

## 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.<sup>1</sup>

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

---

<sup>1</sup> Acerca de la necesidad de que el proceso de transición democrática en México desemboque 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.<sup>2</sup>

## 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-

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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).<sup>3</sup>

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,<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> 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 garantías<sup>6</sup> 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.

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

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup>

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.<sup>8</sup>

### 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

---

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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”.<sup>9</sup>

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.<sup>10</sup>

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.<sup>11</sup>

---

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

<sup>10</sup> 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).

<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> 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,<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> 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.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup> 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,<sup>16</sup> 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

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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,<sup>17</sup> y un plazo en la duración de sus encargos no mayor a los 4 años.<sup>18</sup> 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).

---

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup> Esta última prohibición resulta apropia-

---

<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup>

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,<sup>21</sup> misma que implicó la mo-

---

<sup>20</sup> Véase quinto párrafo de la fracción III del artículo 115 de la Constitución de 1917.

<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup> 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”.<sup>23</sup>

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”.<sup>24</sup> 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).<sup>25</sup>

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

---

<sup>22</sup> 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.

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

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> 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”.<sup>26</sup> 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,<sup>27</sup> 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*).<sup>28</sup> 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,<sup>29</sup> que es al que corresponde velar, en primera instancia, que estas máximas se efectivicen.

---

<sup>26</sup> 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.

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

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> 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,

La *legalidad* incide en que la función electoral estadual debe ceñir su marco de actuación a la normatividad constitucional y legal que regula su organización, atribuciones, funcionamiento y competencia. La *imparcialidad* obliga al órgano responsable de organizar las elecciones a que su funcionamiento no sea tendencioso, provechoso, favorable o preferente hacia alguno de los actores políticos. La objetividad significa que el instituto o consejo electoral local debe basar su actuación en hechos debidamente demostrados y tangiblemente admitidos, sin que quepa la posibilidad de que sus miembros actúen en base a impulsos o apreciaciones subjetivas.<sup>30</sup> El principio de certeza consiste en “dotar de facultades expresas a las autoridades locales, de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que la actuación de las autoridades electorales está sujeta”.<sup>31</sup> Por último el de *independencia* es un principio que significa que la función electoral estará exenta de injerencias que de cualquier tipo pretenda ejercer algún ente u órgano público o privado.

Los principios mencionados fueron establecidos en atención a la naturaleza y a las características que deben poseer las autoridades electorales como responsables que son del desarrollo de procesos electorales confiables y transparentes. Corresponde al legislador local no sólo establecer en sus normas las disposiciones necesarias para que las autoridades electorales se rijan por dichos principios en el ejercicio de sus funciones, sino también prever las normas suficientes para que los mismos rijan su estructuración o conformación orgánica.<sup>32</sup>

---

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo: XIV, julio de 2001, tesis: P./J. 88/2001, p. 695. Esta tesis derivó de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 14/2000 y sus acumulados 15/2000, 16/2000, 17/2000, 18/2000, 20/2000 y 21/2000.

<sup>30</sup> Cfr. CASTILLO DEL VALLE Alberto del, *Derecho electoral mexicano*, México, Centro Universitario Allende, 2003, p. 99.

<sup>31</sup> Tesis jurisprudencial del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: MATERIA ELECTORAL. PRINCIPIOS RECTORES. EN LAS CONSTITUCIONES Y LEYES DE LOS ESTADOS DEBE GARANTIZARSE, ENTRE OTROS, EL DE CERTEZA EN EL DESEMPEÑO DE LA FUNCIÓN ELECTORAL, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo: XIII, abril de 2001, tesis: P./J. 60/2001, p. 752. Esta tesis se desprende de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 18/2001 y sus acumulados 19/2001 y 20/2001.

<sup>32</sup> Al respecto consúltese la tesis de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: AUTORIDADES ELECTORALES ESTATALES. SU ACTUACIÓN Y CONFORMACIÓN ORGÁNICA SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo: XVII, febrero de 2003, tesis: P./J. 1/2003. Esta tesis derivó de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 27/2002.

### VIII. GARANTÍA DE AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA Y JURISDICCIONAL EN MATERIA ELECTORAL LOCAL

La Carta Federal ordena que las constituciones y las leyes electorales de las entidades deban garantizar que las autoridades a las que les sea encomendada la organización de las elecciones, así como los tribunales instituidos para resolver los procesos jurisdiccionales respectivos, gocen de autonomía funcional e independencia en la emisión de sus decisiones y resoluciones (artículo 116, fracción IV, inciso c).

