de la representación proporcional, por lo que aún persisten los cuestionamientos sobre el grado de apego que el orden jurídico local ha tenido sobre la declaración de la Constitución General de la República. Sólo con una interpretación muy amplia de lo que la representación proporcional significa puede afirmarse que los Estados que incorporan los sistemas de regidor único y de regidores de partido están dando estricto cumplimiento a las estipulaciones que sobre el particular contiene el artículo 115.

Debe tenerse presente que de acuerdo con el artículo segundo transitorio de la reforma el plazo para que los Estados ajusten su legislación fundamental y ordinaria a los nuevos postulados del artículo 115 no concluirá sino hasta el 4 de febrero del año próximo, con lo que todavía existe tiempo, pero no mucho, para profundizar en estas reflexiones.

Hasta el momento sólo conozco las reformas constitucionales que en este renglón han realizado 4 Estados de la República. En Nuevo León el artículo 121 declara ahora que una ley reglamentaria establecerá el número de regidores y síndicos que juntamente con el presidente municipal compongan los ayuntamientos y agrega que todos los municipios podrán tener regidores de representación proporcional en la forma y términos que la propia ley determine. Desde luego el verbo "*poder*" está malamente empleado en esta reforma, debiéndose substituir por el de "*deber*", de acuerdo con la Constitución Federal.

Los otros tres Estados: Tamaulipas, Coahuila y Baja California Sur, se adhieren claramente al sistema que he llamado de "regidores de partido" a pesar de que ellos los llaman eufemísticamente "de representación proporcional".

En Tamaulipas habrá uno de estos regidores en municipio con pobla-

ción que no exceda de 200,000 habitantes; dos en aquellos que no excedan de 300,000, y, tres, en aquellos con población superior a esta última cifra. En Coahuila en todos los municipios habrá uno de estos regidores, excepto en los que tengan 300,000 o más habitantes en los que habrá dos. En Baja California Sur habrá un regidor de este tipo en todos los municipios excepto en el de la capital en el que habrá dos.

Por otra parte, el cumplir efectivamente con el nuevo postulado del artículo 115, a fin de llevar la representación proporcional a todos los municipios, supondrá un esfuerzo importante, toda vez que a lo largo de las elecciones el único partido político nacional que ha presentado candidatos en la totalidad de los municipios ha sido el PRI. Esto levanta un reto importante a los partidos de oposición. En las últimas elecciones verificadas en Chihuahua, de 67 municipios que componen la entidad, el PAN sólo postuló candidatos en 38, el PSUM en menos de 10 al igual que los demás partidos de oposición. En el Estado de México hubo elecciones en noviembre de 1981, y con ser la entidad más importante política y económicamente después del Distrito Federal, de los 121 municipios la oposición registró candidatos de la siguiente manera: el PDM, 4; el PST, 6; el PPS, 22; 26, el PAN y 9 el PCM. En Veracruz, en 1982, de 203 ayuntamientos la oposición no rebasó el 50 por ciento de candidatos.

En Nuevo León, en las elecciones de diciembre de 1979 el PRI postuló candidatos en 51 municipios, el PAN en 17; el PST en 13; el PCM en 11; el PARM en 7; el PPS en 6 y el PDM en 4. En Hidalgo, en 1981, de 84 municipios el PAN sólo registró seis planillas.

Un buen indicador de la fuerza política que los partidos políticos de oposición tienen el nivel municipal, es el número de ayuntamientos que en la República cada uno administra. Por ejemplo, el PAN entre 1980 y julio de 1983 ganó en 33 elecciones municipales; el PDM, en 6; el PSUM, en 8; el PPS, en 8 y el PST, en 2.

Si en términos generales la representación proporcional supone el atribuir a cada partido político las posiciones que corresponden en relación al porcentaje de votos obtenidos, la viabilidad de la representación proporcional exige por lo menos los siguientes requisitos: Suficiente participación de partidos políticos; amplitud en el número de posiciones a repartir dentro de la asamblea y conveniente número de electores para hacer posibles las fórmulas electorales. Me parece que estos datos deberían tomarse en cuenta al momento de implementar las reformas, sobre todo si se considera que el 40 por ciento del total de municipios cuenta con una población menor de cinco mil habitantes.

Sería una ingenuidad pensar que las reformas constitucionales al artículo 115 van a modificar automáticamente la realidad municipal. Es necesario que los poderes locales reciban la reforma con el mismo espíritu de apertura democrática que animó a sus promotores.

Una lectura del artículo 115 nos hace comprender el papel protagónico que en la implementación de la reforma deberán jugar las legislaturas locales. A ellas deberá corresponder, entre otras cuestiones las siguientes: Suspender ayuntamientos y declarar que éstos han desaparecido, designar consejos que concluyan los periodos, dictar las bases normativas para que los ayuntamientos expidan sus bandos de policía y otros reglamentos; determinar que otros servicios públicos correspondan a los municipios, fijar las contribuciones e ingresos municipales; determinar anualmente las bases, montos y plazos para el arreglo de las participaciones federales a los municipios; aprobar las leyes de ingresos y cuentas públicas; expedir la legislación laboral relativa a los trabajadores de los municipios, etcétera.

De este modo, la profundidad con la que calen las reformas constitucionales al artículo 115 está en manos de los congresos estatales. Por ello, es indispensable seguir procurando que estas asambleas representativas se integren cada vez en forma más plural y democrática. Desafortunadamente no todos los Estados aprovecharon por igual la reforma de 6 de diciembre de 1977 en cuanto a la integración de los congresos y, todavía algunos, por su tamaño, no parecen auténticos órganos deliberantes. Hoy en día siete legislaturas locales no rebasan los 15 diputados propietarios, que como mínimo estableció la original constitución de 1917.

JORGE MADRAZO