

GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DEL DERECHO ELECTORAL LOCAL

José Alfonso HERRERA GARCÍA*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Teoría de la Constitución local. Los principios de la división del poder público y de supremacía constitucional en las entidades federativas.* III. *El derecho electoral local en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* IV. *Obligaciones constitucionales en materia político-electoral de los ciudadanos mexicanos en los ámbitos estatal y municipal.* V. *La elección de gobernador del Estado.* VI. *La elección de los miembros de la legislatura local.* VII. *Garantías y principios en la organización de las elecciones locales y en la función electoral local.* VIII. *Garantía de autonomía administrativa y jurisdiccional en materia electoral local.* IX. *Garantía de la previsión de un sistema de medios de impugnación en materia electoral local.* X. *Garantías constitucionales de los partidos políticos en el ámbito local.* XI. *El derecho penal electoral local.* XII. *Bases constitucionales del derecho electoral municipal.* XIII. *Consideraciones conclusivas.*

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, el Derecho Electoral en México ha experimentado un desarrollo extraordinario. Si estudiamos las instituciones que la reestructurada nación mexicana se otorgó, a través de su ordenamiento fundacional del 5 de febrero de 1917, para organizar y regular el ingreso a los cargos públicos de elección popular, y las comparamos con los sistemas y reglas consagrados en nuestra actual Constitución, arribaremos a la conclusión irrefutable de que se ha alcanzado un estadio de evolución tan irreversible cuanto prometedor en esta materia.

* Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Guerrero con estudios de especialización en Derecho Constitucional y Administrativo en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de asignatura de la Facultad de Derecho de la UNAM. Secretario del Consejo Editorial de la Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional.

Las exigencias sociales internas y externas que se han sucedido a lo largo del devenir histórico posrevolucionario mexicano, han logrado moldear y propulsar esquemas cada vez más confiables y democráticos de acceso al poder público, los que, si bien no pueden ser considerados insuperables, sí han logrado estabilizar el sistema político, al grado que en nuestra época no nos es insólita, ni mucho menos, la sucesión pacífica y civilizada de la titularidad de los cargos públicos sujetos a elección ciudadana.

La evolución del sistema electoral mexicano se inscribe en el proceso de transición democrática, cuyos productos si bien nacieron circunscritos a las cuestiones de la organización y la calificación de elecciones, a partir de la década de los noventa se ven reflejados en otros ámbitos del sistema jurídico-político, lo que desde entonces ha propiciado un prolongado debate acerca de la necesidad de una reforma integral del Estado mexicano, que tendría que verificarse, como lo sostiene cierto sector de la doctrina, con una reforma integral a la Constitución vigente, cuyos moldes ya no responden a las nuevas exigencias planteadas por dicho proceso de transición.¹

En tanto se mantiene vigente dicha discusión, las entidades federativas no han sido extrañas a los avances logrados por la transición democrática, aunque quizá como respuesta a la vorágine de las transformaciones que en la materia político-electoral ha experimentado el ente federal. Los sistemas locales imperantes han visto modificadas sus reglas fundamentales a través de los ajustes que desde el texto de la Constitución Política Federal se han verificado en la materia en tiempos recientes. Debido a la caracterización constitucional de la federalización política mexicana, gran parte de las disposiciones que rigen el sistema electoral federal, rigen también los de los Estados. Sin embargo, hay también reglas privativas de éstos que, desde su concepción constituyente, han sufrido numerosas modificaciones sustanciales. Es al panorama informativo, descriptivo y sintético de estas reglas y a su evolución en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos

¹ Acerca de la necesidad de que el proceso de transición democrática en México desembogue en un reajuste sistémico del ordenamiento constitucional, véase SERNA DE LA GARZA, José María, *La reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*, México, UNAM, 1998, pp. 18-22. Sobre la reforma integral de la Constitución mexicana destacan las interesantes proposiciones estructurales de CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 1996; COVIÁN ANDRADE, Miguel, *Teoría constitucional*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., 2002 (en particular pp. 738-790); y Carbonell, Miguel, *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, México, UNAM, 2002.