Esta autonomía de los órganos electorales debe entenderse omnicompreensiva de cuatro ámbitos fundamentales en los que ésta debe manifestarse, a saber: el político, el financiero, el jurídico y el administrativo.<sup>33</sup> Por virtud de la autonomía política, los órganos deben funcionar de manera independiente, sin sujeción a algún otro, amén de que las leyes que lo rigen deben reconocerle su carácter de máxima autoridad en la materia. Merced a la autonomía financiera se debe garantizar su independencia desde el punto de vista económico, al reconocérsele las atribuciones de elaborar, aprobar y ejercer, por sí mismo, su presupuesto. La autonomía jurídica consiste en las atribuciones del órgano para autodeterminarse, es decir, para ejercer su facultad reglamentaria a efecto de regular su operación y funcionamiento. Por último, la autonomía administrativa quiere decir que el órgano electoral habrá de estar facultado para “establecer los parámetros de organización interna del mismo”.<sup>34</sup>

La función pública de organización de las elecciones corresponde, en los Estados de la República, a organismos autónomos permanentes que reciben disímboles denominaciones. En algunos reciben el nombre de Instituto, en otros Consejo y en otros Comisión.

Por otra parte, la tipificación jurídica de los tribunales electorales de los Estados es homogénea. En la actualidad existen 14 tribunales electorales en las entidades federativas que se encuentran incorporados al Poder Judicial estatal (el 43.75% del total), 17 que tienen la naturaleza de órganos constitucionales autónomos (el 53.125% del total, incluyendo el del Distrito Federal) y uno, el de Yucatán, que tiene una naturaleza mixta (representando el 3.125% del total).<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> HERNÁNDEZ, María del Pilar, “Autonomía de los órganos electorales”, en *Reforma judicial. Revista mexicana de justicia*, México, Número 1, enero-junio 2003, pp. 79-90 (en pp. 84-85).

<sup>34</sup> *Ídem*.

<sup>35</sup> *Cfr. ibídem*, pp. 89-90. Para un apunte sobre el tema véase el trabajo de GIRÓN LÓPEZ, Ma. del Carmen, “Autonomía e independencia de los tribunales electorales de los Estados” en Orozco Henríquez, J. Jesús (comp.), *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM, 1999, tomo III, pp. 1101-1109.

IX. GARANTÍA DE LA PREVISIÓN DE UN SISTEMA DE MEDIOS  
DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL LOCAL

1. *La institucionalización del sistema de medios de impugnación  
en materia electoral a nivel local*

De nadie es desconocido que la cuestión contenciosa electoral de gran parte de la vida política independiente de nuestro país, se caracterizó por su encomienda a autoridades del orden administrativo y legislativo, a través de sistemas de cuestionable independencia e imparcialidad como lo fue la autocalificación.<sup>36</sup>

No es sino hasta la década de los ochenta (1986), cuando por primera vez se instituye un órgano jurisdiccional competente para dirimir y resolver las disputas originadas por la impugnación de actos de naturaleza electoral, con la institucionalización del Tribunal de lo Contencioso Electoral, cuyas resoluciones se limitaban a un carácter meramente declarativo, pues era el órgano legislativo al que, en definitiva instancia, le correspondía resolver las impugnaciones respectivas. Con la desaparición de la autocalificación de elecciones (1993) se propicia la consolidación del sistema judicial de impugnación electoral y se sientan las bases para la instauración de las reglas de justicia electoral que rigen en la actualidad.

Con la reforma electoral del 22 de agosto de 1996, se registra un nuevo avance en cuanto a justicia constitucional electoral se refiere, trascendente para las entidades federativas, al incorporarse el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, y al establecerse todo un renovado sistema de medios de impugnación en esta materia, que vino a repercutir, de manera directa, en los conductos jurídicos de combate a las resoluciones de las autoridades electorales del orden estatal.

El régimen normativo del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal queda instituido en el artículo 99 constitucional, mismo que, con anterioridad a la fecha de la reforma de 1996, acogía cuestiones relacionadas con las renunciaciones y licencias de los ministros de la Suprema Corte de Justicia.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Una nota puntual de la evolución de la calificación de elecciones en nuestro país, hasta el año de 1993, se encuentra en BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel, "La calificación de las elecciones en México", en *Las reformas de 1994 a la Constitución y legislación en materia electoral*, México, UNAM-Corte de Constitucionalidad de Guatemala-Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, 1994, pp. 43-51.

<sup>37</sup> Cfr. MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R., *Evolución constitucional mexicana*, op. cit., p. 599.

Constituye una garantía constitucional del derecho electoral local, la previsión de un sistema de medios de impugnación con el objeto de que todos los actos y las resoluciones que se produzcan en la materia electoral se constriñan invariablemente a los principios de legalidad (artículo 116, fracción IV, inciso *d*) y de constitucionalidad (artículo 99, fracción IV),<sup>38</sup> esta última la cual le corresponde conocer, en exclusiva, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como recién lo ha aclarado su Tribunal Pleno a propósito de la resolución de la contradicción de tesis 2/2000.<sup>39</sup> Con esta interpretación quedó establecido que la única manera en que el Tribunal Electoral podrá realizar la interpretación de un precepto constitucional será cuando ello no signifique una contras-tación de la regularidad de una ley electoral frente a la Constitución, atribución que corresponde privativamente a la Suprema Corte de Justicia a través de la substanciación del proceso de acción de inconstitucionalidad,<sup>40</sup> única vía para impugnar la contradicción de leyes electorales frente a la Constitución.<sup>41</sup> Esta última disposición no ha estado tampoco exenta de crítica doctrinal desde el punto de vista de que al ser la acción de inconstitucionalidad la única vía de impugnación de las leyes de esta naturaleza, y al encontrarse delimitado el grupo de potenciales órganos

