

Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho



**ELEGIBILIDAD Y LEGITIMIDAD DE LOS REGIDORES DE LOS
AYUNTAMIENTOS EN EL ESTADO DE QUERETARO**

Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de
Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal

Presenta

Luz María Mondragón Cervantes

Dirigido por:

DR. ALEJANDRO DIAZ REYES

Querétaro, Querétaro a Octubre de 2020.



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal

ELEGIBILIDAD Y LEGITIMIDAD DE LOS REGIDORES DE LOS
AYUNTAMIENTOS EN EL ESTADO DE QUERETARO

Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de
Maestro en
Administración Pública Estatal y Municipal

Presenta

Luz María Mondragón Cervantes

Dirigido por:

DR. ALEJANDRO DÍAZ REYES

Dr. Alejandro Díaz Reyes
Presidente

Dra. Gabriela Aguado Romero
Secretario

Dra. Alina del Carmen Nettel Barrerra
Vocal

Dr. Óscar Ángel Gómez Terán
Suplente

Dr. Gerardo Alan Díaz Nieto
Suplente

Centro Universitario, Querétaro, Querétaro

Octubre de 2020

México

Resumen

La finalidad del presente trabajo es proponer la modificación del mecanismo de elección de los regidores del Municipio de Santiago Querétaro, cambiando así, el procedimiento vigente regulado por la Ley Electoral del Estado. La actual elección de los regidores no representa de forma directa la voluntad popular de los ciudadanos, por lo tanto, dicha representación en el Ayuntamiento no está legitimada y por ende es una representación incompleta e ilegítima. El procedimiento de elección vigente actualmente, elige a los regidores según el resultado de la Planilla ganadora de la fórmula que integra el Presidente y Síndico Municipal, y el resto de los regidores se reparten de manera proporcional entre el resto de las fórmulas y planillas participantes de los Partidos Políticos representados en la jornada electoral.

La falta de representación, legitimidad y elección democrática directa, es una situación que a lo largo de la historia se puede ejemplificar en distintos sucesos socio-políticos; como ha sido la forma de gobierno monárquico, donde los derechos políticos y civiles eran ausentes y a través de constantes luchas se buscó obtener una participación ciudadana efectiva en los asuntos públicos del gobierno. Este problema se repite a través de los tiempos, en los momentos donde el hombre crea mecanismos para regular y organizar el ejercicio del poder, pasando por niveles de gobierno y formas de organización del Estado Mexicano. Dentro de estos procedimientos están aquellos por medio de los cuales el ciudadano elige a sus representantes más próximos, quienes son los que toman las decisiones trascendentales de la comunidad política donde viven, y logran establecer un vínculo directo o no, entre el propio ciudadano y sus representantes.

Nuestra forma de gobierno ha establecido un sistema republicano, federal, democrático y representativo, donde se intenta lograr un equilibrio del gobierno por medio de la división de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), con la dotación

de competencias en la Constitución para el ejercicio del poder en los tres niveles de gobierno.

Bajo esta óptica la investigación se enfoca en el Municipio como ente territorial, en el Ayuntamiento como Órgano de Gobierno y en el cuerpo de Cabildo como la representación de los regidores más genuina del ciudadano. En concreto, desde nuestra cosmovisión política y jurídica el Regidor debe ser elegido democráticamente por los ciudadanos en boleta electoral por cuerda separada a la fórmula que integre el Presidente y Síndico Municipal. Por ello se propone que a la luz de este trabajo se haga la modificación a la Ley Electoral del Estado y el Regidor que resulte electo goce de legitimidad investida por los ciudadanos que mandataron su representación en el órgano de gobierno municipal.

Palabras Clave: Ayuntamiento, Cabildo, Ciudadano, Constitución, Democracia, Elección Directa, Legitimidad, Federalismo, Gobierno, Gobernante, Municipio, Querétaro, Regidor, Voto.

Summary

The purpose of this work is to propose the modification of the mechanism of election of the councilors of the Municipality of Santiago Querétaro, thus changing the current procedure regulated by the Electoral Law of the State. The current election of the councilors does not directly represent the popular will of the citizens, therefore such representation in the City Council is not legitimized and therefore is an incomplete and illegitimate representation. The election procedure currently in force, elects the councilors according to the result of the winning Form of the formula that integrates the President and Municipal Trustee, and the rest of the councilors are distributed proportionally among the rest of the formulas and participating forms of Political Parties represented on election day.

The lack of representation, legitimacy and direct democratic election, is a situation that throughout history can be exemplified in different socio-political events; as has been the form of monarchical government, where political and civil rights were absent and through constant struggles we sought to obtain effective citizen participation in government public affairs. This problem is repeated throughout the ages, at a time when man creates mechanisms to regulate and organize the exercise of power, through levels of government and forms of organization of the Mexican State. Among these procedures are those by means of which the citizen chooses his closest representatives, who are the ones who make the transcendental decisions of the political community where they live, and manage to establish a direct link or not, between the citizen himself and his representatives.

Our form of government has established a republican, federal, democratic and representative system, where an attempt is made to achieve a balance of government through the division of powers (Legislative, Executive and Judicial), with the provision of powers in the Constitution for the exercise of power at all three levels of government.

Under this perspective, the investigation focuses on the Municipality as a territorial entity, on the City Council as a Governing Body and on the Cabildo body as the most genuine representation of the citizen's councilors. Specifically, from our political and legal worldview, the Regidor must be democratically elected by citizens on a separate ballot by the formula integrated by the President and Municipal Trustee. Therefore, it is proposed that in the light of this work the modification to the Electoral Law of the State and the Councilor be made that is elected to enjoy the legitimacy vested by the citizens who mandated their representation in the municipal government body.

Keywords: City Hall, Town Hall, Citizen, Constitution, Democracy, Direct Election, Legitimacy, Federalism, Government, Ruler, Municipality, Querétaro, Regidor, Vote.

DEDICATORIAS

A MI FAMILIA:

Mi esposo **Martín García Avilés**

Gracias infinitas por el amor, el apoyo, la constancia, la perseverancia y fortaleza que día a día has mostrado desde el momento que decidiste caminar a mi lado, siendo un pilar en mi vida personal y profesional.

Mis hijos **Leonardo y Juan Pablo García Mondragón**

Por ser la fortaleza y la templanza en mi vida.

A MIS PADRES:

Arturo Mondragón y Luz María Cervantes

Quienes han sido un ejemplo de vida y de quienes siempre he recibido el amor más incondicional que pueda existir.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Autónoma de Querétaro, Institución que he adoptado como mi segunda aula mater en mi formación de nivel posgrado

Al Maestro en Derecho Alejandro Díaz Reyes, por dirigir el presente trabajo de investigación, y brindarme tiempo de su experiencia profesional

Al Programa Titúlate de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, por las facilidades otorgadas para concluir y cerrar un ciclo profesional

INDICE

CAPITULO I	14
MARCO HISTORICO Y CONCEPCION LEGAL DEL MUNICIPIO	14
1.1 Los Estados y la Autonomía Local, Base de su Propia Constitución	14
1.1.1 Los Poderes de los Estados en Relación con los de la Federación	16
1.2 El Municipio	18
1.3. Constitución Política del Estado de Querétaro	22
1.3.1 Soberanía del Estado	22
1.3.2 Figuras de participación ciudadana.	24
1.3.3 Conceptualización del Municipio	26
1.4 Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro	30
1.4.1 De los Ayuntamientos	31
1.5 Código Municipal de Querétaro	33
1.5.1 Instalación y Organización del Ayuntamiento	33
1.5.2 Integrantes del Ayuntamiento	33
1.5.3 De los Regidores	34
1.6 Ley Electoral del Estado de Querétaro	35
1.6.1 Los Derechos y Obligaciones Político-Electorales de los Ciudadanos	37
CAPITULO II	39
DEMOCRACIA, ELECCIONES Y CIUDADANIA	39
2.1 El Sistema Representativo en México	39
2.2 El Proceso Electoral en nuestro País	41
2.3 Razón de las Elecciones	42
2.4 Legitimidad y elecciones	47
2.5 Elecciones democráticas	52
2.6 Partidos Políticos y Elecciones	54
2.7 Participación Ciudadana en las elecciones	61
2.8 El Voto Ciudadano	67
CAPITULO III	71
ATIPICIDAD DE LA ELECCION DE LOS REGIDORES	71
3.1 EL Regidor en el Municipio de Querétaro	71
3.2 El Sistema Representativo en los Municipios	74
3.3 Sinopsis del Problema y Propuesta	76
CONCLUSIONES	77
BIBLIOGRAFIA	79

Introducción

El trabajo que se desarrolla tiene su origen en el contexto actual del México crítico, de la sociedad demandante que cada vez busca un cambio democrático más profundo, en la forma en la que los ciudadanos del Municipio de Santiago de Querétaro, puedan elegir y votar libremente por la persona que represente en los órganos de gobierno municipal. Específicamente tratamos la figura del Regidor como representante popular y parte esencial del Municipio. Institución municipal, que debe gozar de plena legalidad y legitimidad al espíritu del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para ello se trabajó en el desarrollo de tres capítulos con sus respectivas conclusiones.

El primero sustenta los antecedentes legales y origen de la forma de gobierno que establece el artículo 40 de nuestra Carta Magna, al señalar que es la voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, e integrando por una Federación establecida según los principios de la misma ley.

Si bien es cierto, a nivel federal, estatal y municipal los principales representantes de nuestro sistema gubernamental en sus respectivas competencias son elegidos por medio del sufragio directo; también es cierto que en el municipio el Regidor como representante popular resulta electo indirectamente, pues su designación básicamente es la propuesta de una planilla de partidos políticos participantes en la jornada electoral. En consecuencia, creemos que la elección de los Regidores a la luz de este mecanismo no es una elección directa y secreta de los ciudadanos electores de sus autoridades, y por tanto adolece de legitimidad y falta de representación legal.

En este trabajo brevemente estudiamos la figura del Estado como un ente jurídico necesario para comprender el sistema gubernamental establecido por nuestra Ley suprema, que establece la organización de un gobierno y el rol de sus gobernados, así como los derechos y obligaciones del ciudadano.

Del tratamiento del sistema de gobierno en México, se desprende naturalmente el estudio del Sistema Federal, su historia, los ámbitos y competencias de los órdenes de gobierno como lo es precisamente el federal, estatal y municipal. Al revisar las etapas históricas del sistema mexicano, se hace una revisión comparativa con el sistema anglosajón que se instauró por las trece colonias creadas con ciudadanos ingleses, donde se desprende la creación de las Asambleas o Poderes Constituido y Constituyente, que en nuestro país fue parte medular en la creación de la Constitución de 1917.

Al estudiar la federalización como régimen de gobierno de un país, se puede percatar que hay facultades expresas para los poderes que constituyen el ámbito federal, por ello en el capítulo primero se hace una breve reseña de cómo se ejercitan las facultades explícitas. También se revisan las facultades concurrentes y las delimitaciones entre facultades de otro ámbito de competencia, para ajustar sus facultades e influir en las decisiones del Estado o la Federación. Desde ahí se deja ver la construcción jurídica de un proyecto de gobernabilidad funcional para los mexicanos.

En el capítulo segundo de este trabajo de investigación hacemos énfasis a la integración del Municipio y su incorporación histórica al sistema federal, el cual tiene su antecedente principal en el artículo 115 de la Constitución de México.

Suele llamarse autonomía soberana a la competencia de que gozan Estados miembros de una Federación para regirse por sus propias normas, así como para instituir su Constitución Local. Este extremo causa cierta confusión porque hablamos de dos cuerpos normativos que convocan soberanía, sin embargo, por el

ámbito de su competencia es fácil distinguir a cuál soberanía nos estaríamos refiriendo, y por ello se citan los artículos 41 y 133 de nuestra máxima ley que señalan con claridad las atribuciones conferidas a los “Estados” en nuestro país.

En el capítulo segundo, se incluye un apartado en el cual se desarrolla la forma de gobierno que adoptan las entidades federativas de la nación, que como ya es conocido por los estudiosos del derecho y lectores de este trabajo, la propia Constitución les dota de la misma forma de organización política (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

Desde luego, no podía faltar en el capítulo el tema del Municipio, motivo de la presente investigación y propuesta, señalando sus orígenes y sus atribuciones, su evolución en el México colonial y evolución jurídica hasta llegar al Municipio Libre de nuestros tiempos.

La motivación principal del trabajo es la necesidad de reformar la legislación electoral del Estado de Querétaro, específicamente lo referente a la elección de los regidores que integran el cuerpo de Cabildo de los Ayuntamientos de Querétaro. Para ellos se hizo necesario la revisión de la Constitución Política del Estado de Querétaro, El Código Municipal y la Ley Orgánica del Municipio de Querétaro, así como la Ley Electoral. De las cuales se desarrollaron temas de artículos que establecen la soberanía, el federalismo, el municipio, la organización interior del municipio, los lineamientos sobre los cuales se rige y gobierna.

Ese capítulo segundo reseña precisamente las bases que se tomaron para hacer la propuesta de reforma a la ley de la materia, y establecer la posibilidad de que los regidores sean seleccionados por elección popular directa y su perfil sea profesional e idóneo para el desenvolvimiento de su representación.

En un tercer capítulo se propone el mecanismo ideal para elegir por cuerda separada al Regidor de forma democrática y mediante el voto directo por sus

propios ciudadanos en boleta electoral, que no esté vinculada a la suerte de la fórmula que integre el Presidente y Síndico Municipal.

Dirección General de Bibliotecas de la UAQ

CAPITULO I

MARCO HISTORICO Y CONCEPCION LEGAL DEL MUNICIPIO

1.1 Los Estados y la Autonomía Local, Base de su Propia Constitución.

Para entender la intención y alcance del presente trabajo, se considera necesario incluir en el presente capítulo el estudio de la integración de las entidades federativas a la Federación como régimen de gobierno nacional, institución básica para una correcta descentralización de poderes y competencias.

Comenzaremos por recordar, que tres eran los grados de descentralización: la Comuna o municipio que goza de cierta autonomía administrativa dentro del marco y bajo la tutela del Estado Central; la Provincia Autónoma que alcanza determinada autonomía política, pero cuya constitución le es impuesta por el Estado de origen, sin embargo, el Estado Federado goza de cierta autonomía porque se regula por su propia Constitución.¹

Para ir comprendiendo la ruta del propósito de este trabajo de investigación, el tema que interesa preponderadamente *es el rol y la figura jurídica del Municipio y la del Estado miembro o federado que goza de autonomía constitucional.*

El Federalismo conlleva un fenómeno de descentralización al igual que el municipio, pero este último, aunque se gobierna por sí mismo, la ley que los crea y dota de competencia en cada entidad federativa, es una concesión estatal y federal.

La actual ley fundamental de México otorga a cada entidad federativa en su artículo 41 la gobernabilidad creando una Constitución propia para el

¹ Felipe, Tena Ramirez. *Derecho Constitucional Mexicano*. México: Porrúa, 1998.

reconocimiento y salvaguarda de su soberanía local como característica esencial y especial al establecer que el pueblo la ejerce en los términos de la Carta Magna y por las particulares de cada Estado. Esto también lo señala el artículo 133 de misma ley.

Suele llamarse autonomía a la competencia de que gozan Estados miembros de una Federación para regirse por sus propias normas como su Constitución, y siempre existe cierta confusión porque hablamos de dos cuerpos normativos que determinan soberanía, sin embargo, por el ámbito de su competencia es fácil distinguir a cuál nos estaremos refiriendo. En efecto, mientras la soberanía consiste en la autodeterminación plena, no significa que vaya dirigida a normativa exterior a la voluntad del soberano, en cambio la autonomía propone a la vez una zona específica de esa acción y limitaciones a determinaciones jurídicas extrínsecas.

