

## CAPÍTULO V

# COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA

## ÓRGANOS DE NATURALEZA LEGISLATIVA

**U**no de los poderes en que se divide tradicionalmente el poder del Estado —para su ejercicio— es el Poder Legislativo. El ejercicio de esta función pública se hace residir en órganos del Estado que generalmente se denominan congresos.

El Congreso de la Unión se compone de dos cámaras, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. Los congresos estatales son órganos unicamerales —integrados únicamente por diputados—. De esta manera, el conjunto de poderes legislativos de la República Mexicana se integra con representantes populares de la nación y de las entidades federativas, en sus respectivos ámbitos, elegidos vía sufragio universal por los ciudadanos.<sup>1</sup>

El tamaño de los órganos legislativos varía en función de la población existente y del número de personas que representa cada uno de sus integrantes. En ese sentido, la conformación de los cuerpos legislativos

<sup>1</sup> Sobre el bicameralismo y unicameralismo en la tradición mexicana, acúdase a Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, pp. 658 y ss.

no es homogénea, dada la disparidad con la que se presentan los criterios señalados.<sup>2</sup>

## SISTEMAS ELECTORALES

### *Principios de representación*

A nivel federal, cada una de las cámaras se integra por un número diferente de representantes populares. La Cámara de Diputados se integra con 500 legisladores, mientras que la de Senadores, con 128. Los principios de representación que se utilizan para su elección son fundamentalmente dos: el principio de MR y el de RP.

El principio de mayoría es aquel que determina que en cada distrito electoral en el que compiten candidatos de diferentes partidos políticos, la curul la obtiene aquel que consiga la mayoría de sufragios; dicha mayoría puede ser relativa, absoluta o calificada, según las disposiciones electorales.

En México, se emplea el sistema de MR. Se obtiene el triunfo por el simple hecho de haber obtenido más votos que las opciones alternativas, con independencia del margen con el cual lo haya logrado, el porcentaje de votos obtenido o el de participación del electorado. Ello hace que en muchas ocasiones gane la minoría más numerosa.<sup>3</sup>

En función de que los votos que sirven para configurar la representación política derivan de aquellos que obtuvieron el triunfo, la voluntad de los electores que sufragaron por los candidatos perdedores no genera ningún efecto para el sistema representativo, lo cual resulta altamente criticable.

En cambio, el principio de RP está orientado a que el porcentaje de votos obtenido por un partido se refleje lo más fielmente en la

<sup>2</sup> En este sentido, por ejemplo, la Constitución del Estado de Colima en su artículo 22 indica que el Congreso de dicho estado estará integrado por 16 y nueve diputados electos por el principio de mayoría relativa y representación, respectivamente; por otro lado, el artículo 39 de la Constitución del Estado de México establece que el Congreso local se integrará por 45 diputados por el principio de mayoría relativa y por 30 por representación proporcional.

<sup>3</sup> Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, p. 18.

integración del órgano legislativo, lo cual conduce a que los votos de los ciudadanos se conviertan lo más fielmente en posiciones legislativas. En este sentido, ya no resultan relevantes las victorias obtenidas por un partido político en un determinado distrito, sino el número de votos obtenido en la elección, ya que éste será el referente básico que permitirá proyectar la proporción de preferencias en un número efectivo de curules legislativas.<sup>4</sup>

Si el sistema mayoritario encuentra objeciones por el sentido de exclusión de quienes no lograron ganar la elección, el proporcional encuentra su principal ventaja en su sentido de inclusión por su capacidad de albergar la pluralidad política de una comunidad en sus respectivos órganos de representación, lo cual redunda en que exista representación parlamentaria de los partidos políticos minoritarios.

De conformidad con lo anterior, la Cámara Baja ha interiorizado un sistema electoral mixto, en el que

la representación nacional se conforma con base en un mecanismo electoral que retoma tanto al modelo mayoritario como al de representación. En estos casos una parte, variable según las circunstancias, del órgano de representación se elige mediante el sistema mayoritario y otra, también variable, refleja proporcionalmente la composición política de la sociedad. Los modelos mixtos recogen las ventajas proporcionadas por ambos sistemas electorales y matizan las desventajas que presenta cada uno de ellos.<sup>5</sup>

Este carácter se evidencia en los dos principios que se relacionan, con preponderante mayoritario, en la integración de dicha cámara con 300 diputados de MR y 200 de RP. En la Cámara Alta, 64 senadores se eligen por MR, 32 se otorgan a la primera minoría —una especie de segundo lugar—, mientras que 32 más se obtienen a través de RP, de acuerdo con los artículos 52 constitucional y 13 de la LGIPE.

El artículo 116 de la Constitución y el 27 de la LGIPE determinan que las legislaturas de los estados, así como el órgano representativo de la Ciudad de México, integren las bondades de los sistemas electorales mixtos, a través de diputados elegidos según los principios de MR y de

<sup>4</sup> Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, pp. 92 y ss.

<sup>5</sup> César Astudillo y Lorenzo Córdova, "Sistemas electorales".

RP en los términos que señale la propia Carta Magna, las constituciones locales, el texto constitucional de la Ciudad de México, la LGIPE y las leyes locales respectivas.

Esta dualidad de principios debe utilizarse en la conformación de congresos estatales que por lo general se integran con un número fijo de diputados. Algunos introducen la posibilidad de una integración potencialmente flexible, principalmente a través de los diputados que se pueden elegir por RP. En este sentido, destacan los casos de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Nayarit, Puebla, San Luis Potosí y Sonora, que al introducir la preposición “hasta” en la determinación de las curules por RP permiten que el tamaño del Congreso del estado pueda variar de legislatura en legislatura, de conformidad con una serie de especificaciones legales, aunque ello, en la práctica, ha ocurrido con poca frecuencia.

#### GEOGRAFÍA ELECTORAL

La demarcación de los distritos y las circunscripciones electorales federales, locales y municipales, así como de las secciones electorales, de conformidad con la reforma electoral de 2014, es competencia exclusiva del INE, en cuyo ejercicio se apoya en las disposiciones de la LGIPE y en los lineamientos para la actualización del Marco Geográfico Electoral (MGE) aprobados por el CG del propio instituto. La determinación de la geografía electoral nacional y estatal deberá estar aprobada antes de que inicie el proceso electoral en que vaya a aplicarse.

Delimitar el ámbito geográfico de dichas demarcaciones electorales cumple con cuatro propósitos que han sido debidamente identificados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), a saber:

- a) Se busca que cada voto emitido tenga el mismo valor, por servir siempre para elegir un número similar de representantes; b) Se pretende evitar que en la delimitación de los Distritos prevalezcan motivos políticos que beneficien a un partido en especial; c) Facilitar a los ciudadanos la emisión del sufragio, de tal forma que les sea asequible el traslado al lugar donde habrán de sufragar y la autoridad no encuentre dificultades para recibir los expedientes de casilla y realizar los cómputos respectivos, y d) La homogeneidad

de la población, con lo cual se busca preservar, en la medida de lo posible, la división geográfica pre establecida de barrios, colonias, delegaciones, municipios y la integridad de comunidades rurales e indígenas. Por otro lado, la distribución geográfica se sustenta en estudios y actividades que tienen un alto grado de complejidad técnica y la utilización de diversas disciplinas, como son, entre otras, las de carácter electoral, demográfico, estadístico, de vialidad, topográficos, para contar con estudios sobre vías de comunicación, infraestructura urbana, tiempos de traslado, accidentes geográficos, aspectos étnicos y sociológicos, por citar algunos ejemplos. Finalmente, la delimitación de la geografía electoral implica la realización de diversas actividades técnicas, multidisciplinarias, a través de una metodología y planeación determinada que tendrá como resultado que los Distritos electorales se constituyan en ámbitos territoriales con elementos que tienden a reflejar una cierta unidad, con rasgos y características similares que se ven reflejados precisamente en el hecho de que el número de ciudadanos, ubicados en un mismo Distrito electoral y que participan en un determinado Proceso Electoral, sea muy parecido, atendiendo a vialidades, medios de comunicación, aspectos socioculturales, accidentes geográficos, densidad poblacional, movilidad demográfica, entre otros, por lo que el referente para establecer el porcentaje de participación en la votación, que pudo haberse presentado en una determinada casilla, es precisamente el que se haya dado en el Distrito electoral respectivo.<sup>6</sup>