---

<sup>38</sup> Esta dualidad del control jurisdiccional en la materia electoral permite la clasificación de la justicia electoral en justicia electoral constitucional (integrada por la acción de inconstitucionalidad en materia electoral, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y el juicio de revisión constitucional electoral), y justicia electoral de legalidad (en la que se ubican a los recursos de revisión, apelación, reconsideración, juicio de inconformidad y el juicio para dirimir los conflictos laborales de los empleados de las instituciones electorales). Cfr. MORALES-PAULÍN, Carlos A., *Justicia constitucional*, México, Porrúa, 2002, p. 61.

<sup>39</sup> Véase la tesis jurisprudencial TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, novena época, tomo: XV, junio de 2002, tesis: P./J. 23/2002, p. 82.

<sup>40</sup> En un interesante análisis argumentativo en contra del sentido de esta resolución, el Doctor José Ramón Cossío Díaz, actual Ministro de la Suprema Corte de Justicia, sostuvo que la Corte “sencillamente, acrecentó su monopolio interpretativo sobre la Constitución, suprimiendo las funciones que en esa materia se le habían asignado al Tribunal Electoral por el órgano reformador de la Constitución”. Cfr. COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “El indebido monopolio constitucional-electoral de la Suprema Corte de Justicia” en *Este País. Tendencias y opiniones*, México, número 138, octubre 2002, pp. 35-39, en p. 36. Otro apunte agudo y crítico respecto de este asunto puede verse en Begué Guerra, Alberto, *Democracia y control de constitucionalidad. Los derechos político-electorales del ciudadano y el acceso a la justicia*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 39-43.

<sup>41</sup> Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia: LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, novena época, tomo: XV, junio de 2002, tesis: P./J. 25/2002, p. 81. Esta tesis emanó del estudio de la trascendente contradicción de tesis 2/2000-PL.

con la legitimación procesal bastante para presentar la acción, “se deja sin medios de defensa a los ciudadanos y gobernados a quienes se aplican dichas leyes electorales”,<sup>42</sup> privilegiándose a los partidos políticos por sobre los derechos fundamentales de los ciudadanos.

## 2. *El juicio de revisión constitucional electoral*

Merced al principio de impugnación que rige los sistemas procesales, el orden jurídico electoral local trasciende al orden federal a través de un juicio de revisión constitucional, del que de hecho, puede afirmarse, constituye la institucionalización de una suerte de *amparo casación* en materia electoral.<sup>43</sup>

Corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su calidad de máximo órgano jurisdiccional especializado en la materia, a través de su Sala Superior, el conocimiento y resolución definitiva e inatacable del juicio de revisión constitucional electoral. Este medio de impugnación tiene por objeto el estudio de los agravios ocasionados por los actos o resoluciones que con el carácter de definitivos y firmes hayan sido emitidos por las autoridades de las entidades federativas competentes para organizar y calificar las elecciones (institutos o consejos estatales electorales), o para resolver las controversias que surjan durante los mismos (tribunales electorales estatales), que se estimen violatorios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones de gobernadores, de diputados locales y de ayuntamientos. Los sujetos legitimados para promover este juicio son los partidos políticos.<sup>44</sup>

El juicio sólo es procedente cuando la reparación que se solicite sea posible dentro de los plazos electorales, tanto desde el punto de vista material como jurídico, y sea además factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios que hayan resultado elegidos.

---

<sup>42</sup> REYES REYES, Pablo Enrique, *La acción de inconstitucionalidad*, México, Oxford, 2000, p. 167.

<sup>43</sup> *Cfr.* LAYNEZ POTISEK, Javier, “El control constitucional en materia político-electoral en México”, *La actualidad de la defensa de la Constitución*, México, UNAM-Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1997, pp. 187-200, en p. 196.

<sup>44</sup> Consúltense los artículos 99, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 189, fracción I, inciso e, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3.2, inciso e, y 86 a 93 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

A propósito de los plazos, constituye una garantía del sistema de impugnación electoral que éstos sean “convenientes” para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en consideración el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales (artículo 116, fracción IV, inciso e).