Regresando un poco a la doctrina del estudio de la Constitución dogmática y orgánica no se puede establecer en todo momento que las constituciones locales se incluyan lo que hoy conocemos como derechos humanos (garantías individuales), y es aquí donde viene la primera limitante al contenido de la local ya que obran en la federal el contexto literal y básico de lo que ha venido buscando la Carta de los Derechos del Hombre. Es obvio que al contener esta parte la propia Constitución Federal, la de los Estados deben respetar esta competencia, sin embargo, los constituyentes locales pueden establecer o redactar en beneficio de las necesidades de su competencia gubernativa las que consideren pertinentes mientras no pugne con la ideología o letra del pacto constitucional.

Doctrinalmente la otra parte de estudio de la Constitución es precisamente la orgánica en la cual podemos ya ingresar o llamar a la primera posición de la Constitución local con una de sus atribuciones y en específico para regirla, que es el tan llamado Municipio libre de que la Constitución Federal otorga los lineamientos básicos al mismo en el artículo 115; para ajustarse a las características de la forma de gobierno de las constituciones locales y que las limita la federal, como es:

- 1.- El encargo de los gobernadores limitado a seis años
- 2.- La elección directa, la no reelección de gobernadores, y a la ahora tan novedosa reelección de diputados y alcaldes municipales, ambos por tres años.
3. La proporcionalidad de diputados al número de habitantes para las legislaturas locales. Etc.

1.1.1 Los Poderes de los Estados en Relación con los de la Federación.

La mayoría de las Constituciones locales consagran la división de los tres Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial (Puebla los llama departamentos y el Estado de Hidalgo agrega a los tres poderes uno más que es el municipal) ².

El Poder Legislativo se encuentra depositado en una sola asamblea llamada Congreso del Estado, y en este caso viene la primera restricción porque no existe el bicameralismo adoptado en el gobierno norteamericano, Cámara de Senadores y a la Cámara de representantes.

El Poder Ejecutivo se deposita en el Gobernador cuyas facultades están estrictamente relacionadas en las análogas del Presidente de la República: “velar por la observación de las leyes y cumplimiento de las sentencias, expedir reglamentos, nombrar su propio gabinete y pronunciar decretos y reglamentos propios de la entidad en la que gobiernan.

Respecto al Poder Judicial es totalmente diferente su estructura y organización, sin embargo, respecto a la designación de magistrados son designadas libremente por las legislaturas y en algunos casos a propuesta del

² Felipe, Tena Ramirez. *Derecho Constitucional Mexicano*. México: Porrúa, 1998.

Ejecutivo y desde luego en la mayoría de los casos por anuencia de las dos terceras partes de votos de las legislaturas.

Una vez estudiado el elemento de la autonomía en la Constitución, se pasa al segundo que es la participación de los Estados miembros en la formación de la voluntad federal que es indirecta o directa.³

La primera se actualiza a través de la Cámara de Senadores en donde las entidades federativas están representadas y participan en la función legislativa al lado de la Cámara de Diputados o representantes que representa a la población en general independientemente de la división en Estados. El origen es el bicamatismo que la Constitución general del país consagra como Sistema Federal. El Senado como colegislador común no es signo específico del Estado Federal sino es la participación directa de las entidades federativas en la formación de la voluntad federal; entiéndase por participación directa la que en forma amplia tienen los Estados miembros en la entidad la tarea de revisar la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos. Esto garantiza la persistencia del estatus federal porque asegura a dichos Estados su existencia y competencias que se precisan exclusivamente en la revisión de la Constitución general. Lo que no pueden hacer los Estados si se pretende conservar el sistema federal es desprenderse de su facultad en la intervención en las revisiones constitucionales por lo menos en aquellas que afecten a su existencia y competencia.

Por último, cabe mencionar que el artículo 135 de nuestra Carta Magna otorga la participación a los Estados en reformas constitucionales al requerir su aprobación por mayoría de las legislaturas. El hecho de que el precepto haga intervenir además a las dos Cámaras de la Unión de las cuales en la de Senadores

³ (Felipe 1998) Felipe, Tena Ramirez. *Derecho Constitucional Mexicano*. México: Porrúa, 1998.

están representados los Estados, no significa más que un fortalecimiento de la participación de las entidades.⁴

1.2 El Municipio.

La Constitución coloca al Municipio libre en la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, está estructurado pues como ente independiente no solo como una estructura del Estado; por ello reviste importancia su estudio y un proyecto que le de dimensión, altura política y relevancia al perfil de los integrantes del cabildo.

Se entiende que el municipio es producto de una descentralización como las entidades de Estado y excluye la posibilidad de otorgarse su propia ley, a diferencia de los Estados miembros de la Federación que su autonomía se concreta en poseer su propia Constitución y expedir las leyes que de ella deriven. El municipio posee su competencia en la creación de reglamentos internos, aunque tiene la potestad de creación de su propio marco normativo, estatutos y algunos reglamentos.

La Constitución Federal no hace referencia a la autonomía de los municipios para crear sus propias leyes, sin embargo, las Constituciones locales refieren que la función legislativa corresponde a las legislaturas de sus propios gobiernos inclusive la expedición de la Ley Orgánica Municipal, que en ningún caso compete al órgano constituido como Ayuntamiento, lo que compagina con el principio de la división de poderes que no acepta la ampliación de función legislativa a otro ente que tiene la titularidad como es el Poder Legislativo.

⁴ (Elisur y Arteaga Nava 2017) Elisur, Arteaga Nava, y Elisur Arteaga Nava. *Derecho Constitucional*. Mexico: Oxford, 2017.

Ahora bien, el artículo 115 en su fracción tercera establece que "... Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales..."⁵ (unión 2019). En el párrafo inicial de este artículo, dispone que los Estados tendrán "...como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, El Municipio Libre..." esta fracción instituye de una forma indirecta la libertad del municipio y al mismo tiempo su vinculación con la coordinación de su Estado.

Bajo la dominación española los Ayuntamientos fueron el único órgano de gobierno entre la corona y el propio pueblo, aunque la mayor parte de los oficios del mismo eran vendibles y renunciables. Por esta participación de la voluntad general en el gobierno de los Ayuntamientos, no fue difícil imprimir una integración propia y política a los municipios.⁶ Sin embargo, Miguel Macedo señala que "el municipio fue nada más que el nombre que una división territorial administrativa no una entidad política como la de España y con ese carácter no existió en la Época Colonial ni ha sido posible crearlo después. El hecho se explicaba no en función de la autonomía municipal (que no existía), sino porque el Ayuntamiento de la capital había ido a parar a manos de los criollos quienes por su capacidad y por su riqueza estaban en condiciones de adquirir en venta o por herencia los oficios conseguibles es decir, no era que el Ayuntamiento actuara en nombre de una ciudadanía que con su voto le hubiera dado su representación si no se trataba de una clase poderosa social y económicamente que había obtenido por medio distinto del sufragio los principales cargos del cabildo y que desde allí intentaba hacer la independencia en beneficio propio"⁷.

⁵<https://www.google.com/search?q=congreso+de+la+union+leyes&oq=congreso+de+la+union&aqs=chrome..69i57j69i59.8934j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8>. 19 de 11 de 2019).

⁶ Felipe, Tena Ramirez. *Derecho Constitucional Mexicano*. México: Porrúa, 1998

⁷ Macedo, Miguel. «El municippio en México su evolucion social.» En *El municipio en México su evolucion social*, de Miguel Macedo, 667. s.f.

Los hechos históricos respecto a los Ayuntamientos a lo largo de la historia de México son de origen español, sin embargo, españoles y mexicanos no dan un beneficio a la existencia de esta institución ya que se le daba un uso de poderíos con atribuciones de gran gobierno como es el caso del gobierno del General Porfirio Díaz que agrupó a los Ayuntamientos en divisiones superiores que recibieron los nombres de partido, distrito, prefectura o cantón. El odio que despertaron los funcionarios que detentaron estas funciones dieron motivo aparte de los ideales de la revolución que fue la de implementar el municipio libre.

El Constituyente de Querétaro se preocupó (Constituyente 1917) por llevar a la Constitución el principio de libertad municipal, rectificando así la posición de la materia municipal de las constituciones liberales así lo reconoció la Segunda Comisión de Constitución, cuando refiriéndose al proyecto del Primer Jefe expreso que el establecimiento del municipio libre constituía la diferencia más importante, y, por tanto, la gran novedad respecto a la Constitución de 1857⁸

Tal novedad no tuvo mucha relevancia en lo que se refiere a la elección de representantes municipales ya que dos problemas fueron latentes en el proyecto del primer jefe, una era la de la generación de recursos propios para mantener los gastos del municipio y otra era la gobernabilidad e injerencia del Estado en las tareas del municipio y la dependencia constitucional de su propio Estado, es decir, no existía plena autonomía, además no se manejaba la fórmula para solucionar los conflictos que se presentaran entre Estado y municipio y viceversa.

Con estas irregularidades el municipio libre ingreso a la Constitución y ha sido motivo para que algunos Estados se aprovechen para descobijar la libertad

⁸ Constituyente, Congreso. «Diario de los debates del congreso constituyente.» *Diario de los debates del congreso constituyente*. México, febrero de 1917.

municipal y con ello a una verdadera democracia del municipio y la realidad de sus comicios electorales ya que no existía una real defensa a la elección popular.

Sin embargo, a pesar de los referidos defectos de implementación del municipio libre, cuando el Constituyente de Querétaro lo proyectó como escuela básica de la democracia, y con ello se entiende que cuando el pueblo entienda el ejercicio municipal estarán dotados para comprender los problemas cívicos de cada entidad federativa y del país en general, es decir, es necesario entender la verdadera realidad del federalismo y la democracia y si se pretende incursionar con una entidad gubernamental compelida a un espacio territorial con necesidades específicas, se determinara la necesidad de llamar a gobernar a una persona con conocimiento bien establecido de las necesidades del gobernado en su circunscripción y con ello se llevaría a una democratización por medio de personajes con perfiles idóneos y elegidos con verdadera conciencia.

Han sido varios los conflictos que ha tenido la existencia, libertad y autonomía del municipio como ya se comentó en párrafos anteriores, sin embargo, la reforma de 3 de Febrero de 1983 al desaparecer los Territorios Federales que aun existían, abre la llave a establecer sin limitación el Municipio Libre cuando el artículo 115 Constitucional en la base primera maneja: “las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembro, por alguna de las causas graves que la ley prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan. En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se

celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán **entre los vecinos** a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos”⁹.

El párrafo que antecede maneja un pequeño esbozo de lo que pudiera ser una representación factible de ser considerada el cabildo actual. Este es el único precedente que establece que las legislaturas de los estados designarán a vecinos de consejos municipales para concluir períodos inconclusos. No otorga el beneficio a que el pueblo determine por elección popular al ciudadano o ciudadana que debe hacer las tareas del ayuntamiento.

En el desarrollo del capítulo se aprecia que el municipio no posee una autonomía o libertad para auto determinarse totalmente, su gobierno o quehacer político depende de la Entidad Federativa a la que pertenece y esto lo podemos observar en la propia legislación del Estado de Querétaro que en un breve estudio explica.

1.3. Constitución Política del Estado de Querétaro

1.3.1 Soberanía del Estado

“Del análisis de los artículos de la Constitución relativos al Federalismo se colige que, en México, resulta más adecuado hablar de “autonomía” de los Estados integrantes de la Federación que de la “soberanía interior”; dado que el Federalismo es en sí mismo una forma de descentralización de la actividad Estatal o política, necesaria para su propia existencia y la manera de hacer dicha descentralización

⁹ (Gobierno 1983) Gobierno, Secretaria de. «Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.» *Diario Oficial*, 03 de Febrero de 1983.

es darle autonomía a los Estados Federalizados, para que de esta manera les resulte atractiva su integración al Estado Federal".¹⁰

La Constitución del Estado de Querétaro determina que existe soberanía en el mismo ya que el pueblo la ejerce en el ámbito de las atribuciones del propio poder público, por ello a continuación se estudia la legislación que la contiene y así determinar la autonomía que se tiene para decidir sus propios actos incluyendo el establecimiento del municipio en concordancia de nuestra máxima norma general.

El artículo 7 de la Constitución Política del País, establece que la soberanía del Estado de Querétaro, radica en el pueblo, es decir, el gobernado tiene la facultad de establecer quienes serán los representantes del poder público que los representaran, y como se sabe, se hace por medio de sufragio directo y secreto, de allí el emblema de la democracia en la entidad.¹¹

Se ha venido manejando en este capítulo que la Constitución Federal descentraliza el orden de gobierno en competencias territoriales, como lo son las entidades federativas y los municipios entre otros, y el Estado de Querétaro no es la excepción pues posee su propia Constitución, la cual al igual que la federal determinan su soberanía, democracia y forma de gobierno sin transgredir la norma máxima.

No sobra decir, que la forma de elegir actualmente la representación política gubernamental lo es a través de la participación de los partidos políticos y ahora también, candidaturas independientes. Es entonces que el pueblo decide en urnas quien es el representante para ejercer la responsabilidad del gobierno.¹²

¹⁰https://biolex.unison.mx/index.php/biolex_unison_mx/article/view/108/103

¹¹ (<https://www.ceaqueretaro.gob.mx> 2016)

¹² ibídem

1.3.2 Figuras de participación ciudadana.

En el nuevo modelo de desarrollo nacional implantado (descentralización de la vida nacional) debía otorgarse una alta prioridad al desarrollo regional, así como restituirle al Municipio la importancia debida. Aquélla restitución debe dotar a la institución una nueva vitalidad que se expresara en una estrecha relación entre gobernantes y gobernados, una atención más eficaz a las problemáticas de siempre y una revitalización de la participación comunitaria en las tareas de gobierno para resolver de forma conjunta los problemas más inmediatos. Sólo así se revertirían las causas del agravamiento de las disparidades de crecimiento y desarrollo, que profundiza las diferencias en los niveles de vida y bienestar entre el campo y la ciudad. Así se dio gran importancia a la idea de descentralizar, la toma de decisiones, tanto en lo concerniente a las actividades productivas, como en lo político y la administración pública. Con la intención de combatir la concentración, se adoptaron medidas para renovar la vida municipal y se definió, en términos constitucionales, un conjunto de poderes propios de los ayuntamientos, a fin de permitirles planear y reglamentar su desarrollo. La descentralización de la vida política, administrativa, económica, social y cultural, como imperativo impostergable en nuestra Nación, en la práctica implicó una extensión, densidad, diversidad y complejidad, orientados al perfeccionamiento del desarrollo social.¹³

La participación ciudadana es la intervención de los ciudadanos en los asuntos que le son de su interés o en donde pueden decidir. Pero debe abordarse con mayor detalle este concepto y poderlo diferenciar de otro tipo de participación en donde los mismos individuos intervienen, pero con un sentido diferente.