Mexicanos de 1917, a las que quieren referirse las someras consideraciones del presente ensayo.²

II. TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL. LOS PRINCIPIOS DE LA DIVISIÓN DEL PODER PÚBLICO Y DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nuestro país se instituye en una República representativa, democrática y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo que concierne a su régimen interior, pero unidos todos en una Federación (artículo 40). Esta libertad y soberanía de las entidades federativas no son ilimitadas, ni las proveen de independencia institucional, sino que son matizadas por el propio pacto federal en diversos preceptos, razón por la cual, en realidad, deben ser concebidas como una garantía de autonomía competencial en el ámbito de sus particulares órdenes jurídicos.

Los lineamientos genéricos derivados de la Carta Magna Federal, dirigidos al encuadramiento del ejercicio del poder público en los Estados, pueden ser implícitos y negativos —al instituirse las competencias federal y municipal, de lo que se obtiene su competencia residual, y al establecerse prohibiciones a dicho ejercicio—; o bien explícitos y positivos —al consagrarse, en forma expresa, principios y atribuciones obligatorios—. Así, las Constituciones individuales de cada Estado no pueden contravenir lo establecido por la federal (primer párrafo del artículo 41), debiéndose en ellas *dividir* el poder público, para su ejercicio —análogamente a lo que se prevé para la Federación—, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (preludio del artículo 116). Además, deben los ordenamientos constitucionales locales tomar en consideración que las atribuciones no conferidas por la Constitución General de la República a los poderes federales se entienden reservadas a los de los Estados, (artículo 124), pero cuidando que, al mismo tiempo, no se adjudiquen a las autoridades estatales las atribuciones que expresamente se encuen-

² Cabe advertir que deliberadamente hemos excluido el análisis de las bases constitucionales del sistema político-electoral del Distrito Federal, en razón de que, por su especialidad, rebasaría sobremedida los límites que nos hemos trazado en este trabajo.

³ De esta manera, el ámbito competencial de los Estados se integra, en principio, por las facultades no expresamente conferidas a la Federación o a los municipios. Al respecto, véase la tesis: P./J. 81/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

tran conferidas a los municipios (que la Carta Federal define en el artículo 115).³

La calidad de suprema de una Constitución estatal no está consagrada en ningún precepto de la Carta Federal, del que pudiera fundamentarse su primacía jerárquica en el ordenamiento jurídico local. La supremacía de una constitución estatal constituye un atributo que le es inherente a su propia naturaleza,⁴ por lo que todo el sistema normativo imperante en un Estado le debe obediencia, a semejanza de lo que sucede en el sistema piramidal del derecho federal.⁵ En consecuencia, la supremacía de la constitución local implica el imperativo de que sus disposiciones no puedan ser contrariadas por las leyes secundarias o cualquiera otra norma de carácter general con validez estatal.

En virtud del principio de autonomía que disciplina la existencia de las entidades federativas, no existe impedimento alguno para que el legislador local exceda el texto del federal, siempre y cuando no sobrevenga su contradicción. Del pacto federal no pueden derivarse sino exigencias mínimas, mismas que, merced a las facultades residuales que asisten a las autoridades estatales, pueden verse ampliadas y pormenorizadas a favor de una mayor protección de los derechos o una mejor definición de su organización política.

La relevancia de estas previsiones se traduce en que el arreglo constitucional y legal de la normatividad electoral de las entidades federativas si bien debe observar, inexorablemente, los cauces inaugurados por la Constitución Federal para la válida operación y funcionamiento de las instituciones y procedimientos que rigen el sistema electoral en sus respectivas demarcaciones jurídico-políticas, también deben ser tomadas como parámetros o referencias básicas a partir de los cuales puede ampliarse y eficientarse el ejercicio y la protección de las garantías⁶ electorales que vendrán a pormenorizarse en el derecho constitucional y legal de los Estados.

Y LOS MUNICIPIOS en *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Novena Época, tomo: VIII, diciembre de 1998, p. 788.

⁴ Cfr. ARTEAGA NAVA, Elisur, *Tratado de derecho constitucional*, México, Oxford University Press, vol. 2, Libro tercero: Derecho constitucional estatal, p. 552.

⁵ En este mismo sentido se expresa GÁMIZ PARRAL, Máximo N., *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, 2ª ed., México, UNAM, 2000, p. 276.