El juicio de revisión constitucional electoral responde a la caracterización del federalismo judicial electoral que existe en el sistema jurídico mexicano. Se trata de un auténtico proceso jurisdiccional de control de constitucionalidad de naturaleza electoral, que llega a ventilarse una vez agotados los medios jurídicos de defensa ante los tribunales locales, a semejanza de lo que sucede con la impugnación de sentencias definitivas que, en controversias de cualquiera otra materia, se actualiza con la promoción de un juicio de amparo directo.<sup>45</sup>

### 3. *Las acciones de inconstitucionalidad en la materia electoral*

Con la paradigmática reforma judicial del 31 de diciembre de 1994,<sup>46</sup> aparece en la escena del en ese entonces incipiente sistema de control de la constitucionalidad mexicano, el proceso de acción de inconstitucionalidad,<sup>47</sup> mismo que, en su concepción primitiva no era procedente en contra de actos de la materia electoral. Posteriormente, al sufrir el artículo 105 constitucional, en su fracción segunda, su única reforma a la fecha desde su transformación en 1994 (publicada en el multimediano *Diario Oficial* del 22 de agosto de 1996), se introdujo un inciso f, para quedar establecido que los partidos políticos con registro estatal, a través de sus respectivas dirigencias, se encuentran legitimados para presentar estas acciones exclusivamente en contra de leyes electorales

<sup>45</sup> Cfr. LAYNEZ POTISEK, Javier, *op. cit.*, p. 197.

<sup>46</sup> Resultan ilustrativos para el análisis de esta reforma los estudios de SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, “La reforma judicial federal mexicana de 1994”, en *Estudios jurídicos en homenaje a don Santiago Barajas Montes de Oca*, México, UNAM, 1995, pp. 397-416; FIX FIERRO, Héctor, “La defensa de la constitucionalidad en la reforma judicial de 1994”, *Reforma constitucional en México y Argentina*, México, UNAM-Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1996, pp. 41-57; CARPIZO, Jorge, “Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y a la jurisdicción constitucional, del 31 de diciembre de 1994”, en su obra *Nuevos estudios constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, 2000, pp. 181-222.

<sup>47</sup> Los aspectos procesales de la acción de inconstitucionalidad pueden estudiarse en ARTEAGA NAVA, Elisur, *La controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la facultad investigadora de la Corte. El caso Tabasco y otros*, 3ª ed., México, Monte Alto, 1997; BALTAZAR ROBLES, Germán Eduardo, *Controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad*, México, Ángel Editor, 2002; BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, 1ª reimpression, México, UNAM, 2000; CASTRO, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, 4ª ed., México, Porrúa, 2001; Reyes Reyes, Pablo Enrique, *op. cit.*

expedidas por la cámara legislativa del Estado,<sup>48</sup> y en única instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>49</sup>

También quedó preceptuado (penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105) que las leyes electorales locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos con 90 días de antelación al inicio del procedimiento electoral en que éstas vayan a aplicarse, y que durante dicho procedimiento no podrán realizarse “modificaciones legales fundamentales”.

Este plazo de 90 días tiene por finalidad permitir que, antes de que inicie el procedimiento de la elección, en primer lugar, la Suprema Corte de Justicia de la Nación analice y resuelva la impugnación constitucional, y, en segundo lugar, que el órgano legislativo competente pueda, en su caso, corregir la anomalía.<sup>50</sup>

Debe destacarse que según las reglas desprendidas de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, la acción de inconstitucionalidad en materia electoral recibe una regulación especial, distinta de la que existe para el proceso que no reviste esta materia. Esta circunstancia se evidencia, verbigracia, en los términos que la ley prevé para el desahogo de las etapas procesales, que son más breves que los que rigen el proceso constitucional ordinario.

#### X. GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ÁMBITO LOCAL

Como consecuencia de que se han constituido en los vehículos insustituibles de acceso al ejercicio del poder público, los partidos políticos

---

<sup>48</sup> Esta legitimación que para impugnar las leyes electorales locales le asiste, “en exclusiva”, a los partidos políticos con registro estatal, ha sido duramente criticada (entre muchas otras cuestiones relacionadas con la regulación constitucional y legal de las acciones de inconstitucionalidad), por COVIÁN ANDRADE, Miguel, *El control de la constitucionalidad en el derecho comparado*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional, A.C., 2001, pp. 310-312. No obstante esta aparente exclusividad, la Suprema Corte de Justicia ha admitido la legitimación procesal de las minorías parlamentarias para impugnar normas electorales, como ocurrió, verbigracia, con la acción de inconstitucionalidad 9/1997, que fue presentada por ocho de los veinticuatro diputados que conformaban la legislatura del Estado de Chihuahua contra reformas y adiciones a la Ley Electoral del Estado (véase *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, novena época, tomo: VII, enero, 1998, pp. 778 y ss.). Cfr. MELGAR ADALID, Mario, *La justicia electoral*, México, UNAM, 1999, p. 84.