Alicia Ziccardi ofrece un par de conceptos, como muestra de otros más, sobre la característica de la participación ciudadana. En el primer caso, se subraya la importancia que tiene el ciudadano como ese miembro de la ciudad interesado en los asuntos de carácter público en donde su intervención tiene como misión

¹³ Gómez Torruco, José, "El Municipio Mexicano", en: Revista Pensamiento Político, Vol. III, No. 10, pág., 188.

representar los intereses que le son particulares al conjunto de habitantes o de ciudadanos que comulgan en un determinado interés también de índole público. “La participación ciudadana, a diferencia de otras formas de participación, refiere específicamente a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas representando intereses comunes (no individuales)”¹⁴ Debe diferenciarse el interés particular del privado o individual, el primero se refiere al asunto del conjunto que asocia a los habitantes, mientras que el privado resalta aquello que no rebasa la colindancia de la persona, no trasciende en lo público ni social, sólo se queda en la esfera personal.

En el segundo concepto, Ziccardi enfatiza en la trascendencia que tiene la participación ciudadana en la formación de la gobernabilidad y de la democracia, porque en este concepto se considera a la participación ciudadana como la organización e influencia de los intereses comunes de los ciudadanos en la toma de decisiones. “La participación ciudadana es un componente fundamental de la gobernabilidad democrática puesto que, a diferencia de otras formas de participación –social, política y comunitaria, a las cuales no reemplaza–, se refiere específicamente a la forma como los intereses particulares de los ciudadanos se incluyen en los procesos decisivos”¹⁵

Así, la participación ciudadana logra un lugar específico en la construcción de la democracia, dado que, a través de esta, se puede dar lugar a la inclusión de las diferentes aspiraciones, posibilidades y realidades frente a quien toma la decisión. Se trata, pues, que la participación ciudadana sea el medio idóneo para expresar los intereses de los ciudadanos frente a la autoridad, quien debe tener la capacidad para canalizar y atender adecuadamente las demandas ciudadanas.

¹⁴ Ziccardi, Alicia (1998), *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, Miguel Ángel Porrúa

¹⁵ Ziccardi, Alicia (1998), *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, Miguel Ángel Porrúa

1.3.3 Conceptualización del Municipio.

Diseñar una definición de carácter general para connotar la significación del término "Municipio", implica un ejercicio bastante complejo, dados los diversos enfoques teóricos existentes para explicarlo. En la actualidad existen diversas corrientes de pensamiento que definen al Municipio desde las ópticas etimológica, sociológica, jurídica, administrativa entre otras. Sin embargo, existe un aspecto común en cada una de las corrientes ya que abordan ciertos elementos en particular desde su propio campo de estudio, restándole importancia a los elementos explicados en los otros conceptos.

A continuación, se efectúa una breve revisión de esos conceptos, con el fin de integrar los puntos más importantes para comprender al Municipio en su dimensión actual y, a partir de dicho ejercicio, desarrollar un concepto tentativo desde una perspectiva eminentemente política.

Definición etimológica: La palabra "Municipio" se entiende de diversas maneras a partir de sus raíces etimológicas. La definición de Campos nos parece la más apropiada: "Municipio viene del latín municipium y significa el desempeño de una función que se asume".¹⁶

Definición Jurídica: Desde el punto de vista constitucional, el Municipio se encuentra integrado por tres elementos:

a.- Población: Es el conjunto de individuos que viven dentro del territorio del Municipio, establecidos en asentamientos humanos de diversa magnitud y que conforman una comunidad viva con su compleja y propia red de relaciones sociales, económicas y culturales.

¹⁶ 19 Ochoa Campos, Moisés, El Municipio y su evolución institucional, Op. Cit., pág., 64

b.- Territorio: Es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos y constituye la base material del Municipio. Es la porción del territorio de un Estado que, de acuerdo a su división política, es ámbito natural para el desarrollo de la vida comunitaria.

c.- Gobierno: El Municipio emana democráticamente de la propia comunidad. El gobierno municipal se concreta en el Ayuntamiento, su órgano principal y máximo que ejerce el poder municipal: el Ayuntamiento se integra por el Presidente Municipal, que es el representante político y administrativo del mismo; el Síndico o los Síndicos, los cuales se encargan de la vigilancia de los aspectos financieros del Ayuntamiento y de representarlo jurídicamente en los litigios en los que este fuere parte; **y los regidores, que tienen a su cargo diversas comisiones de la administración pública municipal, tales como obras públicas, desarrollo urbano, vigilancia entre otras.**

De lo anterior, puede inferirse que el Municipio se constituye por localidades que integran familias asentadas sobre un territorio jurídicamente delimitado y que adoptan como domicilio; se les reconoce el derecho de elegir un gobierno propio, representativo y popular y también es reconocido por el Estado, con base en su organización política y administrativa. Esta definición integra el elemento geográfico como el aspecto más importante para establecer la jurisdicción de las autoridades propias de este orden de gobierno.¹⁷

El término se emplea también como sinónimo de Alcaldía, Municipio, Municipalidad. Está integrado por el Presidente Municipal, el o los Síndicos y los Regidores, quienes son electos por votación popular a excepción de los regidores. El Ayuntamiento se integra por un Presidente Municipal, Síndicos y Regidores, (según el caso) cuyo papel es generar acciones y políticas concretas que respondan satisfactoria y adecuadamente a las demandas de los gobernados. Asimismo, es la entidad que actúa como la base de la organización social para constituirse en

¹⁷ García del Castillo, Rodolfo, Óp. Cit. p., 41 21 Calcáneo Arboleya, Elvira, "Análisis del Municipio",

comunidad política, y se integra por una población plural y diversa, pero que comparte identidades culturales, históricas y simbólicas. Como entidad gubernamental, el Municipio forma parte de las redes de gobierno, por lo que no puede actuar separado de los Estados y la Federación, pero en cuanto a la aplicación de políticas y programas tendientes a mejorar la administración pública, el Municipio ejerce directamente la descentralización, ya que constituye una organización comunal espontánea que el Estado reconoce e incorpora a su estructura jurídica.

Actualmente, en México, los municipios difieren profundamente entre sí; el Municipio puede entenderse perfectamente como institución, pero al mirar dentro de su estructura interna; dentro de sus actividades propias y las prácticas de los ciudadanos que habitan en ellos, descubrimos que los municipios de nuestro país son profundamente diversos y heterogéneos, cada uno con sus propios dilemas y problemáticas y en espera de cobrar un papel más importante en el manejo y resolución de sus conflictos internos. Por otra parte, el entender esta diversidad, en adición a la cuestión del centralismo mexicano, nos permitirá explicar los procesos e inercias que generaron importantes acciones de gobierno, dirigidas a descentralizar diversas funciones dentro del ámbito municipal con el fin de responder a la complejidad de esta entidad gubernamental. El eje articulador del trabajo lo constituye el problema de la centralización, frente a la solución descentralizadora como alternativa para superarlo. Por lo tanto, a partir de este momento, la investigación retoma la forma de ejercer las políticas y la administración pública, concretamente en los niveles de gobierno estatal y municipal. Sin embargo, el aspecto municipal es el que sobresale por sus implicaciones de largo plazo y que ha permitido, entre otras cosas, dar un rostro moderno al Municipio mexicano, y para lograr el objetivo que se busca en este trabajo se requiere la cita textual del artículo 35 de la ley en comento que a la letra señala:

ARTÍCULO 35. “El Municipio Libre constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Querétaro.

Los Municipios serán gobernados por un Ayuntamiento de elección popular directa, el cual se compondrá:

- I. De un Presidente Municipal que, política y administrativamente, será el representante del Municipio;
- II. Del número determinado de Regidores que, basado en factores geográficos, demográficos y socioeconómicos de cada Municipio, determine la ley; y
- III. Hasta tres Síndicos. (Ref. P. O. No. 76, 31-XII-08. En cumplimiento a la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación recaída en la acción de inconstitucionalidad 76/2008 y sus acumuladas 77/2008 y 78/2008, se modificó la fracción III del segundo párrafo del artículo 35 de esta Constitución)

Los ayuntamientos se renovarán en su totalidad cada tres años y los miembros que los integran protestarán el cargo entre ellos mismos al entrar en funciones el primero de octubre del año de su elección.

Los Presidentes Municipales, los Regidores y los Síndicos, podrán ser electos consecutivamente, por un período adicional, en términos de la ley de la materia”.¹⁸

Como puede advertirse en el citado artículo, la Constitución señala cuáles serán los cargos de representación electoral de la entidad local, pero no incluye la elección directa impersonal de los regidores que son la parte central de la investigación, sino solo elección directa de los integrantes del Ayuntamiento, y en

¹⁸ (<https://www.ceaqueretaro.gob.mx> 2016)

nuestra postura no es lo mismo el Órgano de Gobierno, que sus integrantes. Esta laguna legal es la esencia de nuestro trabajo de investigación.

1.4 Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro

Para llegar al órgano de representación social municipal que nos ocupa, el artículo 1º. de la ley en comento maneja la organización del Municipio de Querétaro, identifica los principales órganos del Municipio. Es menester señalar que se tiene una ley rectora estatal que resuelve la existencia y funcionamiento del mismo, el cual a su vez realiza su propia organización y se maneja por la norma orgánica elaborada por el legislativo de la entidad, así mismo refiere quienes gobiernan el municipio y sus funciones.

Ahora bien, el numeral segundo de la misma ley muestra la gobernabilidad y la capacidad de autonomía de la que goza la administración del municipio y da la opción de designar las autoridades y servicios públicos de su competencia para gobernar cada ciclo, es entonces que aparece el municipio jurídicamente establecido:

ARTÍCULO 2.- “Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa. Es autónomo para organizar la administración pública municipal, contará con autoridades propias, funciones específicas y libre administración de su hacienda. Ejercerá sus atribuciones del ámbito de su competencia de manera exclusiva, y no existirá autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Dentro de los límites de su territorio tiene la potestad para normar las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, así como para establecer las

autoridades y sus órganos de gobierno de conformidad con el orden constitucional y la presente Ley”.¹⁹

1.4.1 De los Ayuntamientos

La principal autoridad del Ayuntamiento será el Presidente Municipal y su administración puede ser determinada como sean las necesidades que tenga el gobernado o dependiendo del órgano facultado para organizar sus funciones, centralizarlo, descentralizarlo o manejar dependencia municipal, según el municipio, como el caso de Santiago de Querétaro maneja dos delegaciones municipales. esta autonomía es sustentable para que se puedan erigir regidores con funciones ya perfiladas en educación adecuada y buscar el voto popular según refiere el artículo 29 de la Ley Orgánica del Estado de Querétaro.

Concepto de Regidor: “Los Regidores son los miembros del Ayuntamiento encargados de aprobar, vigilar y sancionar los proyectos y programas municipales; así como ostentar la representación ciudadana y coadyuvar mediante su integración en las comisiones que les correspondan, para la realización de los fines del municipio”.²⁰

ARTÍCULO 32.- “Son derechos y obligaciones de los Regidores, los siguientes:

- I. Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el Ayuntamiento, con voz y voto;
- II. Formar parte de cuando menos una Comisión Permanente y cumplir con las encomiendas que le asigne el Ayuntamiento;

¹⁹ ibidem.

²⁰ (<http://transparencia.capitaldezacatecas.gob.mx> s.f.)

- III. Vigilar y evaluar el ramo de la administración municipal que les haya sido encomendado por el Ayuntamiento;
- IV. Informar a éste de los resultados de sus trabajos y proponer las medidas que estime pertinentes;
- V. Solicitar, por conducto del Secretario del Ayuntamiento, la información y demás documentación relativa a la gestión municipal, necesaria para el cumplimiento de sus funciones;
- VI. Concurrir a las ceremonias cívicas y demás actos oficiales;
- VII. Abstenerse de realizar funciones ejecutivas en la administración municipal o aceptar cargo, empleo o comisión del gobierno federal o de los estados, a excepción de los académicos honorarios y asistenciales; y
- VIII. Las demás establecidas por el presente ordenamiento y reglamento respectivos”.²¹

La Ley Orgánica en el orden de los intereses normativos es sustento de la forma en que el gobierno municipal determina su organización y es precisamente aquí en donde se originan las atribuciones de cada uno de sus órganos, desde definir el órgano rector que es el Ayuntamiento, hasta establecer la responsabilidad del Presidente y la Sindicatura municipal. Los regidores de hecho tácitamente tienen en sus manos la actividad de realizar procedimientos legislativos municipales. Dicha responsabilidad no es nada menor, si consideramos que encarnan la representación popular de sus representados.

²¹ (<http://transparencia.capitaldezacatecas.gob.mx> s.f.)

1.5 Código Municipal de Querétaro

1.5.1 Instalación y Organización del Ayuntamiento

Es novedoso en nuestro país que en el Estado de Querétaro exista un Código Municipal, ya que se presta a confusiones o identidad de estructuras que integra a la par con la Ley Orgánica del propio Municipio, sin embargo, el objeto de este cuerpo normativo es establecer en específico las bases de su integración.

La elección popular es uno de los elementos básicos de esta investigación ya que se busca precisamente que los regidores sean elegidos por medio del voto del ciudadano local, y en una franca propuesta se desliza que los regidores puedan ser votados por el pueblo, además que en su elección se valore también la experiencia sobre el cargo que vaya a desarrollar; obviamente sin que vaya en contra de lo legislado en nuestra Carta Magna.

1.5.2 Integrantes del Ayuntamiento

Artículo 9.- “El Ayuntamiento de Querétaro se integrará de la siguiente manera:

I.- Un Presidente Municipal; II.- Regidores; y III.- Síndicos

El número de regidores y síndicos, se determinará de conformidad con la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga y la legislación electoral vigente”.²²

Este dispositivo establece que los regidores serán parte del Ayuntamiento, y con ello da vida jurídica a estos entes representativos municipales.

²² (<http://transparencia.capitaldezacatecas.gob.mx> s.f.)

El artículo 11 del Código en comento refiere que los Regidores son representantes populares e integrantes del Ayuntamiento, cuya responsabilidad es participar de manera colegiada en la definición de políticas y dirección de los asuntos del municipio, velando porque el ejercicio de la administración municipal se desarrolle conforme a la legislación aplicable, así como cumplir las atribuciones relacionadas con las comisiones que desempeñen.²³

Velar que el ejercicio de la administración municipal sea conforme a derecho y cumplir con lo que se les encomiende es la misión del regidor en su encargo, pero como son representantes populares, el gobernado debe tener el derecho de elegirlos según el cargo o materia que desarrollen, parte importante en este numeral.

1.5.3 De los Regidores

Corresponde a los regidores la integración, organización y funcionamiento del desarrollo municipal, eje central de esta normatividad estatal tan poco común en nuestro país, sin embargo, establece un esquema más abierto y específico del desarrollo y competencias de trabajo según las necesidades del pueblo. Es este un documento normativo en el que se exigen más requisitos en la política electiva, administración en el eje municipal, trabajan más cerca de la población que requiere de su representación para la elaboración de normatividad específica según el ámbito de competencia y área de trabajo, por ello la necesidad de hacer modificaciones e inducirlas hacia el área en la que gobiernan, así los establece el artículo 14 del Código del Municipio de Santiago de Querétaro:

Artículo 14.- “Les corresponde a los Regidores:

I.- Solicitar al Secretario del Ayuntamiento el uso de la palabra, esperando el turno que les corresponda para su

²³ (<http://www.ordenjuridico.gob.mx> s.f.)

intervención, la que no podrá exceder de dos veces sobre el mismo tema y de tres minutos en cada caso;

II.- Observar el orden necesario durante el desarrollo de la sesión respectiva;

III.- Proponer a los demás miembros del ayuntamiento los proyectos que revistan vital importancia y resulten necesarios para la solución de los problemas de sus comisiones;

IV.- Cumplir adecuadamente con las obligaciones o comisiones que las hayan sido encomendadas;

V.- Rendir un informe mensual por escrito al Ayuntamiento de las actividades realizadas durante ese lapso;

VI.- Atender las indicaciones que el Presidente Municipal les transmita para el mejor desarrollo de las comisiones;

VII.- Someter a la consideración del Presidente Municipal, a través del Secretario del Ayuntamiento, la propuesta de asuntos a tratar en la sesión de cabildo, por lo menos con 24 horas de anticipación a la expedición de la convocatoria; y

VIII.- Las demás facultades y obligaciones que determine el Ayuntamiento y disposiciones legales que le sean aplicables al Municipio de Querétaro”.²⁴

1.6 Ley Electoral del Estado de Querétaro

La Ley Electoral es la normatividad rectora para reglamentar y regularizar los procesos electorales en todo el país; sin embargo, también cada entidad federativa de la Nación cuenta con su propia legislación en esta materia y el Estado de

²⁴ (

Querétaro no es la excepción, trabaja con su propia ley el proceso electoral y norma la actividad en la entidad incluyendo sus municipios.