⁶ Debido a que la locución "garantía" es susceptible de admitir diversas acepciones, es preciso señalar que, a la que habremos de recurrir en este ensayo, no se refiere a su connotación de instrumento jurídico por el que se efectivizan y salvaguardan derechos a los que se dirige su tutela, sino a su noción equivalente a derechos y principios consagrados en la ley fundamental, oponibles a la obligación correlativa del Estado de protegerlos por propio mandato constitucional.

Es menester mencionar que una renovada cultura jurídica de la que actualmente se vive en nuestro país exige, especialmente en materia de derechos y libertades fundamentales —debido a la plausible proliferación de instrumentos internacionales e interamericanos reconocidos, suscritos y ratificados en los últimos años por México en esta materia—, la reconfiguración del marco normativo de los derechos. En esta tesitura el reconocimiento de los derechos político-electorales no se agota en el orden impuesto por el sistema jurídico interno (federal, local y municipal), sino que es preciso tomar en consideración su dimensión internacional que expande y acrecenta su esfera de protección, lo que cobra especial trascendencia debido a la interpretación que de la jerarquía normativa de los tratados, consagrada en el artículo 133 de la Constitución Federal, ha realizado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en época reciente, que ubica a los Tratados Internacionales en un nivel jerárquico inmediatamente inferior a la Constitución, pero en un nivel superior a las leyes de orden federal y local.⁷

De la problemática de la fuerza normativa de los ordenamientos, se desprende que la supremacía de las constituciones locales se ve condicionada no sólo por la Carta Federal, sino también por los contenidos internacionales que, acordes con ella, hayan sido acogidos por el orden jurídico nacional a través de los canales constitucionales establecidos.⁸

III. EL DERECHO ELECTORAL LOCAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Se ha dicho que el Derecho electoral se significa en la parte más importante del Derecho constitucional, toda vez que “es con apego al mismo

⁷ Véase tesis aislada del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, en *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, novena época, tomo: X, noviembre de 1999, tesis: P. LXXVII/99, p. 46. Resulta también ilustrativa al tema que nos ocupa la tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia intitulada SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERÁRQUICO NORMATIVO, PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL QUE LOS CONTIENE, en *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, novena época, tomo: XIII, marzo de 2001, tesis: 1a. XVI/2001, p. 113.

⁸ El artículo 133 dispone que la Constitución Federal, las leyes del mismo orden y los tratados internacionales que se encuentren de acuerdo con la propia Constitución, “celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión”, pero también que “los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados”.

que se deben resolver los problemas en torno a la legitimación del Estado y de los poderes públicos, por ser éstos los órganos de expresión necesaria y continua del mismo, así como los problemas relacionados con la legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales responsables de organizar las elecciones”.⁹

Las bases normativas que impone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al derecho electoral local no se encuentran concentradas en un solo artículo, sección o capítulo específico. La dispersión de los preceptos de los que se desprenden esas bases no resulta gratuita si atendemos a la necesaria vinculación que el régimen electoral local y municipal debe guardar con muchas de las instituciones del régimen electoral federal, configurándose así, con los tres órdenes, el andamiaje normativo integral del sistema electoral mexicano.¹⁰

Los contenidos político-electorales de la Constitución Federal que impactan el derecho electoral de los estados son abundantes. Aquí, debemos advertir, hemos procurado comentar sólo aquellas reglas que inciden directa y especialmente en el ámbito local, dejándose de lado aquellas que si bien le son aplicables, no lo son de manera exclusiva.¹¹

⁹ PATIÑO CAMARENA, Javier, *Nuevo derecho electoral mexicano*, 6ª ed., México, Editorial Constitucionalista-Instituto Federal Electoral, 2000, p. 653.

¹⁰ Como lo dejamos dicho antes, el marco normativo de los derechos político-electorales se amplía con las disposiciones de los instrumentos internacionales que en la materia ha reconocido el Estado mexicano. De entre estas disposiciones podemos destacar: el derecho de los ciudadanos a participar en la dirección de asuntos públicos y de acceder a las funciones públicas; el derecho a elecciones auténticas, periódicas, libres, justas y populares; el derecho al voto universal, igual, libre y secreto; y el derecho a ser elegible o elegido (véanse artículos 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; 5º, inciso c, de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 4º, inciso j, de la Convención Americana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; y 3º de la Carta Democrática Interamericana).