<sup>49</sup> Véanse los artículos 99, párrafo primero; 104, fracción IV; 105, párrafo primero; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución; y 10, fracción I, y 184, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

<sup>50</sup> LAYNEZ POTISEK, Javier, *op. cit.*, p. 192.

han sido objeto de numerosos estudios doctrinales.<sup>51</sup> Tal como nos informa Hans-Rudolf-Horn, en la actualidad “... no puede entenderse una sociedad pluralista y democrática sin la existencia de partidos, que actúan como cuerpos intermedios, que crean las condiciones concretas a través de las cuales las diferentes fuerzas sociales se expresan y acceden al poder”.<sup>52</sup>

La idea de la necesaria constitucionalización de los partidos políticos en nuestro país permeó, en definitiva, con la reforma política de 1977.<sup>53</sup> Una de las pioneras ideas acerca de esta institucionalización se debió a los aportes que, sobre el contexto de la racionalización del poder, produjo el conspicuo jurisconsulto Hans Kelsen.<sup>54</sup>

Nos adherimos a la definición que de partido político formula el doctor Jorge Fernández Ruiz:

Es la agrupación permanente de una porción de la población, vinculada por ciertos principios y programas, derivados de su interpretación del papel que corresponde a los depositarios del poder público y a los diversos segmentos sociales en el desarrollo socioeconómico del Estado, con miras a hacerse de dicho poder para, en ejercicio del mismo, poner en práctica los principios y programas que postula.<sup>55</sup>

Las características esenciales de un partido político son: una organización durable, estructuralmente completa, con voluntad deliberada de ejercer directamente el poder y de buscar el apoyo popular para el cumplimiento de ese propósito, y cuenta con una independencia orgánica y funcional respecto del Estado.<sup>56</sup>

Pueden observarse tres fundamentales garantías constitucionales a favor de los partidos políticos en los procedimientos electorales de las entidades federativas: a) la de los partidos políticos nacionales para par-

<sup>51</sup> Para un pionero y clásico estudio sistemático de los partidos políticos recúrrase a DUVERGER, MAURICE, *Los partidos políticos*, trad. de Julieta Campos y Enrique González Pedrero, México, Fondo de Cultura Económica, 1972.

<sup>52</sup> HORN, HANS-RUDOLF, “Justicia constitucional y consenso básico. Reflexiones comparativas sobre desarrollo constitucionales mexicanos y alemanes”, en *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, Tomo II: derecho comparado, México, UNAM, 1988, p. 1078.

<sup>53</sup> Un estudio pormenorizado de la situación de los partidos políticos en México entre la época constituyente de 1917 y la reforma política de 1977 puede consultarse en MORENO, Daniel, *Los partidos políticos del México contemporáneo. 1916-1977*, 6ª ed., México, B. Costa-Amic Editor, 1977.

<sup>54</sup> Cfr. HORN, HANS-RUDOLF, *op. cit.*, pp. 1076-1078.

<sup>55</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder legislativo*, México, Porrúa-UNAM, 2003, p. 90.

<sup>56</sup> ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de, *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, México, UNAM, 2002, p. 64.

participar en las elecciones locales; *b*) la relativa al financiamiento público (que se consagra paralelamente a la obligación de transparencia de los gastos ocasionados por su ejercicio); y *c*) la referente al acceso equitativo a los medios de comunicación.

1. *Garantía de los partidos políticos nacionales para participar en los procedimientos de elección locales*

A los partidos políticos nacionales (artículo 41, fracción I, de la Carta Federal), les asiste el derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.<sup>57</sup> Asimismo, pueden contender en estas elecciones los partidos políticos estatales, es decir, los que hubieren obtenido su registro ante la autoridad estatal electoral, circunscripción de esta última a la cual se limitará ese derecho de participación.

2. *Garantía de financiamiento público y deber de transparencia en gastos de campaña*

Uno de los grandes temas del derecho electoral mexicano en la actualidad, es el relativo al régimen de financiamiento de los partidos políticos. La doctrina ha llegado a señalar, inclusive, la violación del régimen constitucional de las contribuciones en relación con los recursos que del erario público se destinan a los partidos.<sup>58</sup>

No obstante esta aseveración, desde el propio texto constitucional se establece (artículo 116, fracción IV, inciso f) que a los partidos políticos se les reconoce el derecho de percibir del erario público los recursos económicos que le, sean bastantes para consecuentar el cumplimiento de sus fines. Al mismo tiempo, también se les impone la obligación correlativa de que las erogaciones que realicen con motivo del activismo

---

<sup>57</sup> Esta disposición fue introducida desde el momento mismo de constitucionalización de los partidos políticos debido a la llamada reforma política publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 6 de julio de 1977.

<sup>58</sup> Para el maestro emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México, doctor Ignacio Burgoa Orihuela, el que una parte de los gastos públicos de la Federación se destinen al financiamiento público de los partidos políticos “viola el principio de justicia tributaria, pues las contribuciones públicas deben destinarse a los gastos de la Federación, de los Estados o de los municipios (según lo dispone el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal), y no para el sostenimiento de entidades distintas, como son los partidos políticos”, (el paréntesis es nuestro). *Cfr.* BURGOA O., Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 14ª ed., México, Porrúa, 2001, p. 553.

propio de su naturaleza, sean transparentes (artículo 116, fracción IV, inciso h).