Artículo 1."La presente Ley es de orden público e interés general; tiene por objeto reglamentar lo relativo a los derechos y obligaciones político electorales de los ciudadanos en la entidad, la organización, constitución y registro de las asociaciones políticas estatales y en lo conducente, de los partidos políticos locales, así como la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos para la elección de los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo, y de los Ayuntamientos en el Estado.

De igual manera, esta Ley velará porque todas las personas gocen de los derechos político electorales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Querétaro y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad".²⁵

La Ley Electoral del Estado es una institución creada para velar los intereses particulares, partidistas y de elección, por ello es prioridad del Estado y sus gobiernos establecer un orden común entre las entidades del mismo para que el desarrollo de las actividades que de la misma ley emanen se realicen conforme a Derecho, a las buenas prácticas y ayuda interinstitucional para lograr la autonomía y democracia en todos los niveles incluyendo el municipio, además de lograr la participación de los ciudadanos en los comicios y proteger sus propios derechos, según lo regula el numeral segundo de la ley electoral.

²⁵ (http://ieeq.mx/contenido/normatividad/leyes/Ley_Electoral_del_Estado_de_Queretaro.pdf 2017)

1.6.1 Los Derechos y Obligaciones Político-Electorales de los Ciudadanos

El sufragio es la expresión de la voluntad del ciudadano en las elecciones, pero no solo en ello, también debe otorgársele el beneficio a elegir al representante popular más cercano a su entorno poblacional, como es el caso de los regidores, que la elección ciudadana genere para mayor certeza para la gobernabilidad y provecho del ciudadano en el municipio.

Artículo 7. “El sufragio es la expresión de la voluntad soberana de los ciudadanos. El voto popular es un derecho y una obligación. El voto es universal, libre, secreto, personal, directo e intransferible para todos los cargos de elección popular en el Estado y las consultas populares. Quedan prohibidos los actos que generen presión o coacción a los electores.

Tienen derecho al voto los ciudadanos con residencia en el Estado que gocen del pleno ejercicio de sus derechos políticos-electorales, estén incluidos en el listado nominal de electores, cuenten con credencial para votar y no se encuentren en cualquiera de las incapacidades a que se refiere la normatividad aplicable.

El voto de los ciudadanos con residencia en el extranjero se sujetará a lo establecido en la Constitución Política, la Constitución local y normatividad aplicable.”²⁶

Los artículos 9 y 14 de la Ley Electoral establecen los requisitos del gobernado para ser elegidos como candidatos de elección popular, sin embargo, la ley no establece la elección en boleta separada para los regidores que buscan el cargo, tampoco establece que realicen una campaña proselitista y oferten un plan y programa de gobierno sobre la representación que aspiran.

²⁶ (http://ieeq.mx/contenido/normatividad/leyes/Ley_Electoral_del_Estado_de_Queretaro.pdf 2017)

Artículo 20.” Los Municipios serán gobernados por un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento de elección popular directa, el cual se integrará por un Presidente Municipal, dos síndicos y por el número de regidores que corresponda, en los siguientes términos: en el Ayuntamiento de Querétaro habrá siete regidores de mayoría relativa y seis de representación proporcional;...”²⁷

El artículo transcrito otorga la elección popular directa para el ayuntamiento, pero es omiso respecto a la forma de señalar la forma en que serán elegidos los regidores, solo maneja el número de ellos, sea de mayoría o representación proporcional.

La Ley Electoral del Estado de Querétaro es el ordenamiento legal para desarrollar la propuesta que da motivo al presente trabajo, que es precisamente la reforma electoral para elegir de forma directa y secreta al regidor. La consideración fundamental es que el ciudadano democrática y libremente escoja a su representante popular, dada su proximidad al ámbito territorial.

El poder soberano federal al otorgar vida al órgano electoral, contribuye a completar la acción de federalismo y democracia que visualizo el Constituyente al momento de elaborar la Carta Magna mexicana del 17, y busca encontrar verdaderos representantes que gobiernen el país en sus diferentes atribuciones y competencias.

El Estado de Querétaro por ser cabecera municipal del Estado de estudio debe iniciar un precedente representativo de personas aptas para gobernar en sus regidores ya que son el ente gubernamental más cercano al ciudadano y por ello conoce más de cerca sus necesidades y problemas del pueblo.

²⁷ *Ibíd*em

CAPITULO II

DEMOCRACIA, ELECCIONES Y CIUDADANIA

2.1 El Sistema Representativo en México.

La forma de gobierno que tenemos las y los mexicanos es la de la República, en la que el gobernante, que es elegido periódicamente, es el Presidente. La palabra República está unida a la palabra representativa porque no es posible que todos las y los ciudadanos nos sentemos en círculo a elaborar y a discutir las leyes que queremos (¡el círculo sería demasiado grande!). Entonces, una República es representativa cuando las leyes se elaboran por medio de representantes electos por las y los ciudadanos.

Es decir, para representar al pueblo, para actuar en su lugar, se elige a un grupo de personas con suficiente autoridad para interpretar y convertir en mandatos (leyes), para todos obligatorios, la voluntad de la mayoría. Estos representantes del pueblo son los que se reunirán en una asamblea para elaborar o modificar las leyes. Esa asamblea o "circulo de discusión" forma en nuestro país lo que conocemos cómo el Congreso de la Unión, que está dividido en dos Cámaras: la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. Además, cada estado de la República tiene su propia asamblea o cámara local.

Todos tenemos ideas diferentes y por lo tanto nuestros representantes también las tienen. Al reunirse ellos, entrarán en discusión las ideas de todas y todos los que formamos la Nación y la voluntad de la mayoría se podrá convertir en Ley.

La palabra "democracia" significa "gobierno del pueblo" e indica dos cosas; primero lo que ya sabemos: que todos podremos algún día elegir a nuestros representantes; y segundo, que todos podremos algún día ser representantes de los demás, sin importar nuestro nivel social ni nuestra forma de pensar, si se actúa

dentro de la ley. Sin embargo, esto no siempre ha sido igual. Si revisamos nuestra historia veremos que en el pasado el pueblo elegía indirectamente, a través de algunas y algunos ciudadanos seleccionados por medio del voto, a los gobernantes; incluso, todavía hace poco tiempo, las mujeres no podían participar en la elección de representantes ni representar a nadie. Pero desde que se reconoció que eran ciudadanas, como los hombres, desde mediados del siglo XX las mujeres pueden votar y se puede votar por ellas.

Para definir a nuestro país unimos a la palabra República representativa, la palabra democrática, pues las y los ciudadanos mexicanos tenemos el derecho de elegir a través del voto directo y secreto a nuestros representantes.

Ahora bien, además de decir que nuestro país es una República representativa y democrática, también decimos que es federal. ¿Qué significa esto? México es un país muy grande con muchísimos habitantes y problemas muy diferentes en cada región. Por ello es mejor que esté dividido en Estados y que cada Estado tenga sus propios "círculos" de discusión. Así el círculo de representantes no será demasiado grande y, al discutir, ellos intentarán resolver principalmente los problemas de la región. Es por esto que nuestra Constitución dice que los Estados que integran la República son libres y soberanos, ya que sus ciudadanas y ciudadanos, a través de sus representantes, tienen el poder de decidir sus propias leyes, siempre y cuando atiendan el texto de la Constitución Federal.

La Constitución, que por esto recibe el nombre de Pacto Federal, reúne a esos Estados libres en un todo común que llamamos la Federación.

En el sistema federal de México existen tres Poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Estos poderes, además de actuar en el plano nacional o general, existen al mismo tiempo y se limitan mutuamente con el Legislativo, Ejecutivo y Judicial de cada Estado o entidad federativa, cuya labor se reduce a su propio territorio.

2.2 El Proceso Electoral en nuestro País.

En política las elecciones son un proceso de toma de decisiones en el que los electores eligen, con su voto, entre una pluralidad de candidatos a quienes ocuparán los cargos políticos en una democracia representativa. Hay elecciones generales y elecciones locales, o de ámbito municipal. En algunas regiones también se someten otros cargos a elección popular.

En la soberanía popular, todo el pueblo tiene derecho tanto al sufragio activo (cuando todos pueden votar, se habla de sufragio universal), como al sufragio pasivo (todos han de poder ser elegidos).

El ejercicio de la democracia no se reduce a las prácticas electorales. No obstante, la democracia moderna es inconcebible sin una íntima asociación con las elecciones, a tal grado que el indicador fundamental de las sociedades democráticas es la realización de elecciones libres. Con la consolidación de la democracia se ha registrado una expansión espectacular del fenómeno electoral, que hoy tiene amplias manifestaciones en gran parte de las naciones. Podemos apreciar claramente un proceso en el que lo electoral ha ocupado una parte importante del espacio de lo político, dando lugar a que en muchos países los comicios sean, para la mayoría de los ciudadanos, la forma privilegiada de relacionarse con la política.

La función de los procesos electorales, como fuente de legitimidad de los gobiernos que son producto de ellos, ha crecido en los ámbitos nacional e internacional. En los años recientes se ha manifestado el reconocimiento mundial a las transformaciones políticas de algunas naciones en las que los procesos electorales han jugado un papel relevante. En contraparte, se muestra el rechazo a los cambios políticos logrados por medios no institucionales como los golpes de Estado, en los que la violencia ocupa un lugar central.

En tanto que las elecciones son la forma legal por antonomasia para dirimir y disputar lo político en las modernas sociedades de masas, el fenómeno electoral adquiere una relevancia y una complejidad crecientes, que han captado la atención de políticos e intelectuales que reconocen la necesidad de especializarse para enfrentar con eficacia la práctica o el análisis electorales. Esta complejidad ha implicado que en ocasiones los procesos y los sistemas electorales sean percibidos como relativamente distantes por el ciudadano común. No obstante, la información y el conocimiento de lo electoral, no sólo por parte de los especialistas, sino también de los ciudadanos, es una condición indispensable para la consolidación democrática.

Mucho se ha hablado de la importancia que dentro de la democracia tienen los procesos electorales y la concurrencia de los ciudadanos a las urnas en los regímenes políticos en que más de un candidato o partido contienden por el poder público. Ciertamente, las elecciones constituyen uno de los instrumentos clave en la designación de los gobernantes, la participación política de la ciudadanía, el control del gobierno por ella y la interacción entre partidos o grupos políticos. La democracia moderna no podría funcionar sin los procesos electorales. Y también las elecciones pueden convertirse eventualmente en un instrumento para transformar un régimen no democrático en otro que sí cubra suficientemente las características de ese modelo político.

2.3 Razón de las Elecciones.

¿Cuáles son los propósitos básicos de los procesos electorales en un sistema democrático? Se ha insistido en que las elecciones en sí mismas - es decir, el acto de votar - no tienen en realidad mucha importancia para la vida democrática de un país. Que lo fundamental es la existencia de otras instituciones y prácticas democráticas, como la separación de los poderes estatales (el Ejecutivo, el legislativo y el Judicial), la existencia de una prensa libre y autónoma, el cumplimiento de un Estado de Derecho, etc. En realidad, estas condiciones, tanto

como la existencia misma de elecciones libres y equitativas, constituyen los medios más adecuados para cumplir los fines de una democracia política. Al decir de los clásicos de la doctrina democrática (desde Nicolás Maquiavelo hasta los padres fundadores de la Constitución norteamericana, pasando por John Locke), el fin último de la democracia política es prevenir, dentro de lo posible, el abuso de poder por parte de los gobernantes frente al resto de la ciudadanía. La siguiente definición de la democracia política en la sociedad moderna vincula ese objetivo con el sistema electoral y de partidos políticos:

La democracia política moderna es un sistema de gobierno en el que los ciudadanos pueden llamar a cuentas a los gobernantes por sus actos en el dominio público, a través de la competencia y cooperación de sus representantes electos.

Es decir, la elección permite, en primera instancia, poner en competencia a distintos aspirantes a diversos cargos de elección popular, lo que, por un lado, los incentiva a cumplir con el mandato de su electorado y a promover sus intereses generales, para así conservar su apoyo político. Al mismo tiempo, los gobernantes de distintos partidos se vigilarán mutuamente para detectar irregularidades o anomalías de sus rivales, lo que eventualmente les permitirá ganar ventaja política sobre ellos. Finalmente, como los gobernantes se saben vigilados, y saben que su poder está condicionado por el tiempo y por su gestión, se sentirán inhibidos para incurrir en irregularidades o transgresiones a los límites legales que se imponen a su autoridad. Esta concepción parte de las siguientes premisas:

a) Que es inevitable dar cierto poder de decisión a un individuo o grupo de individuos, ante la imposibilidad de que una sociedad entera pueda alcanzar tales decisiones de manera unánime, adecuada y oportuna. El liderazgo se considera inevitable en las sociedades humanas, incluso en las más pequeñas, pues las decisiones que afectan a todos los miembros difícilmente se pueden tomar por unanimidad o por consenso.

Este principio cobra mayor validez en tanto que las sociedades crecen en tamaño y complejidad. Por lo mismo, al nacer los Estados modernos (o países), los teóricos de la democracia vieron la necesidad de que surgieran representantes del pueblo que serían investidos de poder decisorio en materia colectiva y nacional, pues de otra forma la sociedad sería imposible de gobernar. Pero el poder conferido a los gobernantes, así sean formalmente representantes del pueblo (en regímenes democráticos), podría ser fácilmente utilizado también para favorecer sus intereses particulares, por encima del resto de la comunidad. Esto nos lleva a la siguiente premisa.

b) La mayoría de los hombres, sean ciudadanos simples o gobernantes, tienden a buscar su propio interés y a satisfacer sus deseos y necesidades, incluso cuando para ello tengan que pisar o soslayar el derecho y las necesidades de otros congéneres. Desde luego, hay diferencias sustanciales en cada individuo, y hay algunos a los que no se aplica en absoluto ese principio, pero en general se considera que tales casos son excepcionales. Así, al investir de poder a algunos individuos para que tomen las decisiones sociales, existe el grave riesgo de que abusen de tales poderes para colmar sus propias ambiciones, incluso a costa de afectar las necesidades y derechos de sus gobernados.