¹¹ Sólo por mencionar algunos ejemplos de estas disposiciones constitucionales, pueden señalarse los siguientes contenidos: el deber ciudadano de desempeñar los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta (art. 5º, párrafo cuarto); la libertad de expresión (art. 6º); el derecho de petición en materia política (art. 8º); el derecho de asociación y reunión en materia política (art. 9º); prohibición a los extranjeros a participar en los asuntos políticos (art. 33); la calidad jurídica de ciudadano de la República (art. 34); los derechos de los ciudadanos a votar, a ser votados, de asociarse para participar en asuntos políticos y de ejercer el derecho de petición en materia política (art. 35); las obligaciones de los ciudadanos a votar y a desempeñar los cargos de elección popular para los que hubieren sido elegidos (art. 36); la suspensión de las prerrogativas ciudadanas por falta de cumplimiento de las obligaciones aludidas (art. 38); la consagración constitucional, finalidad y prerrogativas de los partidos políticos (art. 41); la base constitucional del Tribunal Electoral, como órgano integrante del Poder Judicial de la Federación, última instancia jurisdiccional en la materia electoral —excepto en la impugnación de

No obstante la dispersión normativo-constitucional del derecho electoral local, la piedra angular del mismo la encontramos ubicada en el artículo 116, en el que se determinan los lineamientos fundamentales de la división del poder público de los Estados, al definirse sus competencias, atribuciones y aspectos orgánicos básicos. Las reglas contenidas en este precepto deben concebirse a la luz de una interpretación enunciativa, y no limitativa, por lo que se trata, como hemos dicho, de características mínimas, mas no de estándares máximos de regulación.

El actual texto del artículo 116, en su contenido fundamental, es producto de la trascendente reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 17 de marzo de 1987.¹² Al adquirir su redacción fundamental por virtud de esta trascendente reforma, se constituyó en uno de los preceptos constitucionales fundamentales del sistema federal, disponiéndose, por primera vez en sede constitucional, la obligatoriedad para las entidades federativas de adoptar, en lo concerniente a su estructura política interna, el principio de división de poderes. Aún cuando al momento de concretarse esta reforma, todas las constituciones locales ya establecían este principio,¹³ fundamental del Estado democrático de derecho, su constitucionalización magnificó la forma de la organización jurídico-política de los entes federados.

En la Constitución original de 1917, el artículo 116 se constituía con un solo párrafo, en el que se preveía la posibilidad de arreglo de límites entre las entidades federativas a través de convenios amistosos.¹⁴ Las

la inconstitucionalidad de leyes que compete a la Suprema Corte de Justicia de la Nación— (art. 94); los derechos de los ministros de culto religioso a votar, y las prohibiciones de ser votados, desempeñar cargos públicos, asociarse o reunirse con fines políticos, y de realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, asociación o partido político alguno (art. 130). Cfr. IBARRA FLORES, Román, *Derecho electoral guerrerense*, Chilpancingo, Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri” del H. Congreso del Estado de Guerrero-Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Guerrero, pp. 28-32; *idem*, *Los medios de defensa legal en materia político-electoral en Guerrero*, Chilpancingo, Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, 1999, pp. 24-29; OVIEDO DE LA VEGA, Andrés y OVIEDO ZÚÑIGA, Juan Ignacio, *Legislación electoral mexicana. Comentada*, México, Oxford University Press, 1998, pp. 1-41.

¹² Una bien lograda sistematización de las reformas y adiciones que han sufrido los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde su texto original del 5 de febrero de 1917 a la fecha, se encuentra en MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R., *Evolución constitucional mexicana*, México, Porrúa, 2002, pp. 389 a 739. Véase también *idem*, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus reformas y adiciones*, México, Porrúa, 2003.

¹³ Cfr. CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “Artículo 116. Comentario”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, 17ª ed., México, Porrúa-UNAM, Tomo IV (Artículos 94-122), 2003, p. 257.

¹⁴ En la actualidad esta disposición, con toda su integridad textual, se encuentra en el artículo 46, al que se trasladó con la propia reforma del 17 de marzo de 1987, sustituyendo al anterior texto que disponía que “Los Estados que tuviesen pendientes cuestiones de límites, las arreglarán o solucionarán en los términos que establece esta Constitución”.

cuestiones electorales aplicables a los Estados se encontraban establecidas, en su ínfima versión original, en el artículo 115, que era el que resguardaba los dispositivos del derecho constitucional estatal.