Para establecer el ámbito geográfico en el que se dividirá el país y los estados de la República para elegir a los representantes populares, se toma en cuenta, entre otros, el criterio poblacional. Éste se obtiene de dividir a la población total del país entre los 300 distritos en los que se elegirán los diputados federales. Su distribución en las entidades federativas se realiza con base en los resultados del último censo general de población, asegurando que la representación de un estado sea al menos de dos diputados de mayoría. La elección de los 200 diputados de RP se realiza al interior de cinco circunscripciones

<sup>6</sup> Tesis LXXIX/2002. GEOGRAFÍA ELECTORAL. CONCEPTO Y PROPÓSITOS, pp. 145-146. La Sala Superior, en sesión celebrada el 30 de mayo de 2002, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

electorales plurinominales, cuya conformación es igualmente aprobada por el INE, según el artículo 214 de la LGIPE.<sup>7</sup>

Previo al inicio del proceso electoral 2018, el INE ejerció sus atribuciones y procedió a actualizar la nueva geografía electoral al interior de los 300 distritos electorales federales, lo cual produjo que 12 de las 32 entidades federativas vieran modificada su conformación electoral; entre las entidades que obtuvieron un distrito adicional a los que ya tenían reconocidos se encuentran Chiapas, Jalisco, Guanajuato, Estado de México, Querétaro, Quintana Roo y Tamaulipas. Estos siete distritos fueron aportados por la Ciudad de México, que perdió tres distritos, así como Oaxaca, Puebla, Sinaloa y Veracruz, que perdieron un distrito.<sup>8</sup> La densidad poblacional de cada entidad determina que estados como Aguascalientes tengan solamente tres distritos y que Estado de México alcance 41.

El criterio poblacional se encuentra igualmente vigente en los estados de la República, ya que el número de representantes en las legislaturas de las entidades deberá ser proporcional al de los habitantes de cada uno; sin que pueda ser menor de siete diputados en estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquéllos cuya población excede de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en las entidades cuya población sea superior a esta última cifra.

Precisamente por ello, la densidad poblacional de cada entidad se ve reflejada en su tamaño y en la disposición de los distritos uninominales locales donde habrá de elegirse un diputado de MR. En este sentido, por ejemplo, la Constitución del estado de Colima señala que su Congreso estará integrado por 25 diputados —artículo 22— y la correspondiente del Estado de México establece que su Congreso se integrará por 75 diputados —artículo 39—. Estados como Quintana Roo y Colima disponen la existencia de únicamente 15 y 16 distritos, mientras que Veracruz y Estado de México cuentan con 30 y 45 distritos, respectivamente.

<sup>7</sup> Luis Felipe Nava Gomar, “Artículo 51”, pp. 908 y ss.

<sup>8</sup> Acuerdo INE/CG379/2017 del CG del INE por el que se aprueba el MGE que se utilizará en los Procesos Electorales Federal y Locales 2017-2018, de 28 de agosto de 2017.

En relación con el principio de RP, que busca establecer equilibrios en la distorsión que genera el principio mayoritario y dar espacio a las fuerzas representativas menos favorecidas electoralmente con el objetivo de potenciar el pluralismo político, los extremos se presentan en Coahuila y Colima, donde existen solamente nueve diputados por dicho principio de representación; y Estado de México y Ciudad de México, donde se elegirán 30 y 33 —éstos a partir de las elecciones de 2018—, lo cual hace aparecer a la capital de la República como la entidad que cuenta con el número más amplio de diputados plurinominales del país.

#### CANDIDATURAS

Cada partido debe registrar una candidatura —conformada por propietario y suplente— para competir por una diputación en cada distrito uninominal federal o local.<sup>9</sup>

En relación con las diputaciones de RP, los partidos formularán una o varias listas de candidatos para que sean votadas en las circunscripciones plurinominales. En el ámbito federal se establecen cinco listas regionales de 40 candidaturas cada una. En el ámbito estatal, la mayoría establece una sola lista estatal, pero hay entidades federativas que mantienen listas regionales con un número reducido de candidaturas, como acontece, por ejemplo, en Tabasco.

En lo relativo a los senadores, en cada entidad federativa los partidos políticos registrarán dos fórmulas de candidaturas al Senado por MR, cada una integrada por propietario y suplente. Las peculiaridades del sistema electoral en esta Cámara conducen a que la senaduría de primera minoría le sea otorgada a la candidatura priorizada en primer lugar de aquel partido político que haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Asimismo, para los efectos del principio de RP, cada partido deberá registrar una lista nacional en orden de prioridad de 32 fórmulas de candidatos, según lo indican los artículos 56 constitucional y 14 de la LGIPE.

<sup>9</sup> Lorenzo Córdova Vianello y Jorge E. Sánchez Cordero Grossmann, “Comentario al artículo 51”, pp. 410 y ss.

En la postulación de sus candidaturas —conforme el régimen jurídico emanado de la reforma electoral de 2014—, los partidos se encuentran obligados a registrar 50 por ciento de sus candidaturas de un mismo género para contender por un puesto en la legislatura federal y en las locales, así como alternar, en sus listas de RP, candidaturas de distinto género. Obligación similar, conforme a los artículos 232 a 235 de la LGIPE, se encuentra en el ámbito local con las listas de RP en la órbita de los municipios. Las coaliciones observarán las mismas reglas de paridad de género que los partidos políticos, con independencia de que sean totales, parciales o flexibles, como indica el artículo 278 del reglamento.

El principio de paridad sucedió a las cuotas de género que tuvieron su génesis en México desde 1993, estableciendo un deber encaminado a remover los obstáculos que históricamente han impedido la participación política de las mujeres en condiciones de igualdad.<sup>10</sup>

El TEPJF ha consolidado una vasta jurisprudencia para garantizar que, en la postulación de sus candidaturas, los partidos políticos cumplan con el principio de paridad incorporado al artículo 41 constitucional.<sup>11</sup> Al efecto, ha sostenido que el orden jurídico nacional

pone de manifiesto que la postulación paritaria de candidaturas está encaminada a generar de manera efectiva el acceso al ejercicio del poder público de ambos géneros, en auténticas condiciones de igualdad. En ese sentido, el principio de paridad emerge como un parámetro de validez que dimana del mandato constitucional y convencional de establecer normas para garantizar el registro de candidaturas acordes con tal principio, así como medidas de todo tipo para su efectivo cumplimiento, por lo que debe permear en la postulación de candidaturas para la integración de los órganos de representación popular tanto federales, locales como municipales, a efecto de garantizar un modelo plural e incluyente de participación política en los distintos ámbitos de gobierno.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Véase a lo que sobre el particular se sostiene en los capítulos cuarto y noveno de esta obra.

<sup>11</sup> Lorenzo Córdova Vianello y Emilio Buendía Díaz, *op. cit.*, p. 822 y ss.

<sup>12</sup> Jurisprudencia 6/2015, PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL [pendiente de publicación].

Dicho tribunal ha precisado, además, la forma en que la legislación dispone la presentación de candidaturas al Congreso General por el principio de RP para que los partidos políticos cumplan con su obligación de promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y así garantizar la paridad de género en la presentación de sus candidaturas. Al efecto, ha señalado que:

la regla de alternancia para ordenar las candidaturas de RP prevista en el artículo 220, párrafo 1, in fine del código electoral federal consiste en colocar en forma sucesiva una mujer seguida de un hombre, o viceversa, en cada segmento de cinco candidaturas hasta agotar dicho número, de modo tal que el mismo género no se encuentre en dos lugares consecutivos del segmento respectivo. La finalidad de esta regla es el equilibrio entre los candidatos por el principio de RP y lograr la participación política efectiva en el Congreso de la Unión de hombres y mujeres, en un plano de igualdad sustancial, real y efectiva, con el objetivo de mejorar la calidad de la representación política y de eliminar los obstáculos que impiden el pleno desarrollo de las personas y su efectiva participación en la vida política. De este modo, dicha regla permite a los partidos políticos cumplir con el deber de promover la igualdad de oportunidades, garantizar la paridad de género en la vida política del país y desarrollar el liderazgo político de las mujeres a través de postulaciones a cargos de elección popular, puesto que incrementa la posibilidad de que los representantes electos a través de ese sistema electoral sean de ambos géneros.<sup>13</sup>

En el ámbito de las entidades federativas, el TEPJF ha reconocido que las legislaturas locales gozan de libertad para expedir su normatividad en materia electoral; sin embargo, ha sostenido que “esas facultades no son irrestrictas, toda vez que se deben ejercer en observancia de los principios y bases establecidos en la Constitución y los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, entre los que se encuentra el de igualdad. Consecuentemente, toda la legislación que se emita en la materia debe respetar los derechos de igualdad y no discriminación”.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Jurisprudencia 29/2013. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN. ALTERNANCIA DE GÉNEROS PARA CONFORMAR LAS LISTAS DE CANDIDATOS, pp. 71-73.

<sup>14</sup> Jurisprudencia 5/2016. LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. DEBE RESPETAR EL DERECHO A LA IGUALDAD [pendiente de publicación].

178 • COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Dentro de la órbita municipal, el tribunal ha sido igualmente enfático al señalar que los partidos políticos y, en lo que les competía, las autoridades electorales se encuentran obligados a garantizar

la paridad de género en la postulación de candidaturas municipales desde una doble dimensión. Por una parte, deben asegurar la paridad vertical, para lo cual están llamados a postular candidatos de un mismo ayuntamiento para presidente, regidores y síndicos municipales en igual proporción de géneros; y por otra, desde un enfoque horizontal deben asegurar la paridad en el registro de esas candidaturas, entre los diferentes ayuntamientos que forman parte de un determinado Estado. A través de esa perspectiva dual, se alcanza un efecto útil y material del principio de paridad de género, lo que posibilita velar de manera efectiva e integral por el cumplimiento de las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres.<sup>15</sup>

El deber de observar el principio de paridad no encuentra obstáculo a medida que avanza el proceso electoral, ya que

las reglas para instrumentalizar la paridad establecidas normativa y jurisprudencialmente deben respetarse inclusive iniciadas las campañas electorales a fin de evitar afectaciones a los derechos de las mujeres y del electorado, fundamentalmente cuando la inobservancia del principio de paridad se deba al indebido actuar de los partidos políticos y de las autoridades electorales. Lo anterior es así, toda vez que el hecho de que las campañas estén en curso, no puede considerarse como un criterio determinante para dejar de aplicar el principio constitucional de paridad, pues ello implicaría permitir un periodo en el que puedan cometerse violaciones a la paridad sin consecuencias jurídicas, aduciendo un argumento estrictamente fáctico —y eventualmente atribuible a las autoridades y los partidos— como lo avanzado de las campañas electorales. Así pues, la certeza en el proceso electoral incluye un elemento fundamental consistente en que los órganos garantes de la constitucionalidad y convencionalidad de los actos jurídicos que tengan lugar en el marco de un proceso electoral, actúen debidamente ante el incumplimiento del referido principio constitucional.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Jurisprudencia 7/2015. PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES [pendiente de publicación].

<sup>16</sup> Tesis LXXVIII/2016. PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA INTEGRAR CONGRESOS LOCALES Y CABILDO, INCLUSIVE INICIADAS LAS CAM-

En lo concerniente a la integración de los ayuntamientos, el TEPJF ha establecido:

se advierte que el derecho de acceso a cargos de elección popular, debe ejercerse en condiciones de igualdad y bajo una perspectiva de equidad de género, aunado a que, los ayuntamientos deben integrarse de manera paritaria, esto es, con igual número de mujeres y hombres. En ese contexto, la autoridad electoral, al realizar la asignación de regidurías, debe dotar de eficacia a los principios democráticos de equidad de género e igualdad de oportunidades en el acceso a la representación política, por lo que, está facultada para remover todo obstáculo que impida la plena observancia de la paridad de género en la integración de los ayuntamientos.<sup>17</sup>

La exigencia de paridad ha alcanzado la forma de postulación, así como la conformación misma de cada candidatura, dado que la reforma electoral de 2014 impuso que las candidaturas, por ambos principios de representación, deberán integrarse con propietario y suplente del mismo género, medida que incluso alcanza a las candidaturas independientes, según indica el artículo 232 de la LGIPE.

Esta decisión legislativa tuvo un relevante impulso jurisprudencial en 2012, cuando el TEPJF sostuvo:

las fórmulas de candidatos a diputados y senadores postuladas por los partidos políticos o coaliciones ante el IFE, deben integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios del mismo género. De lo anterior, se advierte que la finalidad es llegar a la paridad y que la equidad de género busca el equilibrio en el ejercicio de los cargos de representación popular. Por tanto, las fórmulas que se registren a efecto de observar la citada cuota de género, deben integrarse con candidatos propietario y suplente, del mismo género, pues, de resultar electos y presentarse la ausencia del propietario, éste sería sustituido por una persona del mismo género, lo que además trascenderá al ejercicio del cargo, favoreciendo la protección más amplia del derecho político-electoral citado.<sup>18</sup>

---

PAÑAS ELECTORALES, pp. 61-62.

<sup>17</sup> Tesis XLI/2013. PARIDAD DE GÉNERO. DEBE PRIVILEGIARSE EN LA INTEGRACIÓN DE AYUNTAMIENTOS (LEGISLACIÓN DE COAHUILA), pp. 108-109.

<sup>18</sup> Jurisprudencia 16/2012. CUOTA DE GÉNERO. LAS FÓRMULAS DE CANDIDATOS A DIPUTADOS Y SENADORES POR AMBOS PRINCIPIOS DEBEN INTEGRARSE CON PERSONAS DEL MISMO GÉNERO, pp. 19-20.

Referente a la postulación, el INE ha avanzado con relevantes acciones afirmativas que establecen obligaciones hacia los partidos para que en las listas de RP las candidaturas se alternen por género, la lista nacional de senadores esté encabezada por una fórmula integrada por mujeres, y, de las cinco listas de diputaciones, al menos dos estén encabezadas por personas del mismo género.

En el caso de las senadurías por MR, para garantizar la paridad vertical y horizontal, las dos fórmulas por entidad federativa deberán estar alternadas en los géneros y del número total de fórmulas a nivel nacional, 50 por ciento deberá corresponder a mujeres y 50 por ciento restante a hombres.<sup>19</sup>

Finalmente, corresponde al INE y a los OPL proceder a la verificación del cumplimiento de estas obligaciones por parte de los partidos y a constatar, incluso, que a ninguno “de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes más bajos en el proceso electoral previo”.<sup>20</sup>

#### FÓRMULAS DE ASIGNACIÓN

Con el propósito de articular una representación política lo más fide digna a la fuerza electoral de los partidos políticos, la reforma electoral de 1996 estableció un porcentaje máximo de la sobrerrepresentación permitida, lo cual imposibilita que algún partido pueda tener un porcentaje de curules en la Cámara de Diputados federal que exceda en ocho puntos el porcentaje de su votación obtenida a nivel nacional, disposición que no sería aplicable al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, haya obtenido un porcentaje superior de curules.<sup>21</sup> A su vez, fijó un tope máximo de 300 diputados al que un partido político puede tener acceso por ambos principios, lo que signi-

<sup>19</sup> Acuerdo del INE, CG508/2017, de 8 de noviembre de 2017, por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del instituto en el proceso electoral federal 2017-2018.

<sup>20</sup> Lorenzo Córdova Vianello y Emilio Buendía Díaz, *op. cit.*, p. 837.

<sup>21</sup> Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, p. 426 y ss.

fica que, desde entonces, ningún partido político puede ostentar más de 60 por ciento de las curules de la Cámara.

La fórmula para convertir los votos en escaños de RP varía en función de que la Constitución permite que tanto la federación como los estados ejerzan su libertad de configuración legislativa para establecer un diseño acorde con la realidad y las necesidades de cada ámbito territorial. No obstante, se estipulan en sede constitucional algunas limitaciones que todas las entidades federativas deben observar, por ejemplo, la prohibición de la soberrepresentación en términos similares a lo que se dispone para la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, pero con una importante variación que en este ámbito se dirige a impedir la subrepresentación de los partidos políticos al determinar que en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales —artículo 116 fracción II de la Constitución.

Para ambas cámaras federales, se contempla una fórmula de proporcionalidad pura, integrada por el cociente natural, el cual consiste en una operación matemática cuyo resultado se obtiene al dividir la votación nacional emitida entre las 200 diputaciones o las 32 senadurías de RP para saber el número de votos que deberá cubrir un partido político o candidato independiente para obtener una curul. Adicionalmente, se contempla el resto mayor que es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de curules mediante el cociente natural y cuando aún existan diputaciones o senadurías por distribuir, como indican los artículos 16 y 21 de la LGIPE.

Una vez que se cuenta con ese cociente, se deberá proceder a determinar cuántos diputados y senadores se asignarán a cada partido político, conforme al número de veces que el cociente natural se contenga en su votación; hecho lo cual, si aún quedan curules por repartir se distribuirán a quienes tengan los restos mayores de votación, esto es, siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos, una vez asignadas las curules.

Dado lo anterior, en la Cámara de Diputados se procederá a revisar y, en su caso, a ajustar el cumplimiento del número máximo de curules

que puede obtener y el porcentaje de sobrerepresentación permitido en dicha Cámara, asignando las diputaciones excedentes a los partidos que procedan. Enseguida se deberán distribuir las curules asignadas a cada partido al interior de las cinco circunscripciones electorales, para lo cual será necesario obtener un nuevo cociente de distribución, tomando como referencia los votos obtenidos por partido político en cada una de las circunscripciones plurinominales —artículo 17 de la LGIPE.

Los estados cuentan con una multiplicidad de fórmulas de asignación, lo que demuestra que estamos en presencia de un ámbito donde los órganos reformadores y las correspondientes legislaturas locales han patentizado el potencial de su imaginación constitucional. Muchas de ellas siguen de cerca el modelo federal, pero otras se apartan notablemente. Uno de los ejemplos más recientes lo aporta la nueva Constitución Política de la Ciudad de México, que se aparta del sistema mixto con dominante mayoritario en su proporción 60-40, que rige en la Cámara de Diputados federal y en buena parte de las legislaturas, al incorporar un sistema mixto equilibrado, con proporción 50-50, pero en cuya asignación establece dos listas —A y B—, con el objetivo de que los escaños se asignen sucesivamente a los candidatos determinados por los partidos políticos en el orden prefigurado por ello y, alternadamente, por los candidatos que sin haber obtenido el triunfo de mayoría se destacaron por alcanzar la primera minoría. Con esto se garantiza una asignación que privilegia la autodeterminación de los partidos en la confección de sus listas de RP y que compensa a los mejores perdedores con un espacio de representación que, en los hechos, significa el rescate de los votos obtenidos y su proyección en términos de representación política.

El orden constitucional y las legislaciones respectivas imponen distintos requisitos para que los partidos políticos tengan derecho a participar en la asignación de diputados por RP, entre los que destaca la obligación de registrar un determinado número de candidaturas que contienen por la vía uninominal, así como obtener un porcentaje determinado de la votación emitida.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Alfredo Orellana Moyao, “Artículo 54”, p. 930 y ss.

Para la Cámara de Diputados federal es necesario registrar 200 candidaturas y para el Senado de la República al menos 21 listas con las dos fórmulas de las respectivas entidades federativas, según lo indica el artículo 238 de la LGIPE. En el ámbito de las legislaturas es variable, aun cuando de forma general se sigue el parámetro federal y se solicita el registro de un porcentaje aproximado a 66 por ciento del total de sus candidaturas uninominales.

En relación con el umbral de votación, solamente aquellos partidos que alcancen al menos 3 por ciento del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales tendrán derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de RP como lo señala el artículo 54, fracción II, de la Constitución.

Previo a la reforma electoral de 2014, la media presente en la mayoría de los estados era de 2 por ciento de la votación, en concordancia con el parámetro federal incorporado en la reforma electoral de 1996. Algunas entidades, sin embargo, requerían 3 por ciento como Querétaro, San Luis Potosí y Sonora; unas más, han incorporado umbrales mayores, como Jalisco que requiere 3.5 por ciento. Es común también, como los casos de Chihuahua, Hidalgo, Jalisco, Estado de México y Michoacán lo constatan, que sea necesario registrar un determinado número de candidaturas por el principio de MR.

Cabe señalar que mediante una fórmula similar se intentó homologar el umbral de representación en todos los estados de la República, bajo una directriz que dispuso que al partido político que hubiere obtenido en las respectivas elecciones 3 por ciento de la votación válida emitida, se haría acreedor a una curul de RP con independencia de los triunfos de mayoría obtenidos y que, una vez realizada la distribución anterior, se procedería a la asignación del resto de diputaciones de RP con base en la fórmula establecida en las leyes locales. Dicha disposición fue declarada inconstitucional por la SCJN, lo cual permitió que el diseño de las bases del sistema electoral, en lo concerniente a este principio, se mantuviera en la órbita de las legislaciones locales.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Los incisos a y b de la fracción 2 del artículo 28 de la LGIPE fueron inválidos en la Acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, en septiembre de 2014.

A semejanza de la legislación federal, las locales establecen los topes máximos de diputados al que un partido político puede acceder por ambos principios, aunque a diferencia de la federal, no es un número necesariamente coincidente con el número de diputados a elegir por el principio de mayoría.

Igualmente, se han establecido límites a la sobrerepresentación los cuales, previo a la reforma de 2014, manifestaban una amplia variedad de posibilidades, pero que con motivo de ella han tendido a homologarse hasta ser altamente coincidentes con 8 por ciento establecido a nivel federal.<sup>24</sup>

## ÓRGANOS DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA

### LOS AYUNTAMIENTOS

Los ayuntamientos son órganos de naturaleza administrativa que realizan funciones de gobierno y administración en cada uno de los municipios del país. Son órganos colegiados cuyos integrantes se eligen mediante el sufragio popular. Se componen por una Presidencia Municipal y un número variable de sindicaturas y regidurías. En el Distrito Federal, previo a la expedición de su Constitución, existían demarcaciones territoriales que adquirían la denominación de delegaciones, las cuales tenían notables diferencias con los municipios, entre otras cosas, porque estaban encabezadas por un jefe delegacional y eran instancias de carácter unipersonal que, por lo mismo, no se acompañaban de síndicos ni regidores.

La reforma constitucional del 29 de enero de 2016 modificó sustancialmente la naturaleza del Distrito Federal y lo convirtió en una nueva entidad federativa denominada Ciudad de México, que siguió siendo la capital de la República y sede de los poderes de la unión. El artículo 122 constitucional dispuso que la organización político-administrativa

<sup>24</sup> Al respecto, acudir al interesante comparativo de las fórmulas y reglas de asignación, en Karolina Monika Gilas y Luis Eduardo Medina Torres, *Manual. Asignación de las diputaciones por el principio de representación proporcional*.

de la misma se definirá en la órbita de la Constitución de la Ciudad de México, cuyo gobierno estará a cargo de las alcaldías —instancias administrativas colegiadas, compuestas de forma cercana a los ayuntamientos, pero bajo una denominación distinta de los cargos de representación—, alcaldes y un concejo integrado de entre 10 y 15 concejales.

Los ayuntamientos y las alcaldías son instituciones que, en la gran mayoría de los casos, se eligen para un periodo de gobierno de tres años —con excepción de Coahuila y Veracruz que tienen un periodo de cuatro años—. La Constitución estipula en su artículo 115 que al frente a los ayuntamientos existe un presidente municipal, con un número de regidores y síndicos determinados por las propias constituciones o leyes locales. Esto conduce a que, en la mayoría de los casos, exista un único síndico, lo cual no limita la posibilidad de que en algunos casos el número de síndicos aumente, variando en función de la modalidad de su elección o del número de habitantes del municipio. En Campeche, por ejemplo, se elige uno por mayoría y otro por RP; en Coahuila, uno es para la mayoría y otro para la primera minoría; en cambio, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Oaxaca y Tamaulipas emplean un criterio poblacional.

Existen ayuntamientos que se componen con un número fijo de regidores. Destaca, por ejemplo, Tabasco con ocho. En los casos de Baja California Sur, Querétaro, Quintana Roo y Sinaloa se establecen números fijos para los distintos municipios del estado; en cambio, Campeche determina la única posibilidad de cinco o siete regidores.

Adicionalmente, existen entidades que tienen un sistema mixto, es decir, que determinan un número fijo de regidores para determinados municipios expresamente señalados y otros que se someten a un esquema flexible en función del criterio poblacional. Es el caso de Aguascalientes, que dispone para su capital un número de siete regidores, mientras que para municipios con más de 30 mil habitantes, un número de cuatro regidores y tres para todos los demás municipios.

La mayoría de las legislaciones dispone un número variable de regidurías, de conformidad con un criterio de población, es decir, por cada determinado número de habitantes existirá un regidor, lo cual produce que de manera natural el ayuntamiento vaya aumentando su número

de integrantes elección tras elección en función de la celeridad de su crecimiento poblacional.

El sistema electoral para la integración de los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México se caracteriza por emplear el principio de MR y el de RP de manera simultánea, configurando un sistema electoral mixto.

En este sentido, los municipios eligen presidente, síndico y parte de sus regidores por el principio de MR, a través de un sistema de listas o planillas, en el que la victoria se la lleva el que haya obtenido el mayor número de sufragios. Adicionalmente, se integran con regidores electos por el principio de RP, de conformidad con un sistema de listas o de planillas dentro de una circunscripción plurinominal conformada por el territorio del municipio, distribuidos mediante una fórmula que regularmente se integra por un cociente y un resto mayor, y que condiciona la asignación al cumplimiento de ciertos requisitos, entre los que destaca haber obtenido un porcentaje determinado de la votación emitida en el municipio, registrar una planilla completa y no haber obtenido el triunfo por el principio de mayoría. Entre ellos destacan Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Nuevo León y Puebla.

Para la Ciudad de México, el artículo 122 constitucional estipula que los integrantes de los concejos de las alcaldías serán elegidos mediante los principios de MR y de RP en 60 y 40 por ciento, respectivamente.

Uno de los pocos estados que se aparta completamente de este modelo es Nayarit, que ha optado por establecer la elección directa de los regidores de los ayuntamientos, con lo cual los integrantes de los cabildos respectivos no se eligen en planillas, como en la gran mayoría de los municipios del país, sino por MR en sus correspondientes demarcaciones electorales municipales en fórmulas integradas por una candidatura propietaria y una suplente.

La reforma electoral de 2014 eliminó el principio de no reelección en este ámbito de gobierno, razón por la cual el artículo 115 constitucional ha dispuesto que las constituciones de los estados deberán contemplar la elección consecutiva de todos los cargos que integran un ayuntamiento, esto es, de los presidentes municipales, regidores y

síndicos hasta por un periodo adicional. La disposición acota que esta posibilidad sólo estará vigente en aquellos ayuntamientos cuyo mandato popular no sea superior a tres años, lo cual excluye a aquellos pocos municipios que tienen un periodo de cuatro años.<sup>25</sup>

#### EL PODER EJECUTIVO FEDERAL Y LOS LOCALES

A diferencia de los poderes Legislativo o Judicial, tanto en el ámbito federal como en el local, que en esencia son cuerpos colegiados, el Poder Ejecutivo —en los dos ámbitos de referencia— se caracteriza por ser unipersonal. De ahí que el ejercicio de esta función estatal se deposite en una sola persona, como señala el artículo 89 constitucional.

A nivel federal, la titularidad del Poder Ejecutivo recae en la Presidencia de Estados Unidos Mexicanos; en el ámbito de los estados de la República, en una gubernatura, y en la Ciudad de México, en una Jefatura de Gobierno. Algunos estados incluyen en la denominación la fórmula “gobernador constitucional”, como en los casos de Coahuila, Hidalgo, San Luis Potosí y Sinaloa.

Al margen de que la administración pública se ejerza a través de un cuerpo colegiado generalmente conocido como gabinete, integrado generalmente por los secretarios de Estado, es importante indicar que quienes conforman dicho órgano son solamente auxiliares del Ejecutivo y no adquieren ni comparten la titularidad de este poder, sino únicamente la de aquella dependencia que se encuentra directamente a su cargo. Titular del Ejecutivo en los tres órdenes señalados, por tanto, sólo hay uno.<sup>26</sup>

Los artículos 76 y 89 constitucionales determinan que la condición unipersonal del Ejecutivo no se modifica, en este sentido, ni siquiera por el hecho de que desde 2018 exista la posibilidad, incorporada mediante la misma reforma constitucional de 2014, de conformar un gobierno de coalición a partir de la decisión presidencial, para que de la mano con alguno o algunos partidos de oposición representados en el Congreso puedan avanzar un plan de gobierno y una agenda

<sup>25</sup> Laura Patricia Rojas Zamudio, “Artículo 115”, p. 1874.