En ese sentido, la historia mundial enseña que son pocos los que, pudiendo beneficiarse personalmente del poder, no lo hacen por motivos morales, de altruismo u honestidad política. La gran mayoría de los individuos, si pueden beneficiarse personalmente de su poder, afectando los intereses de los ciudadanos comunes, y sin que por ello sean castigados de alguna forma, lo harán. Por ello, Maquiavelo nos advierte:

Los hombres hacen el bien por fuerza, pero cuando gozan de los medios de libertad para ejecutar el mal todo llenan de confusión y desorden... el reino cuya existencia depende de la virtud moral de quien lo rige, pronto desaparece. Consecuencia de ello es que los reinos que subsisten por las condiciones personales de un hombre son poco estables, pues las virtudes de quien los gobierna acaban cuando éste muere, y rara vez ocurre que renazcan en su sucesor.

Por ello, dice el historiador florentino, conviene partir de la posibilidad de que los gobernantes intentarán, en su mayoría, utilizar su poder para colmar sus deseos, aunque para ello tengan que pisar los intereses de sus súbditos o conciudadanos.

En principio, puede verse que hay una contradicción entre las premisas y necesidades anteriores: se hace necesario dotar de poder a uno o pocos individuos para que resuelvan el problema de tomar decisiones de manera oportuna, pero ese mismo poder fácilmente puede ser mal utilizado, con lo que la comunidad general (es decir, los gobernados) puede ser gravemente perjudicada. La democracia propone una forma de organización en la cual ese riesgo puede disminuir significativamente: por un lado, otorga cierto poder a quienes han de gobernar la Nación, pero no es un poder absoluto, sino limitado. A la par, se otorga poder también a otros actores, que podrán así vigilar a los gobernantes y contenerlos, de modo que no incurran en perjuicio de los gobernados, aunque así lo deseen.

Por lo mismo, el concepto de "responsabilidad pública" de los gobernantes es central para entender la democracia y distinguirla de otros regímenes que no lo son. La responsabilidad pública se refiere a la capacidad de las instituciones políticas para llamar a cuentas a los gobernantes a propósito de decisiones inadecuadas que hayan tomado o de abusos de poder en contra de la ciudadanía. Cuando tal capacidad institucional existe, se puede lograr un buen equilibrio entre la capacidad del gobierno para tomar decisiones oportunas (governabilidad) y la capacidad de otras instituciones para limitar o frenar el poder de aquél, de modo que no exceda su autoridad en perjuicio de la ciudadanía (responsabilidad pública).

En particular, la responsabilidad pública de los gobernantes puede dividirse en legal y política: la legal castiga la transgresión, por parte del gobernante, de los límites que la ley impone a su autoridad, y la política se refiere al costo de haber tomado decisiones inadecuadas o negligentes; en tal caso, es posible remover del cargo al responsable o sustituir en el gobierno a un partido por otro. Pero para que

la responsabilidad pública pueda considerarse dentro de los parámetros de un orden democrático, tiene que cumplir las siguientes condiciones:

a) Que la iniciativa para aplicarla surja por voluntad de la propia ciudadanía, sus representantes o sus agentes.

b) Que alcance a todos los niveles del gobierno incluyendo, desde luego, al más encumbrado.

c) Que pueda ejercerse este derecho ciudadano por vías institucionales

Los procesos electorales juegan un papel clave en el cumplimiento de uno de estos dos tipos de responsabilidad de los gobernantes: la política. A través de los comicios es posible sustituir pacíficamente a un partido o candidato que por cualquier motivo haya caído de la gracia de sus electores, y de esa forma castigar alguna mala decisión de su parte. El hecho mismo de que los gobernantes, sujetos a la ratificación periódica de sus cargos, sepan que el electorado puede en cualquier momento retirarles su favor, los obliga en alguna medida a moderarse en el ejercicio del poder y a tomar en cuenta la opinión y demandas de sus electores. De lo contrario, perderán los privilegios, aunque limitados, que su respectivo cargo les confiere.

Este medio indirecto de control por parte de la ciudadanía hace más conveniente para el gobernante en cuestión gobernar bien para el pueblo, pues en tales condiciones sabe que su negligencia o prepotencia se castigará con su remoción. En parte por eso, las elecciones en los países democráticos se hacen con una periodicidad regular, que permite a la ciudadanía hacer una evaluación del papel de su representante (o presidente, cuando es el caso), y así poderlo ratificar en su cargo o sustituirlo por otro aspirante. En regímenes donde no hay elecciones, o éstas no cumplen eficazmente su función de control, los gobernantes se ven eximidos de ser llamados a cuentas políticamente, y por tanto pueden caer más fácilmente en la tentación de abusar de su poder, pues saben que tienen garantizado su cargo, independientemente de cómo gobiernen y en favor de quién.

Lo mismo ocurre cuando un mismo partido puede eternizarse en el poder, sin posibilidad institucional de ser reemplazado por otro partido. Por lo mismo, resulta falaz desde una perspectiva democrática el argumento de Fidel Castro, líder de Cuba desde 1959, en el sentido de que en su país tuvo lugar una elección "armada" en ese año, para colocarlo en el poder, y que con eso bastaba para quedarse en él permanentemente. El hecho de que la ciudadanía haya otorgado su apoyo a un candidato o partido en un momento determinado no asegura que después de cierto tiempo tal apoyo vuelva a brindarse.

Ello dependerá de la buena o mala gestión del gobernante o del partido. Muchos gobernantes no logran superar la prueba del ejercicio del poder, o bien después de años caen en diversos vicios, conductas extremistas o abusos, lo que los incapacita para seguir dirigiendo un buen gobierno, aunque así lo hubieren hecho durante algún periodo. De ahí la necesidad e importancia de que las elecciones se celebren de manera regular y periódica. Si el partido en el poder gobierna bien, no tendrá problemas para ser ratificado. Un ejemplo de ello es el Partido Liberal-Democrático del Japón, que gobernó durante 38 años ininterrumpidos (de 1955 a 1993).

2.4 Legitimidad y Elecciones.

Otro vínculo importante entre elecciones y democracia reside en la posibilidad de que la ciudadanía elija como sus gobernantes a los candidatos y partidos de su preferencia. Además de los mecanismos ya explicados para hacerlos responsables política y legalmente, es más fácil lograr su legitimidad cuando los ciudadanos tienen la facultad de decidir quién los va a gobernar que si son designados por otros a partir de cualquier otro criterio, distinto del de la voluntad popular, como pueden ser el derecho divino de los reyes, el derecho de sangre y la herencia familiar, el poder económico o la fuerza de las armas. La legitimidad de los gobernantes electos directamente por los ciudadanos contribuye, además, a

mantener la estabilidad política, pues la conformidad de los individuos suele ser mayor.

Los procesos electorales constituyen, pues, una fuente de legitimación de las autoridades públicas. La legitimidad política puede entenderse, en términos generales, como la aceptación mayoritaria, por parte de los gobernados, de las razones que ofrecen los gobernantes para detentar el poder. En este sentido, la legitimidad es una cuestión subjetiva, pues depende de la percepción que tengan los ciudadanos acerca del derecho de gobernar de sus autoridades. Sin embargo, la legitimidad específica que prevalezca en un país determinado y en una época concreta depende de múltiples variables sociales, económicas, culturales y políticas, todas ellas surgidas en un devenir histórico particular. Así, en ciertas condiciones históricas, es más probable que algún tipo de legitimidad (o legitimidades) surja y se imponga en el escenario político. Con el tiempo, y a partir de acciones políticas concretas, de la evolución del pensamiento político y del desarrollo de la sociedad, un tipo de legitimidad, por muy arraigado que haya estado, puede minarse poco a poco hasta perder su influencia, y es entonces que será sustituido por otra legitimidad.

Desde luego, es posible que más de una legitimidad se combine para fortalecer el derecho de un régimen determinado, pero es difícil pensar que legitimidades de origen totalmente incompatible puedan convivir y complementarse. Por lo general, varias legitimidades pueden interactuar a partir de algunos principios comunes. Por ejemplo, la legitimidad por derecho divino puede combinarse con aquella emanada de la creencia en el control de fuerzas sobrenaturales, mágicas o del contacto con espíritus. También la herencia de la sangre puede complementar a la fuerza como base de autoridad. Así, conforme surgió la sociedad moderna, un concepto central fue imponiéndose como fuente básica de la legitimidad política: la soberanía popular, entendida como la expresión mayoritaria de la voluntad de los gobernados. En otras palabras, poco a poco se impuso el principio según el cual los

gobernantes sólo tendrían derecho a serlo porque la mayoría de los gobernados así lo aceptaba.

Las razones de riqueza, fuerza militar, abolengo familiar, poderes mágicos o vínculos con la divinidad, entre otras, dejarían de ser consideradas como válidas para justificar el ejercicio del poder.

La soberanía popular pudo expresarse a través de diversas modalidades, que permitieron legitimar a una variedad de regímenes políticos de la modernidad. Así, el ejercicio del poder en favor del interés colectivo y popular se convirtió en la fuente fundamental de legitimidad. En algunos casos, no se tomaría en cuenta la forma de acceso al poder, siempre y cuando se hiciera en nombre de la soberanía popular y, en principio, se gozara del apoyo mayoritario de la población. Así, regímenes surgidos de una revolución o de un golpe de Estado, pero que enarbolan banderas populares de igualdad y justicia social, han podido gozar durante años de una legitimidad básica para gobernar, aunque en sí mismos no cumplan ninguna de las condiciones de la democracia política.

En otros casos, se desconfía de cualquier poder centralizado, así se haya encumbrado en nombre del pueblo y de las justas causas populares, pues se presume que incluso en ese caso, si no hay contrapesos y límites al poder de los gobernantes, poco a poco se llegará al abuso y a la arbitrariedad de los poderosos. Por lo mismo, en ese caso la única fuente de legitimidad aceptada es la asunción al poder por vía de la competencia frente a otros grupos y candidatos, bajo reglas previamente establecidas, y aplicadas en condiciones de igualdad, pues sólo así se podrá contener el poder del gobierno y limitar su acción dentro de fronteras convenientes y seguras para los gobernados. Cuando se ha llegado a esa conclusión, las elecciones democráticas se erigen en una fuente fundamental e imprescindible de legitimidad política.

Se considera, por un lado, que sólo un gobernante que goce del consentimiento expreso de la ciudadanía tendrá mejores posibilidades de gobernar en bien de la colectividad, y por otro, se deja al criterio popular decidir cuál o cuáles de los candidatos reúnen el mayor número de aptitudes y características aceptables para los ciudadanos. Como se dijo antes, la posibilidad de que el electorado se "equivoque" en su elección no está descartada y, por lo mismo, ése es a veces un elemento utilizado por quienes se oponen a la democracia. Pero ante eso se contraponen los siguientes argumentos:

a) Otros criterios de selección de los gobernantes no han demostrado históricamente ser mejores para ese propósito. Además, los gobernantes designados por otros medios también pueden resultar ineptos o abusivos.

b) Más aún, la posibilidad misma de que la ciudadanía se equivoque al elegir a sus líderes puede corregirse por medio de otros mecanismos democráticos, en los que los comicios mismos juegan una función importante, según se dijo: la capacidad para sustituir pacíficamente a los gobernantes y los partidos.

c) Es más probable que los gobernantes sean aceptados por los gobernados cuando éstos ejercen su derecho a decidir quién reúne, según su propio juicio, las mejores condiciones para gobernar en favor del pueblo. Las características de honestidad, responsabilidad, experiencia y habilidad podrán ser juzgadas por cada ciudadano en el momento de elegir a su candidato o partido.

d) La posibilidad de errar en la elección, o al menos de ser engañados por un candidato en particular, puede disminuir significativamente si a las reglas de la competencia se agrega la de poder difundir libremente ideas, percepciones y datos concretos sobre los contendientes, es decir, que se preserve la libertad de prensa, información y expresión. De ese modo, el electorado podrá contar con más puntos de vista y referencias específicas para normar su criterio y evaluar la sinceridad de los aspirantes.

Pese a ello, es cierto sin embargo que la fuerza de la propaganda política ha crecido, y en muchos casos no hace sino manipular truculentamente los sentimientos, anhelos y temores del electorado, dejando de lado lo sustantivo. Incluso, en países como Estados Unidos la propaganda televisiva se ha convertido en un elemento decisivo del triunfo y, dado su enorme costo económico, sólo los candidatos que disponen de cuantiosos recursos tienen posibilidades de éxito, independientemente de su experiencia política o trayectoria como servidores públicos.

Por otra parte, para que los comicios puedan erigirse debidamente en fuente de legitimidad de las autoridades, necesitan cumplir con ciertas condiciones para garantizar su limpieza y equidad, características que serán tratadas en el siguiente apartado. Pero hay otros requisitos que, en la medida en que se cumplan, pueden brindar mayor legitimidad política:

- a) Deben ponerse en disputa los distintos cargos en todos los niveles del poder.
- b) El sufragio debe poder emitirse de manera enteramente libre por los ciudadanos, y su voluntad respetarse completamente.
- c) El electorado, es decir, el sector de la población con derecho a sufragar, debe ampliarse a toda la población adulta, sin tomar en cuenta criterios de sexo, raza, religión, clase social, instrucción o costumbres.

En este sentido, cuando se empezó a ampliar el derecho a sufragar en los Estados modernos, diversos grupos objetaron el derecho a votar de los sectores pobres y poco instruidos. Lo hicieron aduciendo, en primer lugar, que los poco instruidos no podrían tener la información ni el criterio adecuado para hacer una elección racional y juiciosa y, en segundo lugar, que los menesterosos serían

fácilmente tentados a vender su respectivo sufragio, lo que desvirtuaría el sentido profundo de la democracia electoral.

En efecto, esos riesgos están presentes en toda democracia, y no son precisamente un elemento que fortalezca sus propios fines e ideales. Sin embargo, las democracias han considerado como menos perjudicial esa eventualidad que excluir a amplios sectores de la población del derecho a elegir a sus gobernantes. Por un lado, nada garantiza que la decisión de las clases ilustradas resulte más racional, al menos no en términos del interés colectivo y de los sectores humildes y carentes de instrucción. Y por otro, aun cuando varios individuos estén dispuestos a vender su voto, no es justo quitar a los sectores pobres un instrumento político que eventualmente puede ser utilizado para promover y defender sus propios intereses.

De igual manera, conforme la sociedad se fue modernizando, sus instituciones políticas debieron ampliarse para canalizar la participación de grupos antes excluidos, como las mujeres y, en ciertos casos, las minorías étnicas, religiosas o sociales. En la medida en que el sufragio se ha ampliado hasta alcanzar el estatus de universal, la legitimidad de los gobernantes así electos se fortalece, y la probabilidad de dirimir las controversias sociales por vías pacíficas y legales aumenta significativamente.

2.5 Elecciones Democráticas.

La celebración de comicios, en sí misma, no garantiza que los propósitos de la democracia se cumplan. Ello depende del tipo de elecciones, de sus reglas y de las condiciones en que se celebren. En efecto, hay diversos regímenes de corte autoritario o totalitario - es decir, no democráticos - que organizan elecciones, a veces incluso con la participación de varios candidatos o partidos, pero que no cumplen eficazmente las funciones que los comicios tienen adjudicadas en las

democracias. En tales ordenamientos no hay forma institucional para llamar a cuentas a los gobernantes ni para sustituirlos pacíficamente por otros.

Los comicios en esos regímenes tienen una función más simbólica que operativa, y suelen ser utilizados para revestirlos de un halo de legitimidad democrática de la que carecen por otros medios. Tampoco son un instrumento eficaz para que la ciudadanía elija verdaderamente a sus gobernantes, sino sólo para sancionar formalmente una decisión tomada previamente por la cúpula política.

En los regímenes democráticos, las elecciones cumplen una función más que no se ha mencionado: promover una sucesión del poder de manera pacífica y ordenada. Es decir, las elecciones democráticas permiten mantener, al menos de manera más clara y más continua que en los regímenes no democráticos, la estabilidad política y la paz social. Lo anterior en virtud de que si se disputa el poder en condiciones equitativas, los candidatos y partidos que aspiran al poder y los grupos y ciudadanos que los respaldan renunciarán más fácilmente a la violencia como medio para acceder al gobierno. Pero para que eso sea más probable, se necesita que en efecto se contienda con reglas definidas e igualitarias, de modo que quienes pierdan en el juego político tengan pocos o ningún incentivo para desconocer el veredicto, y se conformen con el resultado. Así, las reglas de la democracia electoral se han diseñado con este propósito específico: hacer más aceptable y tolerable la derrota. Las condiciones de las elecciones democráticas son, pues, las siguientes:

a) Las oportunidades formales de triunfo deben ser iguales para todos los contendientes, de modo que sean sus propios méritos políticos los que decidan el veredicto.

b) El premio del juego sólo se podrá disfrutar por un tiempo determinado, pasado el cual se volverá a disputar en una nueva ronda.

c) El triunfo en una ronda electoral otorga al ganador el derecho de ejercer el poder durante el periodo fijado, pero no brinda el de obtener ventajas formales en la siguiente ronda electoral.

d) El ganador en cada ronda electoral no tendrá derecho a ocupar todos los puestos y niveles del poder, sino sólo algunos de los más importantes, entre los que se encuentra el gobierno.

e) Existe también una sanción específica para el partido o candidato que, tras resultar perdedor en buena lid, intente desconocer el veredicto por cualquier medio y, en particular, por la fuerza.

2.6 Partidos Políticos y Elecciones.

Los procesos electorales están también íntimamente vinculados con el sistema de partidos políticos, mismo que en las sociedades modernas configura el canal más adecuado para vincular la organización política con la participación de amplios sectores de la población, de modo que ésta pueda canalizarse por vías institucionales y, en esa medida, preservar la estabilidad política y el orden social.

Los partidos políticos son entes que se organizan específicamente para conquistar el poder. Algunos deliberadamente planean hacerlo por vía de las armas, cuando consideran que el régimen vigente no les deja otra alternativa. Tal fue el caso del Partido Bolchevique de Rusia, en los años previos a 1917, o del Partido Comunista Chino, antes de 1949. Otros, por el contrario, cuando consideran que las condiciones políticas les hacen posible, en algún momento, alcanzar el poder por vías pacíficas, aceptan las reglas del juego y contienden por el poder de acuerdo con ellas.

Cuando las elecciones cumplen al menos con las condiciones señaladas en el apartado anterior, podemos hablar de un sistema competitivo de partidos. Si una o más de esas condiciones no se cumplen cabalmente, aunque existan partidos

registrados de oposición, estaremos frente a un sistema no competitivo de partidos, es decir, en el que sólo un partido, normalmente el que ocupa el poder, tiene posibilidades reales de preservarlo de manera indefinida, incluso si algún partido de oposición o una coalición de ellos tiene el apoyo ciudadano suficiente para triunfar. En tal caso, la alternancia del poder exige, o bien la transformación del sistema de partidos en uno competitivo (a partir de un cambio cualitativo de las leyes electorales), o bien su derrocamiento por la vía extra institucional y su sustitución por otro régimen de partidos plenamente competitivo.

Los procesos electorales democráticos cumplen también la función de dirimir la disputa por el poder entre los partidos de manera pacífica. Ya se habló en el apartado anterior de las condiciones que hacen más probable la conformidad de todos los participantes con el veredicto final, lo que facilita la preservación de la estabilidad. Pero, además, las elecciones cumplen una función técnica específica para determinar con precisión cuál de los aspirantes cuenta con más apoyo ciudadano.

Es decir, una vez que se ha fijado como único criterio válido el apoyo mayoritario de la ciudadanía, hace falta desarrollar una técnica lo más aproximada posible para precisar ese punto. Si sólo se contara con la evidencia de los simpatizantes de uno u otro candidato reunidos en una plaza pública (suponiendo que ello fuera físicamente posible), de cualquier modo, no se podría saber quién contaría con la mayoría, a menos que la diferencia fuera muy grande. Por el contrario, un apoyo semejante hace imposible calcular cuál de los candidatos goza de más simpatizantes. Por lo mismo, se creó el sistema de votación libre y secreta, para que los ciudadanos pudiesen expresar sus preferencias sin temor a represalias y, además, se implantó la práctica de contar voto por voto para saber con toda precisión cuál candidato o partido tiene derecho a gobernar a partir del apoyo que la ciudadanía le brinda.

Por lo mismo, se hace también necesario desarrollar un sistema que garantice al máximo posible la limpieza del proceso, de modo que incluso si la diferencia de votos entre los contendientes es pequeña -lo que supone una elección sumamente competida-, de cualquier forma, haya manera de determinar quién obtuvo la mayoría, así sea por un voto.

En principio, el candidato que cuente al menos con un voto más que su principal oponente tendrá toda la legitimidad para gobernar. Desde luego, existen países en los que se considera que para obtener una legitimidad fuera de dudas el vencedor tendrá que hacerlo con una mayoría absoluta. Si ésta no se consigue en una primera ronda (por existir más de dos contendientes y porque el voto resulte muy dividido), suele celebrarse una segunda ronda electoral con los dos contendientes que mayor votación hayan obtenido en la primera, para de esa forma agrupar al electorado en torno de dos opciones. De esa nueva ronda necesariamente surgirá un ganador con la mayoría absoluta, en cuyo caso se considera que gozará de pleno derecho para gobernar.

De cualquier forma, para obtener la conformidad de quienes resultan perdedores en los comicios, y que evidentemente son los que tienen motivaciones para impugnar los resultados, se hace imprescindible realizar elecciones transparentes, vigiladas y equitativas, de modo que su veredicto sea lo suficientemente creíble para el conjunto de los participantes (incluida la ciudadanía). Evidentemente, la limpieza absoluta es algo difícil - incluso imposible - de lograr. Pero hay ciertos estándares que permiten establecer si la elección fue lo suficientemente transparente como para reflejar la voluntad ciudadana emitida en las urnas.

Podemos establecer, así, ciertas condiciones mínimas para garantizar esa limpieza suficiente:

a) *Un padrón electoral confiable.* Es decir, una lista de todos los ciudadanos con derecho a votar a partir de las leyes vigentes, que en verdad refleje a los ciudadanos realmente existentes.

b) *Credencialización.* Se trata de evitar que algunas personas voten por otras, o que la misma persona vote más de una vez.

c) *Autoridades electorales imparciales.* Es menester que, para garantizar elecciones creíbles, las autoridades electorales, responsables de organizar y a veces también de calificar los comicios, gocen de plena autonomía respecto del gobierno, de modo que éste no pueda sesgar la votación en favor de su partido.

d) *La vigilancia del proceso,* para garantizar que durante el proceso electoral no sean cometidas irregularidades que alteren el resultado.

En muchos países, y en particular cuando se enfrenta una elección potencialmente conflictiva, suele convocarse la presencia de observadores internacionales para imprimir mayor credibilidad y limpieza a los comicios. Esta práctica ha venido popularizándose en múltiples países de reciente ingreso a la democracia.

e) *Información oportuna sobre el resultado de la elección.* Para evitar que después de la jornada electoral se alteren los resultados, suele buscarse un sistema de conteo y cómputo que permita arrojar las tendencias generales de la votación en la misma noche de las elecciones.

f) *Un órgano calificador imparcial.* Aunque se tomen las medidas necesarias para evitar la comisión de irregularidades, éstas pueden surgir de todos modos; por ello, los partidos deben poder interponer recursos de impugnación ante las anomalías por ellos registradas, con el fin de que se rectifiquen los atropellos.

g) *Tipificación y penalización de los delitos electorales.* Para inhibir hasta donde sea posible la comisión de fraudes e irregularidades antes, durante y después

de las elecciones, muchos países tipifican una serie de delitos, para incorporar su penalización legal en el correspondiente código penal. Así, aquellos ciudadanos, militantes de partidos o funcionarios que sean sorprendidos en la comisión de alguna irregularidad, tendrán que ser penalizados, para así inhibir en otros actores la repetición de la conducta delictiva.

Al cumplirse estas condiciones, los contendientes que pierdan los comicios tendrán pocos elementos para impugnar el veredicto. Por un lado, sentirán menos irritación e inconformidad al saber que fueron derrotados en buena lid. Es perfectamente comprensible el enojo de quien sabe o sospecha que perdió por medios ilícitos. Sin embargo, esa respuesta es menos probable o intensa en quien sabe que perdió por las buenas. Pero, además, si el resto de los contendientes, participantes y observadores pudieron constatar la transparencia del proceso, nadie respaldará un reclamo de fraude hecho por alguno de los perdedores. Más aún, el candidato o partido que incurra en esa actitud sin fundamento, como una estrategia alternativa para conseguir ilícitamente lo que no obtuvo en las urnas, correrá el riesgo de quedarse aislado, y de perder cualquier credibilidad que tenga frente a los ciudadanos y demás actores políticos. La impugnación, en tales condiciones, no sólo estará destinada al fracaso, sino que resultará contraproducente para quien lo intente. Por lo mismo, en los sistemas electorales bien constituidos y que gozan de credibilidad suficiente, a los perdedores formales de cada elección no les queda más alternativa que reconocer su derrota, y optar, en todo caso, por contender en la siguiente ronda electoral.

En realidad, los procesos electorales pueden ser desvirtuados en su propósito original, y su competitividad disminuida en tres niveles distintos: el jurídico, el operativo y el decisorio. 1) El nivel jurídico se refiere a las reglas del juego. Es posible suponer reglas que favorezcan abiertamente a uno de los jugadores, lo que le otorga ventajas legales (aunque difícilmente legítimas) sobre los demás, y aumenta significativamente sus posibilidades de triunfo. 2) Como, pese a todo, tal conjunto desigual de reglas quizá no garantiza el triunfo del participante privilegiado,

entonces es muy posible que éste se vea eventualmente en la necesidad de incurrir en algún tipo de trampa o alteración de los resultados, al margen y en antagonismo con las reglas establecidas. Este es el nivel operativo. 3) Por último, si a pesar de todas las alteraciones de procedimiento son descubiertas por los demás jugadores, de modo que éstos se inconformen con el resultado, entonces viene la imposición del veredicto deseado por vía de la fuerza, en favor del jugador elegido de antemano para triunfar. Evidentemente, en tales casos los participantes en desventaja generarán tantos problemas como puedan a quien les arrebató el triunfo por las malas. Cuando los defraudados no disponen de mucha fuerza política, pueden simplemente deslegitimar el resultado, lo cual no tiene graves consecuencias para el grupo dominante, al menos en el corto plazo, aunque sí podría tenerlas en el largo plazo, o eventualmente frente a la comunidad internacional. Pero cuando los participantes en desventaja adquieren mayor fuerza política pueden, como protesta ante el fraude, impedir que las autoridades electas puedan gobernar adecuadamente, e incluso afectar la estabilidad y derrocar a los gobernantes por vías no institucionales. Es por eso que la equidad se traduce en mayores probabilidades de mantener la estabilidad política.

Por otra parte, la existencia de condiciones equitativas para aspirar al poder poner en marcha un mecanismo interpartidista que contribuye también a frenar el abuso del poder por parte de quienes lo detentan. La posibilidad permanente de alternancia entre partidos genera en el partido gobernante la convicción de que más le vale no abusar de su poder pues, por ser temporal, la oposición podría llegar al gobierno más tarde e investigar y llamar a cuentas a los funcionarios del gobierno anterior.

Pero, además, la ratificación periódica del poder a través de las urnas estimula a partidos y candidatos a tratar de llevar a cabo una gestión pública adecuada frente a sus electores y a ganar el derecho de permanecer en su respectivo cargo. Por lo mismo, la reelección es una regla fundamental para el funcionamiento de la democracia y para hacer efectivo el control del que disponen los ciudadanos sobre sus representantes. Si la reelección inmediata no existiera,

los representantes no tendrían la motivación de gobernar de acuerdo con la voluntad general de su electorado, pues su futura carrera política no dependería ya de éste, y no habría necesidad de quedar más o menos bien con los electores. Esa es precisamente una de las fallas más señaladas por numerosos politólogos norteamericanos respecto de su sistema político: el titular del Ejecutivo sólo tiene una oportunidad de reelegirse. Así, nada más durante su primer periodo el presidente en funciones tratará de gobernar lo mejor posible y de considerar la voluntad del electorado. Si logra reelegirse, al saber que no tiene una siguiente oportunidad será más probable que el gobierno pase por alto las necesidades o expectativas del electorado, pues éste resulta ya incapaz de influir sobre el futuro político del primer mandatario. Esa deficiencia no existe en los sistemas parlamentarios, como los vigentes en Europa occidental, en donde un primer ministro (es decir, el jefe de gobierno) puede mantener su cargo tanto tiempo como el electorado así lo manifieste a través de las urnas. Así, la presión y el estímulo para considerar a la ciudadanía jamás se pierde.

La posibilidad de alternancia entre partidos opera de manera similar, pero para todo un partido. Así, cuando el partido gobernante sabe que nada garantiza su permanencia en el poder, se siente obligado a gobernar lo mejor posible para permanecer en el gobierno. Un ejemplo muy claro de ello lo encontramos en Japón, cuyo partido dominante, el Partido Liberal-Democrático, que ascendió al poder en 1955, pudo mantenerse en el poder durante 38 años consecutivos. Para ello, hubo de aplicar una política económica altamente progresista, para evitar que su más cercano rival, el Partido Socialista, lo sustituyera en el gobierno. Eso se tradujo en que, hoy por hoy, Japón no sólo es el país con la segunda economía del mundo (después de los Estados Unidos), sino también el más justo en términos de la distribución del ingreso.

Pero para que eso ocurra deben, en efecto, prevalecer condiciones de verdadera competencia en el sistema de partidos. No es casual que en los sistemas de partidos no competitivos el partido en el poder se confíe, abuse de su poder, no

tome en cuenta -o no de manera suficiente- las necesidades y demandas ciudadanas y termine por perder toda credibilidad y apoyo ciudadano.

Sentir garantizada su continuidad en el poder, derivada de la ausencia institucional de competencia real, provoca que el partido gobernante ejerza su poder en función de los intereses de su propia jerarquía, aunque ello implique en alguna medida pasar por alto los intereses colectivos.

La competencia entre partidos es, pues, una condición indispensable para que funcione de manera eficaz un régimen democrático. Y para que la competencia sea real y verdadera es necesario un sistema electoral equitativo, limpio e imparcial. Si el sistema electoral está desvirtuado en alguno de los puntos anteriores, aunque se celebre una competencia entre varios partidos, el efecto será el mismo que en un sistema de partido único: la responsabilidad política del partido gobernante tampoco podrá ser aplicada.

2.7 Participación Ciudadana en las Elecciones.

Es generalmente reconocido que para que una democracia pueda funcionar adecuadamente, cada vez que se van a renovar los poderes nacionales o locales es imprescindible la participación electoral de la ciudadanía. Es a través del sufragio que la ciudadanía puede influir sobre el proceso político en general y brindar legitimidad a sus autoridades. Si la gran mayoría de ciudadanos renunciara, por el motivo que fuera, a ejercer este derecho, muy probablemente la democracia caería por los suelos, o al menos se desvirtuaría su funcionamiento básico. Sin embargo, el bajo nivel de politización detectado en prácticamente todo el mundo (si bien hay diferencias importantes de un país a otro), plantea el problema de cómo estimular a los electores a hacer el esfuerzo -que si bien en términos generales no es mucho, a varios ciudadanos así puede parecerles-, de emitir su voto y, por tanto, de tomar la decisión de no abstenerse por ese motivo.