Sin embargo, no fue sino con la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 22 de agosto de 1996, cuando fueron introducidas —en la fracción IV— las garantías constitucionales en materia electoral local, mismas que redundaron en una evidente homologación con las normas electorales que rigen a nivel federal.¹⁵ Esta reforma constitucional fue extraordinariamente importante para la confección del actual sistema electoral de los Estados de la República. La gran mayoría de los preceptos constitucionales que lo caracterizan fueron alcanzados por ese decreto y mantienen vigencia en la actualidad.

IV. OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL DE LOS CIUDADANOS MEXICANOS EN LOS ÁMBITOS ESTATAL Y MUNICIPAL

Una primera incidencia de las normas constitucionales federales en el marco jurídico electoral estatal lo encontramos en las obligaciones que las primeras les señalan a los ciudadanos mexicanos en los ámbitos estatal y municipal. Dispone la Carta Federal (artículo 34) que se adquiere la condición de ciudadano de la República cuando se reúnen los siguientes requisitos: tener la calidad de mexicano,¹⁶ haber cumplido 18 años, y tener un modo honesto de vivir.

Se prevé por la Constitución —en dos fracciones del artículo 36 que se han mantenido intocadas desde la redacción construida por el constituyente de 1917—, que es obligación del ciudadano de la República desempeñar: los cargos de elección popular de los Estados (fracción IV), y los cargos concejiles del municipio donde resida, así como las funciones electorales que le sean encomendadas (fracción V). La falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de estas obligaciones (según lo dice la propia Constitución en la fracción I del artículo 38) acarreará como sanción la suspensión de los derechos o prerrogativas de los ciudadanos, hasta por el término de un año, sin perjuicio de las

¹⁵ Para una explicación de esta influencia véase PEZA MUÑOZCANO, José Luis de la, “La reforma federal en materia electoral y su impacto en las legislaturas locales”, en Fix-Fierro, Héctor y Jiménez Gómez, Juan Ricardo (coords.), *Revista Ameinape. La administración de justicia en México*, México, número 3, enero-junio 1997, pp. 17-25.

¹⁶ La nacionalidad mexicana puede obtenerse por dos vías: por nacimiento o por naturalización (véase artículo 30 de la Constitución Federal).

diversas penas que por la actualización de esta hipótesis se señalen en sede legal.

La inoperatividad práctica de la suspensión de los derechos ciudadanos con motivo de las hipótesis mencionadas, nos conducen a suscribir la opinión de que dicha sanción debe desaparecer. Quizá estos preceptos pudieron ser explicables en un contexto social en que la incipiente participación política podría provocar riesgos de inestabilidad o ilegitimidad de las instituciones de gobierno. En la actualidad, la previsión de sanciones por la falta de cumplimiento de los deberes ciudadanos, dentro de los que se encuentran los que tienen que ver directamente con el ámbito local que hemos mencionado, se antoja anacrónica e innecesaria. En los estadios de evolución de la cultura y las instituciones democráticas a los que la sociedad doméstica ha logrado arribar en la actualidad, encontramos la autorización y justificación de esta consideración.

V. LA ELECCIÓN DE GOBERNADOR DEL ESTADO

La Constitución General de la República, establece las pautas básicas que rigen el sistema electoral de los gobernadores de los Estados. En la fracción III del artículo 115, producto del constituyente de 1917, se concentraron diversas reglas electorales de carácter local. Como consecuencia natural del contexto revolucionario que le dio origen, desde el texto original (segundo párrafo) se consagró el principio de no reelección para los gobernadores,¹⁷ y un plazo en la duración de sus encargos no mayor a los 4 años.¹⁸ Asimismo, se determinó que sólo podrían aspirar a ese alto mandato los ciudadanos mexicanos por nacimiento y nativos del Estado de que se tratare, o con vecindad en el mismo no menor de 5 años, inmediatamente anteriores al día de la elección (sexto párrafo).