<sup>26</sup> Véase Jorge Fernández Ruiz, *Tratado de derecho electoral*, pp. 351 y ss.

legislativa común, dentro de un acuerdo que establezca el potencial reparto de posiciones en el gabinete, y cuyos nombramientos deberán ser ratificados por el Senado de la República en el marco del convenio de coalición signado al efecto.<sup>27</sup>

Existe una identidad sustancial en la forma de elegir a los encargados de una de las ramas más importantes del gobierno. En todos los casos se elige por elección directa mediante sufragio universal, libre y secreto. El sistema electoral que se utiliza es el de MR, el cual otorga el triunfo al candidato que haya obtenido el mayor número de sufragios.

En este sentido, el presidente Felipe Calderón, en la iniciativa de reforma política presentada en diciembre de 2009, propuso la modificación de la modalidad de elección del presidente. En ésta planteó la necesidad de pasar de un principio de MR a uno de mayoría absoluta, mediante la implementación de la segunda vuelta electoral. La propuesta no se consideró viable en aquel momento, aunque cíclicamente ha sido objeto de análisis a partir de las potenciales ventajas que podría traer para la legitimidad democrática del elegido y para el incremento de los márgenes de gobernabilidad de un sistema político en el que las mayorías absolutas han dejado de existir producto del pluralismo político que caracteriza al Estado mexicano.<sup>28</sup>

#### REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD

Los requisitos de elegibilidad representan las condiciones o exigencias que se deben satisfacer para acceder a los cargos de representación popular más significativos de la función pública.

Los representantes populares que conforman al Congreso de la Unión deben cumplir exactamente los mismos requisitos salvo uno: el de la edad. En este sentido, quienes aspiran a desempeñarse dentro de una diputación federal o una senaduría de la República deben demostrar que cuentan con la nacionalidad por nacimiento, estatus constitucional básico de aquellas personas que aspiran a representar

<sup>27</sup> Daniel Barceló y Diego Valadés (coords.), *Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del gobierno de coalición*, pp. 19 y ss.

<sup>28</sup> Véase César Astudillo, “Segunda vuelta electoral para la elección presidencial”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, pp. 1411-1428.

a su país; también con la condición de ciudadanía, que presupone la nacionalidad y una edad adulta superior a 18 años, indispensables para tener reconocidos derechos políticos esenciales. De la misma manera, deben demostrar el ejercicio pleno de los derechos en general y de los derechos políticos en particular.<sup>29</sup>

La edad es un requisito que varía y una de las principales notas diferenciales entre los diputados y senadores, ya que los primeros deberán tener 21 años cumplidos el día de la elección, mientras que los segundos, 25. La distancia de cuatro años entre ellos no asegura que los miembros del Senado sean personajes con mayor carácter, experiencia, personalidad y madurez que permita una reflexión mucho más reposada, meditada y prudente a la que ocurre al seno de la Cámara de Diputados.<sup>30</sup>

La oriundez —enfocada a constatar que una persona nació en la entidad federativa que se propone representar—, o bien, la residencia —permanencia de una persona dentro de su entidad federativa, al menos durante los seis meses anteriores a la fecha de la elección— son exigencias que tratan de exaltar el vínculo entre representantes y representados, y el conocimiento de los problemas que se suscitan en dicha geografía. Acaso por ello, incluso quienes se postulan para una diputación plurinominal, deben ser originarios de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección o demostrar una residencia en términos similares a los uninominales.

Se encuentran establecidas, asimismo, incompatibilidades o prohibiciones que inhabilitan a las personas para ser representantes populares. Destacan, entre ellas, no ser ministro de algún culto religioso ni estar en servicio activo en el Ejército o en la policía; no ser titular de algún organismo autónomo ni secretario o subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal; no ser ministro ni magistrado de la SCJN, secretario del TEPJF, consejero presidente o consejero elec-

<sup>29</sup> Marco Antonio Zavala Arredondo, “Comentario al artículo 55”, pp. 708 y ss.

<sup>30</sup> Estas reflexiones, entre otras, justificaron la diferencia de edad en los debates del Congreso Constituyente de Querétaro, tal como lo explica Javier Patiño Camarena, *Nuevo derecho electoral, 2006*, pp. 158 y ss.

## 190 • COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA

toral en los consejos general, locales o distritales del INE, ni secretario ejecutivo, director ejecutivo o personal profesional directivo del propio instituto.

En todo caso, se trata de incompatibilidades relativas porque se diluyen si el aspirante deja el cargo con cierta antelación, que es de 90 días antes de la elección por regla general y de tres años para quienes hubieren desempeñado la función electoral.

Por la reforma constitucional de enero de 2016, en los artículos 55 y 58 se añadieron incompatibilidades adicionales al disponer que los gobernadores de los estados y el jefe de gobierno de la Ciudad de México no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos, y que los secretarios del gobierno de las entidades federativas, los magistrados y jueces federales y locales, así como los presidentes municipales y alcaldes en el caso de la Ciudad de México no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos 90 días antes del día de la elección.

El artículo 10 de la LGIPE dispone que, adicionalmente a estos requisitos, quienes aspiren a una diputación federal o senaduría deberán estar inscritos en el RFE y contar con credencial para votar; asimismo, no deberán ser presidentes municipales o titulares de algún órgano político-administrativo de la Ciudad de México ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separen del cargo 90 días antes de la fecha de la elección.

Los requisitos para obtener una diputación al interior de las legislaturas de las entidades se encuentran establecidos en cada una de sus constituciones. La mayoría de ellas se acerca a lo que se acaba de señalar para el Congreso de la Unión, nacionalidad, ciudadanía, vecindad y residencia, edad y el abanico de impedimentos que estatuyen la falta de aptitud legal para concurrir al proceso electoral federal.

En relación con la titularidad del Poder Ejecutivo federal y de las entidades federativas, la importancia de los cargos conduce a que sean la Constitución y los textos constitucionales de las entidades federativas los que se encarguen del establecimiento de las respectivas condiciones de elegibilidad. Las leyes electorales, en todo caso, reproducen la ma-

yoría de ellos y, en ocasiones, estipulan requisitos adicionales o sencillamente los especifican.

La determinación de cuáles deben ser los requisitos para acceder a la Presidencia de la República se encuentran estipulados en el artículo 82 constitucional, mientras que en el ámbito de los estados de la República y la Ciudad de México, se regulan en el artículo 116 fracción I y 122 de la Carta Magna, los cuales abren la posibilidad de que la definición exhaustiva se establezca en cada una de las constituciones y enseguida en las leyes electorales de los estados.

Para ocupar la Presidencia de la República se requiere:

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre y madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante 20 años.
- b) Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección.
- c) Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección.
- d) No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.
- e) En caso de pertenecer al Ejército, no estar en servicio activo seis meses antes del día de la elección.
- f) No ser secretario o subsecretario de Estado, fiscal general de la República ni titular del Poder Ejecutivo de alguna entidad federativa, a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección.
- g) No haber desempeñado el cargo de presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, sustituto o provisional.<sup>31</sup>

En lo que concierne a las entidades federativas, a diferencia de los requisitos para ser diputado local, los cuales se han reservado a la libertad configurativa de las entidades federativas, el artículo 116 constitucional ha estatuido un conjunto de requisitos mínimos que

<sup>31</sup> Véase Jorge Fernández Ruiz, *op. cit.*, pp. 356 y ss

192 • COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA

deben observarse en todas ellas, referidos a la nacionalidad, ciudadanía, oriundez o residencia no menor a cinco años previos al día de la elección. La disposición determina un parámetro de edad de 30 años, que las constituciones estatales pueden reducir.

Por otra parte, la reforma constitucional de enero de 2016, que modificó la naturaleza de la capital de la República, dispone expresamente en el artículo 122 constitucional que la determinación de los requisitos que deberá reunir quien aspire a ocupar el cargo de jefe de gobierno corresponderá a la Constitución de la Ciudad de México.

En algunas constituciones, el periodo de residencia requerido varía notablemente. Muchas de ellas se atienen a la media de cinco años, estipulado por la Carta Magna, pero otras, la de Baja California, por ejemplo, lo han incrementado notablemente hasta los 15 años requeridos

La gran mayoría de las entidades dispone 30 años de edad. Unas pocas, como Guanajuato, Morelos y San Luis Potosí, siguiendo el modelo federal, requieren 35 años. Únicamente Quintana Roo indica una edad menor, fijada en 25 años.

La buena reputación es una exigencia que se hace presente, no directamente, pero sí en su modalidad de no haber sido condenado por cierto tipo de delitos que afectan dicha reputación o la fama pública de las personas, en estados como Chiapas, Durango o San Luis Potosí.

Prácticamente, la totalidad de legislaciones establecen incompatibilidades o prohibiciones que inhabilitan a una persona para ser gobernador. Destacan, entre ellas, no pertenecer al estado eclesiástico o a las fuerzas armadas; no ocupar otro cargo de representación popular o ser servidor público de la federación, los estados o municipios. En todo caso, son incompatibilidades relativas porque se diluyen si el aspirante deja el cargo con cierta antelación, que por lo general es de 90 días antes de la elección.

Algunas legislaciones determinan requisitos que resaltan en el contexto comparativo. Son los casos de Coahuila, Nayarit o Colima, donde se requiere no haber participado en asonada, motín o cuartelazo; en esta última, también se solicita tener un modo honesto de vivir y no tener otra nacionalidad; en Guerrero, presentar constancia de liberación, finiquito o comprobación si previamente se administraron recursos financieros públicos; en Morelos, no estar inhabilitado por el

órgano electoral por violar disposiciones en materia de precampaña; en Oaxaca, Tlaxcala y Chiapas, no tener parentesco de consanguinidad o afinidad con el gobernador saliente; en Sinaloa, se pide no ser recaudador de rentas; en Tamaulipas, se requiere poseer suficiente instrucción, y en Veracruz, saber leer y escribir.

#### FECHAS DE ELECCIÓN

En lo concerniente a la fecha en la que tendrá lugar la elección es importante advertir la existencia de dos períodos claramente definidos. El amplio espacio temporal previo a la reforma electoral de 2014 se caracterizó por la existencia de un federalismo electoral que, entre otras cosas, dejó al arbitrio de los congresos estatales la competencia de determinar los calendarios electorales y las fechas de realización de los comicios. Se configuró, de esta manera, un calendario de elecciones que hacia concurrir a las urnas en distintas ocasiones y en diferentes fechas, con motivo de la elección de los representantes populares federales y estatales.<sup>32</sup>

Paulatinamente, la mayoría de estados comenzó a seguir de cerca lo dispuesto por la legislación federal, lo cual produjo que, como regla general, la celebración de las elecciones se haya alineado al primer domingo de julio del año de la elección.

Un inicial esfuerzo orientado a coordinar la fecha de la elección se incentivó desde la reforma constitucional de noviembre de 2007, la cual incorporó una norma que produjo la adecuación correspondiente al interior de los estados. Dispuso que la jornada comicial para la elección de los gobernadores tendrá lugar el primer domingo de julio del año que corresponda, con excepción de aquellas entidades cuyas jornadas electorales transcurrieran en el mismo año en que habrían de celebrarse comicios federales. El objetivo era armonizar los calendarios electorales a partir de un ejercicio inicial de compactación en un mismo día de la jornada electoral o al menos dentro de un mismo año.

La reforma electoral de 2014 siguió en esta misma lógica, dejando a la decisión de los estados la eventual alineación de sus calendarios, pero

<sup>32</sup> “La dimensión federal de la democratización electoral”, pp. 44 y ss.

## 194 • COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA

con dos ajustes relevantes. El primero se orientó a modificar, después de muchas décadas, la fecha de la jornada electoral para que a partir de las elecciones de 2015 se llevaran a cabo el primer domingo de junio, con todo lo que ello significó para la determinación del entero calendario de las elecciones, el cual debió ajustarse en su extensión. La reforma en cuestión tuvo aplicación en las elecciones de 2015, pero no así para las de 2018, las cuales se convocaron nueva, pero excepcionalmente para el primer domingo de julio y, una vez transcurridas, conducirán a la normalización de la nueva fecha de los comicios de 2021 en adelante.

El segundo ajuste obligó a que las entidades federativas alinearan al menos una de sus elecciones locales con la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales; obligadas a seguir este ajuste las elecciones locales en las que se elijan gobernadores, jefe de gobierno, miembros de las legislaturas locales, integrantes de los ayuntamientos y alcaldías en los estados de la República y en la Ciudad de México, se celebrarán igualmente el primer domingo de junio del año que corresponda, como indica el artículo 25 de la LGIPE.

En la actualidad, son pocas las entidades federativas que han decidido mantener sus elecciones en años distintos al de las elecciones federales, entre ellos se encuentran: Estado de México, Coahuila y Nayarit, que eligieron gobernador en 2017, y Veracruz, donde se renovaron alcaldías ese mismo año. La tendencia general se orienta a la plena concurrencia de elecciones, lo cual se evidencia si se observa que solamente Nayarit y Baja California no tendrán elecciones locales en julio de 2018.

### DURACIÓN DEL ENCARGO Y REELECCIÓN

El principio republicano —basilar de la democracia mexicana— determina la renovación periódica en el ejercicio de las funciones públicas del país. Su contenido se concreta en el inexorable establecimiento del ámbito temporal dentro del cual ejercerán el encargo todos aquellos que hayan sido elegidos popularmente. En consecuencia, el sistema democrático y republicano dispone una permanencia limitada que garantiza de forma natural su constante y necesaria renovación a través de elecciones libres y periódicas.

El texto constitucional de 1917 estableció la duración del encargo de quienes ejercían el Poder Ejecutivo. Dispuso que tanto el presidente de la República como los gobernadores de los estados no podrían durar más de cuatro años. Además, fue tajante al señalar que en ninguno de los casos podrían ser reelectos.

El ámbito temporal del mandato presidencial adquirió su condición sexenal a través de la reforma constitucional de abril de 1933. En cambio, sería hasta 10 años después cuando la reforma constitucional de enero de 1943 ampliaría a un periodo similar el mandato de los gobernadores. Esta reforma, sin embargo, definió el periodo máximo de duración del encargo, pero no estableció uno fijo como tal. En este sentido, quedó a la órbita de competencia de los propios estados de la República la posibilidad de acotar los mandatos a una duración menor. Ningún estado lo hizo y de forma generalizada se ha estipulado el periodo sexenal.