Hay países, sin embargo, en los que la tramitación resulta sumamente complicada, y ello tiende a inhibir la participación electoral de la ciudadanía. En El Salvador, por ejemplo, diversos ciudadanos se quejaban en 1994 de que hubieron de asistir hasta 15 veces a los lugares de empadronamiento y credencialización para quedar debidamente registrados. En tales casos, es probable que buena parte de la ciudadanía prefiriera renunciar a su derecho de votar con tal de ahorrarse semejante pérdida de tiempo y despliegue de esfuerzo.

En algunos países, aunque ciertamente pocos, el sufragio es obligatorio, para garantizar una importante afluencia de votantes a las urnas, estableciendo algunas sanciones legales para quien no cumpla con esa disposición. En tal caso, votar se convierte en una obligación más que en un derecho. La obligatoriedad legal del voto suele dar buenos resultados, pues la mayoría ciudadana opta por concurrir a las urnas en lugar de enfrentar la pena por no hacerlo. El caso de Noruega es ilustrativo. Mientras mantuvo la obligación legal, hasta 1967, el promedio de votación fue de 95%, uno de los más altos. Al eliminar la legislación coercitiva, el promedio del sufragio bajó al 84%, 11 puntos porcentuales menos.

Pero en la mayoría de los países se ha considerado que hay un costo de legitimidad al hacer obligatorio lo que en principio es un derecho, y se ha preferido estimular la participación electoral por medio de la exhortación y la publicidad. De cualquier forma, si la abstención no es abrumadora, la democracia puede subsistir sin grandes problemas. Así, en los Estados Unidos, el promedio de participación electoral es del 50%, e incluso en los comicios legislativos de 1990 participó sólo el 35%, y ello no implicó la caída o parálisis del régimen político. En Suiza la votación también es sumamente baja, pues hasta 1989 fue del 46%. Ambos casos contrastan con el alto índice de participación de Europa Occidental (en 15 países, excluida Suiza) que promedia el 80 por ciento.

El caso norteamericano suele explicarse en parte por la similitud ideológica de los dos partidos contendientes, y en parte por la separación de la elección

presidencial respecto de la del Congreso, que hace que cada uno de los votos sea menos decisivo para formar gobierno que en los sistemas parlamentarios. En el caso suizo, la gran mayoría de las decisiones importantes se toman por vía del plebiscito, lo que hace menos trascendente al partido que gobierna. Además, el gabinete incluye, por acuerdo, a miembros de todos los partidos registrados. De nuevo, esto hace que la importancia de cuál partido es el mayoritario disminuya drásticamente.

En los países de Europa del Este, que celebraron por primera vez elecciones libres y competitivas en 1990, la participación fue muy desigual, pese a que normalmente las primeras elecciones suelen atraer a un número fuerte de ciudadanos a las urnas, pues en ellas se decide e impulsa el nuevo rumbo democrático de la nación. Polonia registró el nivel más bajo de votación, pues se trataba de comicios municipales, ya que los correspondientes al Parlamento habían sido celebrados un año antes de manera limitada (un tercio disponible para la oposición, mientras que los dos tercios restantes quedaban asegurados para el partido oficial).

Aunque en términos de legitimidad es preferible una copiosa asistencia a las urnas, se considera que quien voluntariamente desiste de su derecho a votar, por la razón que sea, automáticamente transfiere ese derecho a quien si acepta ir a las urnas. Es decir, el derecho de los abstencionistas a elegir a sus gobernantes no es conculcado en ese caso, sino voluntariamente transferido a otros. Así, las democracias actuales pueden soportar, tanto en términos operativos como de legitimidad, un alto grado de abstención, siempre y cuando, hay que repetirlo, éste no sea abrumador (difícilmente podría sostenerse en pie una democracia en la que sólo un 5% de la ciudadanía asistiera a las urnas).

El abstencionismo es hasta cierto punto natural, en realidad, la mayoría de los ciudadanos en las democracias tiene pocas motivaciones para asistir a las urnas, incluso cuando el costo de hacerlo es menor. Por un lado, a la gran mayoría

de los ciudadanos no les interesa la política como prioridad; otras actividades e intereses ocupan su atención antes que la política. La actividad política se verá, en ciertas condiciones, como un medio necesario y a veces inevitable para promover o defender los intereses ciudadanos en otros ámbitos, como la seguridad pública, el empleo, la educación, el ocio, la sanidad, el crecimiento económico, etcétera.

Como puede notarse, en casi todos los países incluidos el porcentaje de quien considera muy importante la política es menor frente a las demás opciones (excepto en Corea del Sur y Japón, donde la política aparece como ligeramente más importante que la religión, pero no que las demás actividades). Además, los ciudadanos saben que la influencia que su voto puede ejercer sobre los resultados electorales es mínima, sobre todo en los Estados modernos, pues debe dividirse entre el número de votantes que sufragan. Así, en principio, en un padrón de, por ejemplo, 20 millones de electores, el valor del voto individual será de $1/20,000,000$. Desde luego, es improbable que todos los ciudadanos emitan su voto, por lo que la razón disminuye y se elevan el valor e influencia del voto individual. Pero aun así, suponiendo que concurriera a las urnas el 50% de los empadronados, en nuestro ejemplo el valor del voto emitido será de $1/10,000,000$.

La pregunta que surge de inmediato es, ¿entonces, por qué de todos modos muchos ciudadanos asisten a las urnas? La respuesta tiene que ver en gran parte con ciertos valores cívicos internalizados en las democracias, los cuales insisten en la importancia del sufragio para la preservación y buena marcha de la democracia. En la medida en que este tipo de regímenes sea aceptado por la ciudadanía, y de que ésta tenga la idea de que la democracia contribuye a la defensa y promoción de sus intereses cívicos más inmediatos, muchos ciudadanos llegarán a la conclusión de que asistir a las urnas es un costo menor que hay que pagar en relación con las ventajas que trae consigo el orden democrático. Esto se da pese a que la influencia individual del voto sea mínima. Las encuestas de opinión en diversas partes del mundo reflejan que ésta es la principal motivación para asistir a las urnas. Por lo mismo, es poco frecuente que los entrevistados reconozcan que

no tienen intención de votar, aunque ése sea el caso. Así, en la mayor parte de las encuestas en todos los países el grado de abstención declarado es siempre mucho menor que el que se registra el día de la elección. Existe una idea difundida de que sufragar es también una obligación cívica, además de un derecho, aunque no haya penalización legal de por medio. Por eso, a muchos ciudadanos les cuesta trabajo reconocer abiertamente que no tienen interés por asistir a las urnas.

Sin embargo, tal conclusión debe ser matizada. También hay consideraciones de tipo personal en el acto de votar, y sobre todo en la orientación partidista del voto. La participación tenderá a crecer en la medida en que se ponga en juego algo más importante para los ciudadanos en general. Es bien sabido, por ejemplo, que en los sistemas presidencialistas (en donde el jefe de gobierno se elige directamente por la ciudadanía en general, y no a través del Congreso, como ocurre en los sistemas parlamentarios), durante las elecciones legislativas la concurrencia es menor que cuando se pone en disputa la Presidencia.

También suele darse una elevada votación en elecciones donde se abre la posibilidad de instaurar un nuevo régimen democrático, tras varios años de dictadura o autoritarismo. En ese caso, lo que está en juego es un nuevo orden más justo, y en ocasiones también la estabilidad política y la paz social. En tal caso, los ciudadanos tienden a sentirse más motivados para sufragar y contribuir con su modesto voto a un desenlace deseado. En comicios muy competidos, en los que más de un candidato tiene posibilidades reales de ganar, suele registrarse una mayor presencia ciudadana en las urnas, pues los simpatizantes de ambos contendientes sienten que cada voto puede ser decisivo en el resultado final (lo cual, en efecto, es el caso), y no desean dejar el terreno libre a su contrincante.

Además, cuando contiene en las elecciones algún programa o propuesta partidista que afecte o promueva seriamente los intereses personales, familiares o de clase social, también la concurrencia a las urnas tenderá a crecer. Así, por ejemplo, si un candidato o partido ha ofrecido disminuir significativamente los

impuestos, elevar considerablemente los salarios, eliminar el servicio militar obligatorio, o nacionalizar la banca, la educación o alguna otra rama en particular, quienes se sientan perjudicados directamente por tales medidas tenderán a asistir a las urnas para votar por el adversario de ese partido o candidato. Y viceversa, quienes creen beneficiarse por esa propuesta probablemente desearán contribuir al triunfo de quien la formula, emitiendo su voto por él.

Por otra parte, desde hace años diversos estudios empíricos sobre comportamiento electoral señalan que hay ciertas características de la población que hacen más probable el deseo de participar electoralmente. La condición urbana, la información política, la educación formal, los niveles de vida más elevados, un mejor salario, el sexo masculino y la pertenencia a la etnia dominante, son algunas variables directamente vinculadas con la disposición a votar. Prácticamente en todos los países democráticos en los que se han realizado este tipo de estudios arrojan la misma conclusión.

Sin embargo, es necesario destacar un fenómeno frecuente en países poco desarrollados desde el punto de vista social, económico y político: en ellos suele aparecer un nivel de participación electoral más alto entre la población menos escolarizada, más marginada socialmente y menos favorecida que entre los sectores acomodados. La explicación, en ese caso, suele radicar en la posibilidad que tienen algunos partidos políticos para manipular o comprar el voto de tales sectores, por lo que su presencia en las urnas tiende a ser mayor que la de los sectores más favorecidos, los cuales no permitirían ser manipulados políticamente, o no cambiarían su voto por alguna dádiva o recompensa económica.

También suele ocurrir que, en sistemas menos desarrollados políticamente, se modifique ilegalmente la información allí donde menos vigilancia ciudadana o partidista hay, es decir, en las zonas rurales, alejadas de las ciudades y con gran dificultad de acceso. De modo que la mayor participación electoral oficialmente registrada en el campo y entre los sectores marginados puede ser engañosa y, en

ese sentido, no contradice las conclusiones antes señaladas de los estudios de comportamiento electoral.

Puede apreciarse, pues, que en la decisión que toma cada ciudadano de asistir o no a las urnas están involucradas numerosas variables y circunstancias. Por eso mismo no es fácil predecir el nivel de votación que habrá en cada elección determinada, si bien en ocasiones se conocen ciertos datos que permiten hacer un pronóstico aproximado (como la importancia política de la elección, la relevancia de los programas en disputa o el nivel de competencia real que se presenta entre los aspirantes al poder).

2.8 El Voto Ciudadano.

Una cuestión distinta a la de simplemente acudir o no a las urnas es la de la orientación que cada ciudadano dará a su sufragio, es decir, por qué candidato o partido votará y con qué razones. Normalmente, distintos ciudadanos pueden votar por el mismo partido o candidato, pero a partir de motivos considerablemente diferentes. Pueden además combinarse varias razones en el mismo elector que lo inclinen a emitir su voto en cierta dirección. En general, se considera que el sufragio de los ciudadanos está orientado por un principio de racionalidad individual, es decir, el elector votará por la opción que, según su cálculo personal, mejorará su propia situación económica, social, familiar, etcétera.

Sin embargo, se sabe que muchas veces los ciudadanos deciden a partir de elementos no suficientemente consistentes o abiertamente superficiales. En tal caso, se encuentran razones como:

a) Es el partido por el que votan los padres (suele haber una importante relación directa entre la filiación partidaria individual y la que tenían los padres).

b) El candidato es más atractivo (a veces sólo físicamente). Los expertos norteamericanos sobre publicidad política señalan que, en promedio, el atractivo físico ha sido un elemento que ha ganado peso en la decisión de los electores. Incluso sospechan que, en las condiciones actuales, Abraham Lincoln difícilmente hubiera sido electo como presidente de la Unión Americana.

c) En el debate público, el candidato electo se ve más elegante, limpio, o se expresa mejor (por ejemplo, diversos especialistas señalan que Richard Nixon perdió frente a John F. Kennedy, en 1960, por haber asistido al primer debate televisivo de Estados Unidos desaliñado y sin haberse rasurado debidamente).

d) Es el partido que siempre gana (en el caso de partidos dominantes, en los que gana el mismo partido durante un amplio periodo, como en Japón, India o Suecia).

También es necesario distinguir entre el electorado comprometido ideológicamente y el electorado "flotante". El primero es aquel que siempre y bajo cualquier circunstancia vota por el partido con el cual se identifica ideológicamente, y que por lo mismo cree que refleja mejor sus convicciones, promueve sus intereses o ambos. Puede darse el caso de que, incluso con candidatos débiles, o tras una gestión poco afortunada, estos ciudadanos sigan emitiendo su voto por el mismo partido. Quizás haya cierta irracionalidad en ello, pero también puede considerarse como una firme convicción en el ciudadano de que, sea cual sea el candidato de ese partido, es el único que protege adecuadamente sus propios intereses. De cualquier manera, las tendencias señalan que este tipo de elector va disminuyendo.

El electorado "flotante" es aquel que no siente el menor compromiso ideológico con ningún partido y que emite su voto en cada elección a partir de lo que los distintos aspirantes ofrecen. Esta situación es la que más se parece a lo que ha sido definido como "mercado electoral", en el que los votos se orientan a partir de la oferta y demanda políticas de candidatos y electores. Aunque la proporción de

electores flotantes suele ser minoritaria, la tendencia en varios países es al alza. Cada vez más ciudadanos se sienten ideológicamente libres de votar por el partido que más les ofrezca en cada ronda electoral.

Entre el votante comprometido y el flotante existe una amplia franja de votantes intermedios, los cuales, aunque expresen una preferencia específica por algún partido pueden, sin embargo, votar por otro según las circunstancias y la calidad de los candidatos en contienda. La mayor parte del electorado se ubica todavía en esta categoría. Así, en los comicios norteamericanos de 1988 numerosos demócratas votaron por el candidato republicano, George Bush, pues estaban de acuerdo con la política económica que había seguido su antecesor en la Casa Blanca, Ronald Reagan, también del Partido Republicano. En contraparte, cuando la economía empezó a fallar durante el gobierno de Bush, muchos republicanos declarados sufragaron, sin embargo, por el candidato demócrata, William Clinton, en 1992. Con ello reconocían el fracaso en la política económica de su partido, y optaron por cambiar el rumbo a través del partido rival.

Hay también otros tipos de voto que conviene señalar, y que explican los motivos de los electores en ciertas condiciones:

a) *El voto de castigo*, que se emite como reacción a una mala gestión por parte del partido en el poder, de modo que se busca sustituirlo por otro partido, durante un tiempo, bajo la expectativa de que éste corregirá el rumbo.

b) *El voto de presión*, cruzado en favor de un partido opositor, pero no con la intención de que éste alcance el poder, sino sólo para expresar una protesta en contra del partido gobernante, para que rectifique el rumbo de alguna política considerada como inadecuada.

c) *El voto por la continuidad*, contrario al voto de castigo, permite refrendar al partido gobernante por lo que ha sido considerada como una buena gestión, o al menos satisfactoria, frente a las opciones que presentan otros partidos.

d) *El voto por la experiencia*, que se expresa en casos en los que un mismo partido ha preservado el poder a lo largo de varios años, y se teme que la oposición no pueda asumir adecuadamente la responsabilidad del gobierno, quizá por no haber estado nunca en él, o por haber quedado fuera durante mucho tiempo.

e) *El voto coercitivo*, que es aquel arrancado por la fuerza o la amenaza de sufrir algún daño en caso de no emitirlo.

f) *El voto clientelar* es el que se intercambia por algún regalo, concesión, promesa o monto de dinero.

g) *El voto corporativo*, que puede considerarse como una variante más institucional y menos ilegítima que el voto clientelar, en la medida en que constituye una práctica habitual en casi cualquier democracia.