¹⁷ Un estudio puntual de los antecedentes históricos y de la justificación de la vigencia del principio de no reelección en nuestro país se encuentra en Carpizo, Jorge, "XXIII. El principio de no-reelección en México", en su obra *Estudios constitucionales*, 7ª ed., México, Porrúa-UNAM, 1999, pp. 519-531.

¹⁸ La máxima revolucionaria de la no reelección, no se ideó en el texto constituyente, aplicable para los servidores públicos municipales. No fue sino hasta la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de abril de 1933, cuando dicho principio se hace extensivo al ámbito municipal. Para el texto original del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos véase TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México. 1808-1973*, 5ª ed., México, Porrúa, 1973, pp. 926-927. También MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R., *Evolución constitucional mexicana, op. cit.*, pp. 658-659.

También desde la Constitución de 1917, se previó la circunstancia extraordinaria de desaparición de los poderes constitucionales de un Estado, cuya declaración compete al Senado de la República (fracción V del artículo 76 constitucional), lo que conlleva la necesidad imperiosa de la designación de un gobernador provisional. El procedimiento, ante un escenario de estas excepcionales condiciones, consiste en la presentación de una terna de candidatos por el Presidente de la República ante el Senado, que designará al gobernador provisional mediante la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, o en sus recesos, por la Comisión Permanente. El gobernador provisional así designado convocará a la elección de gobernador constitucional, de acuerdo con la Constitución y las leyes del Estado de que se trate, y no podrá, desde luego, participar en ella. Es de destacarse que todo este procedimiento, por disposición de la Carta Federal, tiene el carácter de supletorio, pues no se seguirá si la Constitución estatal prevé la situación y el procedimiento que tenga que seguirse en ocasión de su actualización.

Con la importante reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de abril de 1933, que adicionó varios párrafos a la fracción III, se dejó establecido que la elección de los gobernadores sería directa, en los términos que determinaren las leyes electorales de cada entidad federativa, disposición que pervive en el actual artículo 116 constitucional (segundo párrafo de la fracción I). De esa misma reforma se debe la precisión normativa de las prohibiciones absoluta y relativa de reelección para el cargo de gobernador. Quedó desde ese entonces establecido que los gobernadores electos popularmente, en forma ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y bajo ningún motivo, podrán volver a ocupar el cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o simples encargados del despacho. Empero, tratándose de ciudadanos que hubieren ocupado la titularidad del Ejecutivo estatal en la modalidad de gobernador sustituto, interino, provisional, suplente o designado para concluir un periodo, no podrán, desde luego, postularse para el periodo inmediato, de lo que se desprende la consideración de que sí lo podrán hacer para contender en otro periodo posterior, siempre que, para el caso del interino, provisional o suplente de faltas temporales, no hayan substituido al titular en los dos últimos años de su mandato.¹⁹ Esta última prohibición resulta apropia-

¹⁹ Así lo interpretado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial Gobernador interino, provisional o sustituto del estado de Veracruz. Al disponer el artículo 12 del código electoral de la entidad, que los ciudadanos que hayan ocupa-

da desde el punto de vista de que el sustituto obtendría desde luego una ventaja frente a sus opositores en una elección, sobretodo debido a que la detentación tan inmediata del poder lo haría fácilmente identificable entre los electores, amén de todas las conveniencias que la detentación y ejercicio tan reciente del poder político le puede devengar durante todo el procedimiento electoral.

De lo que se trató con las adiciones y reformas al artículo 115 constitucional de 1933 fue, fundamentalmente, de pormenorizar para los gobernadores (pues ya una regla general era prevista desde 1917), y de hacer extensivo para los diputados locales, así como para los miembros de los ayuntamientos, el principio de no reelección que constituyó la bandera fundamental de la gesta revolucionaria de 1910 contra la funesta dictadura porfiriana de más de tres décadas que le precedió.

La reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 8 de enero de 1943 ha sido una de las más importantes al régimen jurídico-político de los gobernadores, pues dispuso que durarían en el cargo seis años en lugar de cuatro, superando la previsión original del constituyente de 1917.

El sistema electoral que caracteriza la elección de los gobernadores de los Estados de la República mexicana, como se advierte de las disposiciones que venimos de describir, es el de la mayoría relativa. Ello quiere decir que en la contienda electoral respectiva resulta vencedor aquél candidato que logre acumular a su favor el mayor número de votos en la elección, aún cuando el porcentaje de mayoría que se alcance no represente la mitad de los votantes, el mínimo que se exige en un sistema electoral de mayoría absoluta. Esto significa que basta que un candidato obtenga más de un voto frente a su más cercano opositor para erigirse en gobernador electo de un Estado.