Quien haya desempeñado el cargo de presidente de la República y cuyo mandato derive de una elección popular, o de un acto de designación legislativa por medio de la cual haya asumido la titularidad del Ejecutivo federal con el carácter de interino, sustituto o provisional, tiene una limitación absoluta para no poder volver a desempeñar ese puesto bajo ninguna circunstancia. Esta disposición configura el principio de no reelección, el cual ha sido considerado como una de las decisiones políticas fundamentales dentro del constitucionalismo mexicano, que ha permanecido en sus términos desde 1933.<sup>33</sup>

En cuanto a las entidades federativas, sólo algunos estados, como San Luis Potosí, establecen una prohibición tajante para que quien haya ejercido el cargo de gobernador, bajo cualquier circunstancia, no pueda volver a desempeñarlo.

Destaca que la mayoría de legislaciones estatales contiene prohibición absoluta de que los titulares del Ejecutivo cuyo origen sea elección popular ordinaria u extraordinaria, bajo ninguna circunstancia, puedan reelegirse. En el extremo contrario, incorporan una prohibición relativa al estipular que quien ejerza el cargo, mediante un mandato distinto al que otorga una elección popular, es decir, a

<sup>33</sup> Javier Patiño Camarena, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, pp. 150 y ss.

través de un acto de designación que confiera un mandato interino, provisional o sustituto, no podrán ser electos para el periodo inmediato, pero sí para el subsecuente. Regularmente condicionan esta prohibición a que hayan ejercido el cargo durante los dos últimos años del mandato sexenal, cuando el mandato derive de un acto de designación, de acuerdo con los artículos 83 y 116, fracción I constitucional y artículo 12 de la LGIPE.

La reforma electoral de 2014 eliminó el principio de no reelección del ámbito de los ayuntamientos. Mediante una modificación, el artículo 115 constitucional indica que:

se obligó a las constituciones de los estados a incorporar la elección consecutiva de los presidentes municipales, los regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando se cumplan con tres requisitos: que se postulen para el mismo cargo de elección, que lo hagan apoyados por el mismo partido político o alguno de los partidos que conformaron la coalición que los llevó al gobierno, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato y, finalmente, que se produzca dentro de aquellos ayuntamientos que tengan mandatos que no superen los tres años de duración. Los que hayan ocupado un cargo representativo a través de una candidatura independiente, podrán reelegirse a través de esa misma modalidad.<sup>34</sup>

La razón constitucional de lo anterior, en opinión de la SCJN, “es que es la única forma en que cobra sentido el principio de reelección, el cual busca conseguir una relación más estrecha entre el electorado que propicia una participación democrática más activa y una rendición de cuentas. La manera de honrar estos objetivos es que la respectiva persona sea electa en el cargo por el que debe responder ante la ciudadanía”.<sup>35</sup>

En lo concerniente a los cargos de naturaleza legislativa, la duración del encargo presupone la existencia de un espacio temporal suficiente para desarrollar la función representativa que, como se sabe, es la que se materializa en actos legislativos y de control político; un periodo

<sup>34</sup> Jorge Carpizo y César Astudillo, “No reelección”.

<sup>35</sup> Acción de Inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015 del 11 de febrero de 2016.

adecuado para favorecer la toma de decisiones políticas bajo un entorno de independencia razonable de los representantes populares, y una duración puntualmente limitada para garantizar la oxigenación periódica de los cuerpos representativos del Estado.

La Constitución de 1917 estableció que los diputados federales durarían en su encargo un periodo de dos años y los senadores, uno de cuatro años. Originalmente, la prohibición de la reelección no se encontraba prevista, salvo para el presidente de la República y los gobernadores. En abril de 1933, se publicó la reforma constitucional que amplió los periodos de duración de los cargos legislativos señalados —tres y seis años, respectivamente—. La misma reforma introdujo la prohibición de reelección legislativa para el periodo inmediato, que trascendió incluso a los legisladores estatales y miembros de los ayuntamientos. Dichas disposiciones se mantuvieron vigentes durante todo el siglo XX, en un contexto en el que el principio de no reelección constituía uno de los principios basilares del constitucionalismo mexicano.

La reforma electoral de 2014 modificó sustancialmente este principio y abrió la puerta a la reelección en el ámbito legislativo y también en cargos ejecutivos. En relación con los senadores se estableció una previsión, aplicable a quienes resulten electos en las elecciones de julio de 2018, consistente en que podrán ser elegidos hasta por un máximo de dos periodos consecutivos, lo cual se traduce, en los hechos, en la posibilidad de una única reelección una vez agotado el mandato original de seis años. Para los diputados federales, se abrió por un periodo hasta por cuatro periodos consecutivos, lo que implica que una vez fenecido su mandato inicial pueden presentarse a tres reelecciones más, garantizando que los legisladores al Congreso de la Unión que sean reelegidos puedan formar parte de él por un periodo no mayor a 12 años —artículo 59 constitucional—. Con el propósito de mantener una representación fidedigna, la misma disposición establece que la postulación de un representante popular para que se presente a la reelección de su cargo únicamente podrá provenir del mismo partido político o de cualquiera de los partidos que integraron la coalición que en su momento lo postuló, salvo que haya renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.<sup>36</sup>

<sup>36</sup> Jorge Carpizo y César Astudillo, *op. cit.*

198 • COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA

En relación con las entidades federativas, la Constitución no contiene ninguna directriz para conferir a los legisladores estatales un periodo de duración determinado; no obstante, la regla es y ha sido, sobre todo, en un entorno orientado a la concurrencia de elecciones y en la lógica de las reformas de 2007 y 2014, mantener el periodo de duración de tres años que se dispone para los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

La reforma de 2014 al artículo 116, fracción II constitucional dispuso igualmente que las constituciones estatales deberían establecer la elección de los diputados a las legislaturas de los estados hasta por cuatro periodos consecutivos, lo que a la par de los diputados federales permite que, fenenido el mandato original, puedan ser objeto de hasta tres reelecciones inmediatas, homologando así el ámbito temporal de todos los mandatos legislativos del país a un máximo de 12 años y bajo reglas sustancialmente homogéneas en torno a las modalidades de postulación.

En función de lo anterior, la reglamentación de la reelección, en todo lo concerniente al número de periodos permitidos para una nueva postulación, se dejó a la decisión de los poderes legislativos de las entidades federativas, dentro de las posibilidades permitidas por la Constitución, ya que la SCJN ha sostenido:

las entidades federativas están obligadas a introducir en sus ordenamientos constitucionales la elección consecutiva de los diputados de sus legislaturas; sin embargo, se les otorgó libertad configurativa para establecer la regulación pormenorizada de esta posibilidad de reelección, estableciéndose dos limitantes: que la elección consecutiva sea hasta por cuatro periodos y que la postulación del diputado que se pretenda reelegir podrá hacerse vía candidatura independiente, si fue electo mediante tal mecanismo de participación política (posibilidad que se desprende implícitamente del texto constitucional), o sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubiere postulado, salvo que haya renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> “SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 38/2017 y sus acumuladas 39/2017 y 60/2017, así como los Votos Concurrentes formulados por los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Eduardo Medina Mora I”, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de diciembre de 2017.

Lo anterior cobra sentido si se considera que “con excepción de estas dos limitaciones impuestas constitucionalmente, los estados de la república tienen libertad de configuración legislativa para regular el régimen de la elección consecutiva de los diputados, incluyendo el número de periodos adicionales, siempre y cuando las normas cumplan, como cualquier otra, con criterios de proporcionalidad y razonabilidad”.<sup>38</sup>



<sup>38</sup> Acción de Inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015 del 11 de febrero de 2016.