Puede apreciarse, pues, que las motivaciones y razones para emitir un voto en una u otra dirección son muy variables, e incluso antagónicas. Pero en tanto no se trate de votos adquiridos por fuera de la ley (como es el caso del voto coercitivo), no necesariamente son incompatibles con el funcionamiento y objetivos de la democracia política. Lo más importante es que los comicios cumplan con un mínimo suficiente de imparcialidad, limpieza, equidad y transparencia, con el fin de que todos los interesados sepan a ciencia cierta quién ganó y quién perdió, de modo que los que resulten derrotados en la justa electoral tengan que reconocer que fueron vencidos en buena lid y que renuncian por lo pronto a su pretensión de ocupar el cargo para el cual contendieron. Ello inviste a las nuevas autoridades de plena legitimidad, les confiere autoridad, además de que contribuye a fortalecer las instituciones políticas y a mantener la estabilidad social, valores todos ellos que no pueden sino beneficiar al conjunto de la comunidad política.

CAPITULO III

ATIPICIDAD DE LA ELECCION DE LOS REGIDORES

3.1 EL Regidor en el Municipio de Querétaro.

El Regidor encarna la primera representación directa del ciudadano, pese a ello ni nuestra Ley Suprema ni la Constitución local de Querétaro tratan la figura jurídica del Regidor como la institución política que representa en forma más próxima los intereses del gobernado en ámbito municipal.

La indiferencia es tan profunda, que ni la Ley Orgánica ni el Código de Querétaro establecen que requisitos que debe presentar un ciudadano para ostentar el cargo de regidor, sin embargo, se puede establecer por simple analogía algunos de los siguientes requisitos I. Ser ciudadano queretano en ejercicio de sus derechos; II. Ser originario del Municipio y con un año por lo menos de residencia efectiva en el mismo inmediata anterior a la fecha de la elección o designación, en su caso; o ser vecino del mismo, con residencia efectiva de dos años inmediata anterior al día de la elección o designación; III. No haber sido condenado por sentencia ejecutoriada, por la comisión de delitos dolosos que hayan ameritado pena privativa de libertad; IV. No ser miembro de las fuerzas armadas o de policía que estén en servicio activo en el Estado, con cargo y atribuciones de mando en el municipio respectivo. V. No ser ministro de culto religioso a menos que haya renunciado a su cargo en los términos que establece la ley de la materia.

Actualmente para ser electo regidor, el candidato deberá estar incluido en una planilla dentro de un partido político o candidatura independiente participante en un proceso de elección popular. Dicho partido, en principio tener registrado una fórmula de candidatos a Presidente y Síndico Municipal ante las autoridades electorales del municipio respectivo. El número de regidores que integre la planilla

dependerá del número de habitantes que tenga el Municipio de Querétaro, por cada regidor propietario se elegirá un suplente. Los Regidores pueden ser: Regidores de Mayoría y Regidores de Representación Proporcional.

El regidor no es un burócrata más del Municipio, es todo un representante popular con funciones legislativas, fiscales y parlamentarias en el honorable cuerpo de Cabildo del Ayuntamiento Municipal.

A. Regidor de mayoría

En ninguna elección democrática, un candidato, fórmula o partido político logra ganar con el universo de todo el padrón electoral. El punto de partida del principio electoral de mayoría es el supuesto de la imposibilidad de que alguna de las candidaturas contendientes logre la unanimidad de votos, por cuya razón propone sea la mayoría de los votos la que resuelva el resultado de la elección, lo cual ha encontrado en la práctica dos modalidades, la de mayoría absoluta y la de mayoría relativa.

El principio electoral de mayoría absoluta, reconoce como ganador al candidato que obtenga la mitad de los votos válidos emitidos. La aplicación de este principio en sistemas partidistas es inobjetable porque no representa mayor problema.

En cambio, de acuerdo con el principio de mayoría relativa gana la elección el candidato que obtiene el mayor número de los votos válidos emitidos, sea cual fuere su porcentaje de votación alcanzado, habida cuenta que este principio que hace ganar al candidato que obtenga, aunque sea un voto más que cualquier otro. El principal defecto de este principio electoral radica en su débil representatividad, pues si el candidato ganador no alcanza mayoría absoluta en una elección municipal, la fórmula de Presidente y Síndico Municipal que obtiene la mayoría de votos validados en las urnas, gana también la planilla de Regidores que integran su

lista, y el resto de los candidatos participantes al cargo de la Presidencia Municipal solo la parte proporcional de regidores según un porcentaje de votos obtenidos. A los Regidores que integran la planilla que acompañó la fórmula ganadora de Presidente y Síndico Municipal, se les llama Regidores de Mayoría.

B. Regidor de Representación Proporcional.

El propósito de la aplicación de este principio consiste en reflejar con fidelidad la preferencia del electorado, respecto de los partidos políticos, para la integración de un órgano colegiado, ya que los espacios se reparten entre los partidos, supuestamente en proporción al número de votos válidos obtenidos por cada uno de ellos, mediante diversas fórmulas, básicamente fundadas en cocientes electorales, completadas con otras complementarias, como la del resto mayor.²⁸

En la actualidad en el Municipio de Querétaro los regidores son elegidos como ya explicamos según sea la parte o porcentaje de votos que se obtengan para el partido o candidato elegido, y para ello se otorgarán precisamente las representaciones de regidores sean proporcionales o absolutas y se establecerán según el artículo 20 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro que señala:

Artículo 20.” Los Municipios serán gobernados por un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento de elección popular directa, el cual se integrará por un Presidente Municipal, dos síndicos y por el número de regidores que corresponda, en los siguientes términos: en el Ayuntamiento de Querétaro habrá siete regidores de mayoría relativa y seis de representación proporcional ...”²⁹

²⁸ ibídem

²⁹http://ieeq.mx/contenido/normatividad/leyes/Ley_Electoral_del_Estado_de_Queretaro.pdf 2017)

De esto se colige que los Regidores son electos por dos vías, una lista de Regidores de mayoría que acompañe a la fórmula ganadora de Presidente y Síndico Municipal, y una lista de Regidores de representación proporcional, que el órgano electoral municipal resolverá cuando se haga el cómputo de la elección constitucional. El total del número de Regidores, dependerá del número de habitantes que pueda tener el municipio.

3.2 El Sistema Representativo en los Municipios

Los extremistas de la democracia política proponen que las elecciones cumplen una función de masas en la sociedad. Como éstas son multitudinarias y complejas, se hace imposible que todos sus miembros tomen parte directamente en el proceso de toma de decisiones colectivas. Hay desde una imposibilidad física (no existe manera de reunir a todos los ciudadanos en un solo lugar para que debatan y voten), hasta un obstáculo técnico para ello (la enorme dificultad para que tantos individuos se pongan de acuerdo y tomen finalmente una decisión). En sociedades y agrupaciones muy grandes, el intento de que los miembros tomen directamente todas y cada una de las decisiones que exige su buena marcha provocaría con toda seguridad la parálisis.

En los Estados modernos se fue desarrollando poco a poco la llamada democracia representativa, consistente en que la masa de ciudadanos pueda nombrar a sus representantes, para delegar en ellos la facultad de tomar las decisiones pertinentes a través de una contienda electoral. Estos representantes deberán tomar en cuenta los intereses y deseos de sus representados, si quieren que éstos vuelvan a ratificarlos en el puesto, el cual tiene derecho a ocupar sólo por un tiempo determinado. Si su gestión resultó satisfactoria para sus electores, éstos podrán confirmarlo por otro periodo más, y así sucesivamente, hasta que el representante no desee continuar en el cargo, o que su electorado decida en algún

momento sustituirlo por otro, lo cual suele ocurrir cuando su desempeño político resultó ineficaz o cuando se le descubrió algún abuso de autoridad.

Las elecciones permiten así que la ciudadanía pueda ejercer un control mínimo sobre sus respectivos representantes y, de esa forma, reducir las posibilidades de que éstos actúen por su cuenta en detrimento del interés de sus representados.

En el ámbito municipal las elecciones son más concurridas, las campañas políticas más intensas y el debate por quien presenta un mejor plan de trabajo y soluciones a los problemas del pueblo, entre los contendientes a la Presidencia Municipal. Casi nadie voltea a ver la lista de regidores que acompañan las fórmulas en la elección. Y es que al papel del regidor en los Ayuntamientos se les da poca importancia política, sin conocer la importancia jurídica.

Los regidores que integran el cuerpo de Cabildo de cada Ayuntamiento, aprueban no solo el presupuesto de ingresos y egresos, también el plan operativo anual de obras y acciones del Municipio, la aprobación del Secretario del Ayuntamiento y el Tesorero Municipal, solo por citar algunas de las funciones importantes de los regidores.

Actualmente la sociedad es más exigente frente al gobierno y las instituciones que ven por los ciudadanos. El electorado es más crítico y tiene mayor cultura y (Gobierno 1983) educación a la hora de elegir a sus representantes populares. En los últimos procesos electorales se ha presentado el fenómeno del voto diferenciado, es decir, que pueden votar por un candidato o partido político para Presidente municipal, y para Diputados o Senadores de otro partido político. Se decantan cada vez más por la propuesta y persona que por el partido político o ideología política. En otras palabras, ahora los ciudadanos le están dando mayor peso a la importancia del representante popular que los va a representar. De ahí este trabajo de investigación.

3.3 Sinopsis del Problema y Propuesta.

El sistema político nacional en el devenir histórico de México se viene transformando para fortalecer el sistema de gobierno democrático, representativo, republicano y federal.

Gracias a la lucha social y a las necesidades del ser humano en los diferentes tiempos y estatus, se ha logrado que el hombre avance en sus más ansiados anhelos de libertad y justicia bajo un sistema de legalidad e igualdad.

En nuestro país la democracia radica esencialmente en la soberanía del pueblo, y si tomamos como base las reformas constitucionales en vigor desde el año 2011. Se hace necesario que, para consolidar nuestro sistema representativo, los órganos de gobierno municipales que representan las necesidades más genuinas de la población, es decir, los Regidores que integran los Ayuntamientos sean elegidos por elección popular en boleta electoral por cuerda separada.

Si bien es cierto, a nivel federal, estatal y también municipal los principales representantes de nuestro sistema gubernamental en sus respectivas competencias son elegidos por medio del sufragio directo; también es cierto que el Cabildo Municipal como el órgano que realiza funciones legislativas municipales, ahora es designado literalmente por una legislación electoral atendiendo la proporcionalidad según el resultado de la jornada electoral y el lugar que ocupe cada Partido Político participante. Esto da pie a que los Regidores electos indirectamente atiendan intereses de la planilla ganadora y no los intereses populares de los electores que depositaron la confianza en el regidor o regidora.

La nueva gobernanza demanda que los regidores en cuanto representantes populares del Municipio, sean personas preparadas capaces de representar a la población en los órganos de gobierno, más allá de su filiación partidista, ideología

política, independencia o representante de un sector de la sociedad organizada, nuestra democracia debe madurar y arribar a un modelo donde el escrutinio público sea el garante de un sistema electoral efectivo y eficiente. Para ello será necesario una reforma constitucional donde se propaga la elección popular de los regidores, mediante el voto efectivo en las urnas.

Razón a lo cual se llega a las siguientes:

CONCLUSIONES

1. La Democracia en México debe consolidarse a partir de elecciones auténticamente cívicas, donde los electores elijan a sus representantes populares más próximos a su comunidad.
2. El sistema electoral de nuestro país debe ser garante de la legitimidad de las autoridades electas democráticamente.
3. La participación ciudadana en las jornadas electorales, debe asumir el rol de ser el gran elector de los mejores representantes del pueblo.
4. La elección de planillas de regidores y asignación proporcional, no es una elección directa y secreta del ciudadano, y por tanto es ilegítima.
5. Los órganos electorales deben atender en la forma y el fondo, la esencia de la representación auténtica del voto ciudadano.
6. Los ciudadanos deben reclamar procesos electorales más cercanos a una verdadera democracia representativa, y por tanto deben demandar cambios en las reglas electorales.

7. Resultado del presente estudio, la elección y selección de los regidores de los Ayuntamientos es atípica por ser indirecta y ausente de legitimidad. Proponemos una reforma electoral al mecanismo de la elección de los Regidores por cuerda o boleta separada a la elección de la fórmula del Presidente y Síndico Municipal.
8. La elección de los mejores representantes populares, viene acompañada de una cultura que fortalece la vocación del servicio público y lo premia con la ratificación, permanencia o reelección. Y viceversa, los malos representantes populares son sustituidos en cualquier oportunidad del electorado.
9. El Regidor no es una persona, sino una Institución que vela el interés público del ciudadano, pues encarna la primera representación popular en el ámbito municipal. Y finalmente, cito la herencia de nuestro estado mater de nuestra Constitución.
10. Al Municipio libre, el Constituyente de Querétaro lo proyectó como escuela básica de la democracia, y con ello se entiende que cuando el pueblo entienda el ejercicio municipal estarán dotados para comprender los problemas cívicos de cada entidad federativa y del país en general.

BIBLIOGRAFIA

I.- Trabajos citados bibliográficos

- 1.- Araujo, Hector Guillermo Campbell. «La Autonomía de las Entidades Federativas.» *Revista Juridica del Departamento de Derecho UNISON URS*, 2012: 1.
- 2.- Constituyente, Congreso. «Diario de los debates del congreso constituyente.» *Diario de los debates del congreso constituyente*. México, febrero de 1917.
- 3.- Elisur, Arteaga Nava, y Elisur Arteaga Nava. *Derecho Constitucional*. Mexico: Oxford, 2017.
- 4.- Felipe, Tena Ramirez. *Derecho Constitucional Mexicano*. México: Porrúa, 1998.
- 5.- Gobierno, Secretaria de. «Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.» *Diario Oficial*, 03 de Febrero de 1983.
- 6.- Macedo, Miguel. «El municippio en México su evolucion social.» En *El municipio en México su evolucion social*, de Miguel Macedo, 667. s.f.
- 7.- Perez, Porrúa. «Teoria del Estado.» 187-194. Mexico: Porrúa, 2004.

II.- Trabajos y revistas Web

- 8.- http://ieeq.mx/contenido/normatividad/leyes/Ley_Electoral_del_Estado_de_Queretaro.pdf.
- 9.- <http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LO003.pdf> .
- 10.- <http://transparencia.capitaldezacatecas.gob.mx>. s.f.
- 11.- <http://transparencia.capitaldezacatecas.gob.mx/wp->
- 12.- <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/QUERETARO/Municipios/Queretaro/QURCod1.pdf>.
- 13.- https://www.ceaqueretaro.gob.mx/wp-content/uploads/2016/06/1410011605_1ConstitucionPolitica.pdf. junio de 2016.
- 14.- «Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 919; y véase voto en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.» s.f.
- 15.- <https://www.google.com/search?q=congreso+de+la+union+leyes&oq=congreso+de+la+union&aqs=chrome.1.69i57j69i59.8934j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8>. 19 de 11 de 2019.