VI. LA ELECCIÓN DE LOS MIEMBROS DE LA LEGISLATURA LOCAL

Las directrices para la elección de los integrantes de las legislaturas locales, en el texto de 1917, fueron incorporadas por el constituyente originario a la fracción III del artículo 115 constitucional. El cuarto pá-

do ese cargo en ningún caso podrán volver a desempeñarlo, transgrede el artículo 116, fracción I, de la Constitución federal (decreto 301 publicado el catorce de octubre de dos mil dos en la gaceta oficial del estado), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo: XVII, tesis: P./J. 7/2003, marzo de 2003, p. 1106. Esta tesis emanó de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 33/2002 y su acumulado 34/2002.

rrafo estableció que el número de representantes en las legislaturas de los Estados sería proporcional al de habitantes de cada uno, pero que, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podría ser menor de 15 diputados propietarios. Merced a la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 20 de agosto de 1928, este sistema cambia para establecer parámetros mínimos diferenciados en la asignación —explicable a partir del disímil crecimiento poblacional frente a la heterógena extensión territorial de las entidades—, y que aún rigen la conformación de los parlamentos estatales. Se estableció que el número de diputados de una legislatura local no podría ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegara a 400,000 habitantes; de nueve en aquellos cuya población excediera los 400,000 pero que no rebasara los 800,000 habitantes, y de once en aquellas entidades con un número de habitantes mayor a 800,000 habitantes.

Con el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de abril de 1933, como hemos dicho, sobrevino la reforma —paralela a la que pormenorizó la máxima de no reelección para los gobernadores que les era aplicable desde 1917—, de proscripción electiva inmediata de los diputados a la legislatura local, misma que también permanece en vigor. Como aconteció para el caso de gobernador, quedó establecido que los diputados suplentes se encuentran habilitados para ser elegidos para el periodo inmediato con la calidad de propietarios, siempre que no hubieren ejercido el cargo. Por su parte, se dispuso que los diputados propietarios no podrían ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes. Cabe mencionar que la previsión de diputados propietarios y sus correspondientes suplentes se estableció desde la Constitución de 1917, que dijo que, en los Estados, cada distrito electoral nombraría un ciudadano para cada una de las dos categorías.²⁰

El sistema de elecciones de los legisladores locales permanecería incólume en el texto constitucional hasta que la gran reforma político-electoral de 1977 alcanzara la regulación de las entidades federativas y de sus municipios por Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 6 de diciembre de ese año,²¹ misma que implicó la mo-

²⁰ Véase quinto párrafo de la fracción III del artículo 115 de la Constitución de 1917.

²¹ Profundas reflexiones en torno a esta trascendente reforma se encuentran en TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 35ª ed., México, Porrúa, 2003, pp. 581-643. Acúdase también a Carpizo, Jorge, “XV. La reforma política mexicana de 1977”, en su obra *Estudios constitucionales*, 7ª ed., México, Porrúa-UNAM, 1999, pp. 351-405.

dificación de 17 artículos a la Constitución Política Federal.²² A consecuencia de esta reforma, como reflejo de la que experimentó el régimen electoral federal, se instituyó el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales. A este sistema electoral mixto se le ha llegado a denominar como “dominante mayoritario, atemperado por el principio de representación proporcional”.²³

La representación de mayoría, ha sostenido Dieter Nohlen, tradicionalmente, es “aquel sistema en el que se elige al candidato que obtiene la mayoría (absoluta o relativa)”, mientras que la representación proporcional es “aquel sistema en el que la representación política refleja, si es posible exactamente, la distribución de los sufragios entre los partidos”.²⁴ La simbiosis de los sistemas configura sistemas electorales mixtos.

La incorporación paulatina del sistema electoral mixto que en los últimos años han experimentado las legislaturas de los Estados, ha permitido el acceso de un número importante de legisladores de oposición y, por consecuencia, también la conformación pluripartidista de las cámaras de diputados locales.