### 3. *Garantía de acceso a los medios de comunicación*

Los partidos políticos tienen derecho de transmitir en los medios de comunicación masiva —léase radio y televisión, principalmente—, sus idearios, programas y plataformas políticas, a efecto de ofertarlos a los potenciales votantes y, finalmente, cautivarlos para que dirijan su preferencia hacia la propuesta que a través de esos conductos se somete a su consideración. Esta prerrogativa resulta substancial desde el punto de vista de que los medios de comunicación masiva se han significado, en los últimos años, sobretodo la televisión abierta, en el instrumento estratégico de divulgación y difusión de que se valen los partidos políticos para persuadir el voto ciudadano a su favor.

Un aspecto importante de esta prerrogativa es el del acceso con equidad, es decir, que el ejercicio de la misma se encuentre conferido con condiciones idénticas para todos los partidos, tanto en los órganos públicos de divulgación, como en los privados. Lo que con esto se pretende es que se garantice la igualdad en el ejercicio de este derecho, de manera tal que el procedimiento electoral no sea tendencioso hacia alguna de las partes en la contienda política de que se trate.<sup>59</sup>

## XI. EL DERECHO PENAL ELECTORAL LOCAL

El inciso i de la fracción IV del artículo 116, constituye la base constitucional del derecho penal electoral local. En él se dispone que las constituciones de los Estados y las leyes electorales deberán garantizar la tipificación de delitos y de faltas electorales, así como las sanciones a las que por su comisión sean acreedores quienes incurran en unos u otras.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Cfr. CASTILLO DEL VALLE Alberto del, *op. cit.*, p. 189.

<sup>60</sup> Sobre esta materia, véanse las obras de DOSAMANTES TERÁN, Jesús Alfredo, *Manual de la jornada y los delitos electorales*, México, Porrúa, 2003; ZAMORA JIMÉNEZ, Arturo, *Delitos electorales*, México, Ángel Editor, 2000; ISLAS DE GONZÁLEZ MARISCAL, Olga, *Análisis lógico semántico de los tipos en materia electoral y de Registro Nacional de Ciudadanos*, México, Porrúa, 2000; REYES TAYABAS, Jorge, *Puntualizaciones sobre delitos electorales en la legislación federal y en la del Distrito Federal*, México, Tribunal Electoral del Distrito Federal, 2000; GONZÁLEZ DE LA VEGA, René, *Derecho penal electoral*, 4ª ed., México, Porrúa, 1997.

Son delitos electorales “aquellas acciones u omisiones que, de una u otra forma, atentan contra los principios de objetividad, transparencia, igualdad y libertad, que han de regir un sistema electoral democrático”.<sup>61</sup> Su tipificación, a cargo de los órganos legislativos estatales, puede verificarse en un capítulo especial en los códigos procesales penales, o como apéndice en las leyes o códigos electorales de los Estados. Las cámaras legislativas de los Estados pueden inspirarse, para la regulación de las conductas delictivas en la materia electoral, en los modelos ofrecidos por la legislación federal, pero también están autorizadas, en ejercicio de su competencia constitucional autónoma, para crear nuevas conductas delictivas.<sup>62</sup>

Regularmente, entre otras conductas, se consideran delitos electorales en el ordenamiento jurídico estatal las siguientes: que actualizado un impedimento para ejercer el voto, se vote; que al momento de ejercer el voto el ciudadano se presente armado; que un ciudadano vote más de una vez; que se sustraiga, altere o destruya un documento electoral; que se obligue a un ciudadano, por cualquier medio, a emitir su voto a favor de determinado candidato; que se haya aceptado la postulación a un cargo de elección popular a sabiendas de que no se reúnen los requisitos mínimos de elegibilidad; que sin tener la calidad de funcionario de casilla la persona se ostente como tal; que se obstaculice el desarrollo normal del procedimiento de elección; que se viole, de cualquier manera, el derecho de voto secreto; que un funcionario, al que la ley le reconoce fe pública, certifique hechos falsos, o se niegue a dar fe de los actos en que debe intervenir conforme a la ley; que un ministro de culto religioso, por cualquier medio, induzca al electorado a votar a favor o en contra de determinado candidato.<sup>63</sup>

## XII. BASES CONSTITUCIONALES DEL DERECHO ELECTORAL MUNICIPAL

No podemos concluir este apunte sin aludir, así sea suscintamente, al marco constitucional del derecho electoral de los municipios, por cuanto constituyen la “base de la división territorial y de la organización

---

<sup>61</sup> FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, “Delitos electorales”, *Diccionario electoral*, tomo I, San José, C.R., Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Agencia Española de Cooperación Internacional, p. 332.

<sup>62</sup> *Cfr.* CASTILLO DEL VALLE Alberto del, *op. cit.*, p. 199.

<sup>63</sup> *Ibidem*, pp. 199-201.

política y administrativa” de los Estados de la República (primer párrafo del artículo 115).<sup>64</sup>

En nuestros días, el municipio ha sido una institución que se ha fortalecido como objeto autónomo de estudio con respecto del derecho constitucional y del administrativo federal,<sup>65</sup> inclusive con un mayor grado de autonomía de la que ha podido conquistar el derecho estatal.

Las principales reglas electorales de los municipios se encuentran en las fracciones I y VIII del artículo 115 constitucional, sin soslayar las contenidas en la fracción IV del artículo 116, en lo que resultan aplicables a este ámbito.

En el texto primitivo del artículo 115 de la Constitución Federal se previó que los Estados adoptarían para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, instituyéndose al municipio como la base de su división territorial y organización política y administrativa. Sin embargo, en dicho texto no se proveyó de mayor normativa para las cuestiones electorales municipales, pues sólo dispuso, en la fracción I, que cada municipio sería *administrado*<sup>66</sup> por un Ayuntamiento de elección popular directa.

No fue sino con el Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de abril de 1933, cuando se introducen ciertos principios rectores de derecho electoral municipal. Al adicionarse un segundo párrafo a la antedicha fracción I, se constitucionalizó el, hasta esa fecha, vigente principio de no reelección inmediata para los funcionarios públicos de los ayuntamientos: presidentes municipales, regidores y síndicos, electos popularmente mediante elección directa. Al mismo

<sup>64</sup> Un estudio importante en relación con la situación del derecho electoral de los municipios hasta antes de las reformas de 1996, es el de LÓPEZ CHAVARRÍA, José Luis, *Las elecciones municipales en México (estudio jurídico-político)*, México, UNAM, 1994.

<sup>65</sup> En la actualidad existe en nuestro país un importante bagaje de obras que se ocupan, con debido rigor sistemático, de esta disciplina jurídica; entre ellas, pueden mencionarse las siguientes: VALENCIA CARMONA, Salvador, “Derecho municipal”, en *Enciclopedia jurídica mexicana*, Tomo XI, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002; *idem*, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 2003; FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge (coord.), *Régimen jurídico municipal en México*, México, Porrúa, 2003; QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho municipal*, 6ª ed., México, Porrúa, 2002; ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El municipio*, 5ª ed., México, Porrúa, 2002; RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *Derecho Municipal*, 2ª ed., México, Porrúa, 1998.

<sup>66</sup> Posteriormente, con la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 23 de diciembre de 1999, se sustituyó la locución “administrado” por la de “gobernado”, para adjetivar la función que tiene el ayuntamiento en la institución municipal. Un sector de la doctrina ve en esta modificación la superación de la concepción gerencial del municipio, que lo entendía como una mera forma de descentralización administrativa, al reconocérsele, con este vocablo, como una verdadera instancia autónoma de gobierno, como un ente desde cuyo seno también se ejerce el poder político, a la manera en que éste se despliega en los Estados y en la Federación.

tiempo, desde entonces se dispone que las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad, llegaran a desempeñar las funciones propias de esos encargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, tampoco podrán ser electas para el periodo inmediato. Amén de lo anterior, también se cerró la posibilidad de que los funcionarios mencionados pudieran llegar a postularse con el carácter de suplentes para la elección inmediata posterior. En cambio, para la hipótesis de los funcionarios municipales suplentes, las consecuencias son distintas: siempre que no hayan llegado nunca a estar en ejercicio, éstos se encuentran desde luego autorizados para postularse como propietarios para el periodo inmediato.

El 12 de febrero de 1947, se publica en el *Diario Oficial de la Federación* que en las elecciones municipales participarían las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, tanto con el derecho de votar como con el de ser elegidas para ocupar posiciones públicas. Esta reforma, más que apreciarse como una concesión encomiable para el fortalecimiento de la vida democrática, significó un constreñimiento de la participación política de la mujer, pues se limitó únicamente al ámbito municipal. Es por esta razón que la efímera vigencia de esta disposición terminó con su derogación seis años más tarde en el *Diario Oficial* del 17 de octubre de 1953, cuando quedó estipulada, en definitiva, la igualdad jurídica y política del varón y la mujer, al reconocerse desde entonces que uno y otra —previa reunión de los requisitos constitucionales de nacionalidad mexicana, edad mínima de 18 años y un modo honesto de vivir—, son ciudadanos de la República. Posteriormente, esta condición jurídica se enaltece cuando se incorpora al texto constitucional que “el varón y la mujer son iguales ante la ley” (artículo 4º), gracias a la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1974.

Un paso importante en la democratización de los ayuntamientos lo constituyó la profusa reforma política de 1977. A ella se debe la consagración del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos que, en el texto incorporado por el decreto respectivo, era limitado al de aquellos municipios cuya población excediera los 300,000 habitantes.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Un muy ilustrativo estudio de la situación actual de los sistemas electorales de los municipios mexicanos, en relación con la forma en que ha operado el principio de representación proporcional, se encuentra en ACEDO, Blanca, “Los sistemas electorales municipales en México: la incorporación del principio de representación proporcional” en Martínez Uriarte, Jacqueline y Díaz Cayeros, Alberto (coords.), *De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*, México, Miguel Ángel Porrúa-Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., 2003, pp. 279-344.

Con la gran reforma al artículo 115 constitucional del *Diario Oficial* de 3 de febrero de 1983, se adicionan tres párrafos a la fracción I, para prever la suspensión y la desaparición de los ayuntamientos, así como la suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros. Respecto de todos estos mecanismos, quedó incorporado a la Constitución Federal que, para su procedencia, debe alcanzarse el acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes de las legislaturas locales.

Con la misma reforma de 1983, quedó establecido que en la hipótesis de que se declare desaparecido un ayuntamiento, o bien por renuncia o falta absoluta de la mayoría de los miembros del mismo, las legislaturas locales se encargarán de designar entre los vecinos a los concejos municipales que concluirán los periodos de los que se trate. Más tarde, con la no menos trascendente reforma publicada en el *Diario Oficial* de 23 de diciembre de 1999, se complementa el precepto, para decir que esos concejos municipales estarán integrados por el número de miembros legalmente establecido, quienes además deberán acreditar los mismos requisitos de elegibilidad que se exigen para los regidores.

Esta misma reforma de 1999, trajo consigo (al modificarse el primer párrafo de la fracción I del artículo 115), la previsión expresa de que los ayuntamientos quedarían integrados por un presidente municipal y por el número de regidores y síndicos que la ley respectiva determinare.

El sistema electoral mixto que institucionaliza la Constitución Federal para los municipios, ha propiciado que, en nuestros días, al igual que lo que sucede con los congresos locales, se presente un alto grado de pluralismo político. Resulta previsible que este sistema, en el futuro, siga fomentando la alternancia y la convivencia de las distintas fuerzas políticas en la titularidad de los cargos públicos adscritos a los ayuntamientos mexicanos.

### XIII. CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS

De la muy apretada panorámica que hemos pretendido ofrecer con este ensayo, podemos afirmar que, si bien se han sucedido a lo largo de la vida política mexicana posrevolucionaria, trascendentes avances, un largo trecho falta todavía por recorrer en la evolución de los sistemas e instituciones del derecho electoral local. Si atendemos la tendencia histórica reciente de que el orden jurídico electoral estatal ha venido actualizándose bajo la inspiración de los influjos del derecho electoral del orden federal, impulsado desde el mismo texto constitucional, es de esperarse que se produzcan grandes transformaciones en un futuro próximo, sobretodo para recoger las insistentes demandas sociales de me-

jores sistemas de rendición de cuentas, de transparencia en el manejo de los recursos públicos que se destinan al sostenimiento de los partidos políticos, de otorgamiento de mayores facultades de fiscalización a los órganos electorales, de necesaria regulación de las precampañas, de reducción de costos de las campañas, de la conveniencia de permitir el voto de los mexicanos residentes en el extranjero,<sup>68</sup> de nuevas formas de postulación y acceso a los cargos públicos y, en general, de más por-menorizados sistemas de elección.

A las propuestas oficiales deben sumarse atendibles proposiciones construidas desde los foros académicos. Dentro de las que interesan a los fines de este ensayo, puede citarse la que formula la transformación de la actual Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la *Sala Electoral de la Suprema Corte de Justicia de la Nación* y la conversión de las Salas Regionales del mismo Tribunal en *Tribunales Regionales Electorales*, a los que correspondería el conocimiento y resolución de los juicios de revisión constitucional electoral que se interpongan en contra de los actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, en las entidades federativas.<sup>69</sup> En relación con este tema, incluso se ha llegado a proponer la desaparición del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para dar paso a una *Suprema Corte Electoral*.<sup>70</sup>

Al momento en que se escriben estas líneas, diversas propuestas de reforma, de grandes alcances, están siendo discutidas en el seno de las Cámaras al Congreso de la Unión, con las que, si bien están dirigidas hacia una transformación de la normativa constitucional y legal del sistema electoral federal, los ordenamientos locales se verán inmediatamente involucrados por los fenómenos de transposición y adecuación de las instituciones. El panorama no resulta menos que esperanzador en el camino hacia la consolidación del proceso de transición democrática de las instituciones políticas de nuestro país.

---

<sup>68</sup> Respecto de este tema consúltense las obras de CARPIZO, Jorge y VALADÉS, Diego, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, Porrúa, 2002; PATIÑO CAMARENA, Javier, *El voto de los mexicanos residentes en el extranjero*, México, FEPADE, 1998.

<sup>69</sup> TERRAZAS SALGADO, Rodolfo y DELGADO ESTÉVEZ, José Francisco, "Propuesta de reforma constitucional para la consolidación de la justicia electoral en México", en Vega Gómez, Juan y Corzo Sosa, Edgar (coords.), *Instrumentos de tutela y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2002, pp. 693-729 (para la idea de la cita pp. 717-723).

<sup>70</sup> Así se pronunció recientemente el acreditado Doctor José Barragán Barragán durante el *Foro sobre Derecho Electoral en conmemoración del V aniversario del Tribunal Electoral del Distrito Federal*. Cfr. FLORES, José Luis, "Buscan cerrar vacíos con Suprema Corte electoral" en *El Universal*, México, Distrito Federal, 23 de marzo de 2004, p. 3-C.