VII. GARANTÍAS Y PRINCIPIOS EN LA ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES LOCALES Y EN LA FUNCIÓN ELECTORAL LOCAL

La Carta Magna Federal dispone que los procedimientos electorales por medio de los cuales se elige al gobernador del Estado, a los diputados al Congreso local, así como a los presidentes municipales, síndicos y regidores de los Ayuntamientos, deben verificarse mediante sufragio universal, libre, secreto y directo (artículo 116, fracción IV, inciso a).²⁵

Se denomina *sufragio* al “derecho público subjetivo de naturaleza política que consiste en el derecho que tienen los ciudadanos de elegir,

²² Cfr. SOTO FLORES, Armando, “El derecho constitucional electoral de 1917-1996”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, no. 203-204, septiembre-diciembre 1995, p. 229.

²³ Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 2ª ed., México, Porrúa, 2001, pp. 597 y 620.

²⁴ NOHLEN, DIETER, “Sistemas electorales”, en Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *El Estado contemporáneo y su reconstrucción institucional*, México, Porrúa, 2002, pp. 83-100, en p. 86.

²⁵ Estos caracteres del sufragio en el derecho electoral local resultan una feliz extrapolación de los que se encontraban previstos para el federal. Véase artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ser elegidos y participar en la organización y actividad del poder del Estado”.²⁶ A través del sufragio los ciudadanos coadyuvan, como miembros de la comunidad, a la conformación del Estado, y, consecuentemente, a la integración funcional de toda la sociedad política,²⁷ incluida la establecida en las demarcaciones estatales y municipales.

El que el derecho público subjetivo que implica el sufragio deba ser *universal*, significa que le asiste a toda persona perteneciente a la comunidad política, ya estatal, ya municipal, siempre que ésta reúna, por supuesto, los requisitos constitucionales y legales exigidos para alcanzar y mantener la condición de ciudadano. El sufragio debe ser *libre* en el sentido de que habrá de significar una manifestación de la voluntad personalísima del votante, no sujeta a coacción o presión externa de ninguna clase. El sufragio debe ser *secreto*, por lo que no es permisible disposición normativa alguna que obligue al sufragante a externar el sentido de su elección, garantizándose que la preferencia electoral quede en el exclusivo conocimiento del titular del derecho. Finalmente, el sufragio es *directo* debido a que no debe permitirse que éste se emita por tercera persona; se trata de un derecho personal e intransferible.

La función electoral debe realizarse en base a cinco principios constitucionales básicos, a saber: el de legalidad, el de imparcialidad, el de objetividad, el de certeza y el de independencia (artículo 116, fracción IV, inciso *b*).²⁸ Estos principios son, por supuesto, oponibles a cualquiera persona pública o privada, incluidos los partidos políticos con los que directamente interactúa el órgano estatal al que se encomienda la organización y calificación de las elecciones,²⁹ que es al que corresponde velar, en primera instancia, que estas máximas se efectivicen.

²⁶ DALLA VÍA, Alberto Ricardo, “El régimen electoral y los partidos políticos”, en Hernández, Antonio María y Valadés, Diego (coords.), *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías*, México, UNAM, 2003, pp. 55-69, en p. 62.

²⁷ ARNALDO ALCUBILLA, Enrique, “Sufragio”, *Diccionario electoral*, tomo II, San José, C.R., Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Agencia Española de Cooperación Internacional, p. 1206.

²⁸ Estas máximas fueron encomiablemente trasladadas desde el orden jurídico electoral federal al local. Véase artículo 41, fracción III, párrafo primero, *in fine*, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁹ Así, verbigracia, cualquier clase de colaboración de los órganos electorales para con los partidos políticos, fuera de los cauces de la equidad, habrá de reputarse contrario a los principios de imparcialidad e independencia, como se evidencia con la tesis jurisprudencial del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación intitulada INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MORELOS. LOS ARTÍCULOS 58 BIS, 59, INCISO J), Y 77, FRACCIÓN IX, DEL CÓDIGO ELECTORAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, QUE LO FACULTAN PARA COLABORAR CON LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL DESARROLLO DE LOS PROCESOS INTERNOS DE SELECCIÓN DE SUS DIRIGENTES Y CANDIDATOS, VIOLAN LOS PRINCIPIOS RECTORES DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL,