



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO
FACULTAD DE DERECHO



**ELECCIÓN DIRECTA DE SINDICATURAS Y REGIDURÍAS
EN EL ESTADO DE QUERÉTARO.
UNA PROPUESTA**

Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de

MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL

Presenta:

Lic. Alberto Lugo Ledesma

Dirigido por:

Dr. Pedro Morales Zavala

Santiago de Querétaro, Qro., 28 de noviembre de 2024

La presente obra está bajo la licencia:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>



CC BY-NC-ND 4.0 DEED

Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

Usted es libre de:

Compartir — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato

La licenciante no puede revocar estas libertades en tanto usted siga los términos de la licencia

Bajo los siguientes términos:



Atribución — Usted debe dar [crédito de manera adecuada](#), brindar un enlace a la licencia, e [indicar si se han realizado cambios](#). Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.



NoComercial — Usted no puede hacer uso del material con [propósitos comerciales](#).



SinDerivadas — Si [remezcla, transforma o crea a partir](#) del material, no podrá distribuir el material modificado.

No hay restricciones adicionales — No puede aplicar términos legales ni [medidas tecnológicas](#) que restrinjan legalmente a otras a hacer cualquier uso permitido por la licencia.

Avisos:

No tiene que cumplir con la licencia para elementos del material en el dominio público o cuando su uso esté permitido por una [excepción o limitación](#) aplicable.

No se dan garantías. La licencia podría no darle todos los permisos que necesita para el uso que tenga previsto. Por ejemplo, otros derechos como [publicidad, privacidad, o derechos morales](#) pueden limitar la forma en que utilice el material.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO

FACULTAD DE DERECHO

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL



**ELECCIÓN DIRECTA DE SINDICATURAS Y REGIDURÍAS
EN EL ESTADO DE QUERÉTARO.
UNA PROPUESTA**

Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de

MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL

Presenta:

Lic. Alberto Lugo Ledesma

Dirigido por:

Dr. Pedro Morales Zavala

Dr. Pedro Morales Zavala
Presidente

Firma

Dr. Braulio Mario Guerra Urbiola
Secretario

Firma

Dr. Luis Eusebio Alberto Avendaño González
Vocal

Firma

Dr. Adolfo Humberto Vega Perales
Suplente

Firma

Dr. Gerardo Alan Díaz Nieto
Suplente

Firma

Centro Universitario, Santiago de Querétaro, Qro.
Noviembre de 2024
México

RESUMEN

El presente trabajo de investigación analiza la viabilidad y los beneficios de implementar un modelo de elección directa de Sindicaturas y Regidurías en el Estado de Querétaro, con el propósito de mejorar la representatividad democrática y fomentar una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos municipales. A través de un enfoque cualitativo que incluye revisión documental y un análisis comparativo, el estudio explora el marco jurídico e histórico del municipio en México, examina los modelos de elección existentes en el país, y analiza las experiencias de entidades que ya han adoptado la elección directa de autoridades municipales, como Chihuahua y Nayarit. La tesis propone un modelo específico para Querétaro, detallando los procesos, mecanismos y desafíos que implicaría su aplicación y ejecución, y destaca cómo la elección directa fortalecería la democracia local al propiciar la pluralidad política y aumentar la transparencia y la rendición de cuentas en los gobiernos municipales; asimismo, redundaría en la eficiencia administrativa, pues la administración pública municipal está determinada por los acuerdos del Ayuntamiento, que en el caso particular sus integrantes serían producto de elección directa y vinculados directamente con la ciudadanía. Finalmente, se subraya la importancia de este cambio como un medio para consolidar la legitimidad política de las autoridades electas, así como que la sociedad cuente con órganos de gobierno producto de la democracia directa, con liderazgo natural en la comunidad y con un compromiso sólido con sus electores.

Palabras clave: democracia, participación ciudadana, administración pública, representación, transparencia, rendición de cuentas, elección directa, Sindicaturas, Regidurías.

ABSTRACT

This thesis explores the feasibility and benefits of introducing a model for the direct election of City Council Members in Querétaro, aimed at enhancing democratic representation and fostering greater civic engagement in local governance. Using a qualitative approach that combines documentary review with comparative analysis, the study examines the legal and historical context of local government in Mexico, reviews existing electoral frameworks across the country, and draws insights from states like Chihuahua and Nayarit, where direct elections for local authorities have already been implemented. The research proposes a tailored model for Querétaro, detailing the processes, mechanisms, and potential challenges associated with its implementation. It argues that direct elections would not only strengthen local democracy by encouraging political diversity but also enhance transparency and accountability within local government. Additionally, the model promises greater administrative efficiency, as local councils would consist of directly elected officials who maintain closer ties with their constituency. In summary, the thesis emphasizes the importance of this reform as a means to strengthen the political legitimacy of elected officials, ensuring that local government structures reflect principles of direct democracy, demonstrate effective community leadership, and uphold a strong commitment to their electorate.

Keywords: *democracy, citizen participation, public administration, representation, transparency, accountability, direct election, City Council Members.*

DEDICATORIA

*A mis padres, Moisés y Edvina,
fuente inagotable de fe y valentía,
quienes, con su amor y confianza en mí,
han encendido la chispa que ilumina
mi trayecto en la ruta del conocimiento.*

*Su impulso ha sido el suelo fértil
en el que mis sueños han echado raíces,
y su guía, el faro que me ha llevado a
horizontes más allá de lo imaginable.*

*¡Gracias por enseñarme
que el verdadero crecimiento
nace de la dedicación y la entrega constante!
Este logro es tanto suyo como mío.*

AGRADECIMIENTOS

Quiero expresar mi más sincero agradecimiento a todas las personas que hicieron posible la culminación de esta tesis y mi formación en la Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal. Este logro no habría sido posible sin el respaldo, la inspiración y el acompañamiento de quienes han sido fundamentales en mi vida académica y profesional.

Mi gratitud al Dr. Braulio Guerra Urbiola, magistrado presidente del Poder Judicial del Estado de Querétaro, cuya orientación y experiencia han sido una fuente constante de motivación. Aprecio las largas conversaciones en las que, además de compartir su profundo conocimiento sobre temas que le apasionan, como el ciclismo, la astronomía y la política, siempre dedicó tiempo a confrontar y enriquecer mis ideas sobre este proyecto de investigación. Su guía y perspectiva fueron esenciales para el desarrollo de esta tesis.

Al Dr. Pedro Morales Zavala, director de esta investigación, le extiendo un agradecimiento especial por su paciencia y acompañamiento en cada etapa del proceso. Su disposición para compartir sus conocimientos, así como su enfoque crítico y constructivo, me permitieron avanzar con seguridad en cada paso de este trabajo.

A los integrantes del sínodo, Dr. Morales Zavala, Dr. Guerra Urbiola, Dr. Luis Eusebio Alberto Avendaño González, Dr. Adolfo Humberto Vega Perales y Dr. Gerardo Alan Díaz Nieto, les agradezco sinceramente sus observaciones y sugerencias, las cuales fueron invaluable para perfeccionar este documento y fortalecer mis argumentos.

De igual manera, mi gratitud a la Mtra. Celia Durán Terrazas y al Mtro. Miguel García Moreno por sus aportes desde una perspectiva externa en la revisión de este documento. Sus observaciones y retroalimentación crítica

enriquecieron este trabajo, llevándome a desarrollar un análisis más profundo e integral.

Agradezco también al Mtro. Álvaro Silva Silva, por su constante motivación en momentos clave de este proceso, así como por impulsarme a concluir la Maestría con la realización de esta investigación. A la Dra. Alejandra Cueto López le reconozco su valiosa colaboración en la traducción del *Abstract*, lo cual permitió una versión más clara y precisa.

Expreso mi aprecio al Lic. Gerardo Rodríguez de la Madrid, al Ing. Gilberto Pedraza Núñez y al regidor Lic. Antonio Arteaga Arreguín, con quienes sostuve enriquecedoras conversaciones. Sus comentarios constructivos fueron de gran ayuda para ampliar mi perspectiva y aportar claridad en el desarrollo de aspectos específicos de este trabajo.

A la Lic. María Guadalupe Vázquez Martínez y la Lic. Luz María Trejo Martínez les extiendo mi agradecimiento por su orientación y acompañamiento en los trámites administrativos necesarios para completar los procesos en la Facultad y en la Universidad.

A mi Facultad, la Facultad de Derecho, le agradezco por haberme brindado un entorno enriquecedor; a su cuerpo docente y a mis compañeros de Maestría les reconozco el constante intercambio de ideas, el aprendizaje compartido y el apoyo mutuo durante nuestra estancia en las aulas. La experiencia en la Maestría fue invaluable y me ha dejado recuerdos, aprendizajes y amistades esenciales para mi desarrollo académico, profesional y personal.

Finalmente, extiendo mi más profundo agradecimiento a la Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ), mi *alma mater*, que en múltiples ocasiones me ha abierto sus puertas y brindado la formación y las oportunidades necesarias para alcanzar esta y muchas otras metas en mi vida.

ÍNDICE

Resumen	i
<i>Abstract</i>	ii
Dedicatoria	iii
Agradecimientos	iv
Índice	vi
Protocolo de investigación	viii
Introducción	1
Capítulo 1: Antecedentes, marco teórico y marco conceptual	5
1.1. Antecedentes históricos del municipio	7
1.2. Democracia local y representación política	34
1.3. Administración pública municipal	45
Capítulo 2: Conformación municipal y régimen jurídico en Querétaro	47
2.1. De la administración municipal al gobierno municipal	47
2.2. Integración de los Ayuntamientos en Querétaro	49
2.3. Marco normativo	51
Capítulo 3: Modelos de elección de Sindicaturas y Regidurías	56
3.1. Elección de Sindicaturas y Regidurías por planillas y representación proporcional	61
3.2. Elección de Regidurías por listas	63

3.3. Elección de Sindicaturas de representación proporcional	68
3.4. Elección directa de Sindicaturas	70
3.5. Elección directa de Regidurías	74
Capítulo 4: Elección directa de Sindicaturas y Regidurías en el Estado de Querétaro	80
4.1. Experiencias y resultados en otras entidades	80
4.2. Propuesta para el Estado de Querétaro	93
4.3. Procesos y mecanismos de implementación en Querétaro	104
4.4. Estructura, organización y características de las demarcaciones territoriales municipales en Querétaro	110
4.5. Desafíos del modelo	113
Conclusiones	118
Referencias	127

Protocolo de investigación

De acuerdo con lo establecido en el artículo 115 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, “cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento”; el Ayuntamiento es un órgano colegiado integrado por una Presidencia Municipal, al menos una Sindicatura y un número determinado de Regidurías.

Por su parte, el *Diccionario Jurídico Mexicano* define al Ayuntamiento de la siguiente manera: “Ayuntamiento. (Del latín *adiunctum*, supino de *adiungere*, unión de dos o más individuos para formar un grupo.) Corporación pública que se integra por un alcalde¹ o presidente municipal y varios concejales², con el objetivo de que administren los intereses del municipio”³.

Como se puede apreciar, el Ayuntamiento necesariamente será un cuerpo colegiado, integrado por diversos individuos, con distintos cargos al interior de éste, pero que en conjunto administran el municipio, conforme a la definición que antecede, y lo gobierna, de acuerdo con lo consagrado en la Constitución mexicana.

En el Estado de Querétaro, la elección de los miembros de los Ayuntamientos se lleva a cabo de dos formas: 1) elección directa, por mayoría relativa, pero por medio de una planilla integrada por un presidente (o presidenta) municipal, un síndico, una síndica, un número determinado de regidores y regidoras⁴; y 2) elección indirecta de un número determinado de regidores y regidoras, los cuales se asignan por el principio de representación proporcional en

¹ En la legislación mexicana no existe la figura de alcalde (o alcaldesa), aunque se le utiliza regularmente como sinónimo de presidente (presidenta) municipal.

² Los regidores son el equivalente de los concejales. En el caso mexicano, los concejales sólo existen en la conformación de los órganos colegiados de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México; en donde no existe la figura de la Sindicatura.

³ Hernández Espíndola, Olga, “Ayuntamiento”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, 1982, t. I A-B, p. 262, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1168-diccionario-juridico-mexicano-t-i-a-b>

⁴ La reforma constitucional de 2014 obliga a los partidos políticos a incluir en sus candidaturas la paridad de género, consistente en al menos el 50% de candidaturas para mujeres.

función del porcentaje de votos obtenido por los partidos políticos o candidaturas independientes registrados en el proceso electoral de que se trate⁵.

El proceso de elección de Sindicaturas y Regidurías en el Estado de Querétaro, hoy por hoy, va de la mano, por no decir que está supeditado, de la figura del candidato (o candidata) a la Presidencia Municipal, que es el personaje visible y preponderante en las campañas electorales, sin importar que lo que se elige es una planilla (de mayoría relativa), y que, además, el órgano colegiado integrará la representación proporcional de las minorías políticas del municipio; es decir, que, aunque la campaña es para elegir un órgano colegiado de toma de decisiones y que, en caso de obtener la victoria, será la instancia que gobierne; en los hechos, es una campaña personalista para elegir un presidente (o presidenta) municipal, acompañado de un número determinado de ciudadanas y ciudadanos anónimos que formarán parte de ese cuerpo colegiado.

Como se observa, la “elección” de Sindicaturas y Regidurías se da en la oscuridad del anonimato y a la sombra del candidato (o candidata) a la Presidencia Municipal, que es la figura predominante y visible del proceso electoral.

Con la finalidad de evitar la “elección” de individuos sólo por adhesión y contribuir al perfeccionamiento de los procesos electorales y de representación ciudadana, lo cual, sin duda, favorecería el impulso de una sociedad más democrática, órganos de representación política realmente representativos y plurales y la consolidación real de candidaturas independientes de partidos políticos, se explorará la elección directa de estos integrantes del cuerpo edilicio.

La elección directa de Sindicaturas y Regidurías en el Estado de Querétaro presenta diversos desafíos y enfrentaría, sin duda, cuestionamientos y resistencias de la clase política, acostumbrada a mantener el control sobre órganos de

⁵ Las listas de representación proporcional (o plurinominales) deben respetar la alternancia de género consecutiva, con una representación de al menos el 50% de mujeres; además de la alternancia elección tras elección, entre quienes encabezan estas listas, con preponderancia de las mujeres.

representación aparentemente plurales, pero que en los hechos son subordinados, porque su elección es producto de una decisión unipersonal o de grupo y no consecuencia del voto ciudadano y la representación política, *per se*.

Con el transcurrir del tiempo, la sociedad ha evolucionado y, aparejada a ella, la organización social lo ha hecho también, desde las sociedades tribales gobernadas por los ancianos, hasta las complejas estructuras político-administrativas actuales; en ese sentido, las instituciones deben transformarse y adaptarse a la nueva realidad, así como responder a las exigencias que el propio medio demanda.

Pero, aunque los avances sociales se han dado a pasos agigantados, las transiciones institucionales han sido lentas y las resistencias al cambio son todavía más fuertes. La conformación de los Ayuntamientos, como órganos plurales de toma de decisiones, debería reflejar, precisamente, la pluralidad social y no ser órganos monolíticos, muchas veces sin debate ni discusión, en donde la única palabra válida es la del presidente (presidenta) municipal.

Síndicas, síndicos, regidoras y regidores deben asumir una posición de representación político-social al interior del Ayuntamiento, defendiendo los intereses de los ciudadanos a los que representan; pero esta representación y legitimidad no se conseguirá si no existe una reforma a los procesos de elección de estas autoridades.

Es necesario abordar todas las aristas, pros y contras de modificar la forma y el proceso de elección de Sindicaturas y Regidurías, pero no acudiendo al debate con una negativa preconcebida, con el falso argumento de la “parálisis” en la toma de decisiones en los Ayuntamientos o el de una eventual “falta de gobernabilidad” de los mismos, porque, paralelamente, se pueden explorar mecanismos que permitan evitar estos “inconvenientes”; sin embargo, como

sociedad democrática y entendiendo a la democracia “como un sistema de vida”⁶, la prioridad de los órganos de gobierno debe ser que estén conformados democráticamente, que representen a la ciudadanía y que su elección sea producto del voto personal y directo de los representados.

Derivado de lo anterior, se puede afirmar que una adecuada integración del Ayuntamiento, como órgano de gobierno del municipio, y un adecuado funcionamiento de éste y sus decisiones, se encuentran vinculados estrechamente con la administración pública municipal, cuya cabeza es la o el titular de la Presidencia Municipal, debido a que la ejecución de los acuerdos que se toman en Cabildo son producto de una decisión colegiada; por ello, la forma de elección de Sindicaturas y Regidurías tiene impacto directo en una eficiencia administrativa, pero, sobre todo, en el beneficio ciudadano producto de las disposiciones del gobierno municipal.

Con estos antecedentes, la presente investigación es producto de la siguiente pregunta de investigación: ¿la elección directa de Sindicaturas y Regidurías, en el Estado de Querétaro, puede contribuir a una representatividad y legitimidad reales, en la integración del órgano de gobierno de los municipios, el Ayuntamiento?

A partir de esta interrogante, se planteó esta hipótesis: reformar el proceso de elección de Sindicaturas y Regidurías, en el Estado de Querétaro, puede contribuir al fortalecimiento de la democracia directa, la representatividad y la participación ciudadana, en la conformación del órgano de gobierno de los municipios, el Ayuntamiento.

El objetivo del presente trabajo de investigación consiste en realizar una comparación de las distintas formas de elección de Sindicaturas y Regidurías, que existen en el país, explorar el o los más democráticos y que generan una mayor

⁶ Así lo dispone el artículo 4 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

representatividad y participación ciudadana; y, a partir de ello, plantear una propuesta para el Estado de Querétaro.

Asimismo, resulta relevante identificar las deficiencias y los desafíos que plantean los métodos existentes, sobre todo, ante una crítica preconcebida de que pluralizar este órgano de gobierno generaría parálisis en la toma de decisiones y, por lo tanto, en la gobernabilidad del municipio; por esa razón, aunque no es la columna vertebral del presente documento, se buscará esbozar algunos mecanismos, los cuales pueden ser el punto de partida de futuras investigaciones, con los que un órgano plural políticamente, con representación ciudadana real, producto de la democracia directa y de la decisión ciudadana, no entraría en parálisis y no sería factor para la falta de toma de decisiones.

Introducción

La elección de autoridades municipales en México, específicamente la de Sindicaturas y Regidurías, es un tema de gran relevancia en el derecho municipal contemporáneo. De acuerdo con lo consagrado en el artículo 115 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, cada municipio es gobernado por un Ayuntamiento, compuesto por una Presidencia Municipal, Sindicaturas y un número variable de Regidurías.

En el Estado de Querétaro, los integrantes de los Ayuntamientos son elegidos mediante un sistema de planillas, lo que genera debates sobre la eficacia, la transparencia y la representatividad de dichos funcionarios públicos de elección popular, pues, éstos, la mayoría de las veces, son integrados a las planillas con el titular de la Presidencia Municipal, producto de cuotas políticas, más que de un liderazgo real en la comunidad.

Esta tesis se propone explorar una alternativa al modelo actual, centrándose en la elección directa de Sindicaturas y Regidurías de mayoría relativa, como una vía para fortalecer la representatividad democrática y la legitimidad del gobierno municipal, así como para incentivar la participación ciudadana.

El principal objetivo de esta investigación es examinar los beneficios y los retos asociados con la implementación de un modelo de elección directa para las Sindicaturas y Regidurías en el Estado de Querétaro, explorando diversas formas de elección en otras entidades del país. Este modelo no sólo busca contribuir a robustecer la representatividad política y la pluralidad de voces en los Ayuntamientos, sino, también, fomentar una mayor participación ciudadana e impulsar la responsabilidad en la gestión pública por parte de quienes integran los órganos de gobierno municipales.

La metodología utilizada en este trabajo de investigación es de carácter cualitativo, basada en la revisión documental y el análisis comparativo. Se consultaron fuentes primarias como legislaciones, reglamentos y documentos oficiales, así como estudios académicos, artículos de revistas especializadas y libros de autores reconocidos en los ámbitos del derecho municipal, la administración pública y la ciencia política. Además, se complementó, con el análisis de casos de estudio de otras entidades que ya han establecido la elección directa de Sindicaturas y Regidurías, para identificar los factores de éxito y los obstáculos enfrentados. La combinación de estas fuentes permite contar con un enfoque integral y fundamentado para proponer un modelo de elección más representativo y más democrático para Querétaro.

La presente tesis está dividida en cuatro capítulos principales, cada uno de los cuales aborda un aspecto fundamental del tema de estudio:

En el capítulo 1 se presentan los antecedentes y el marco teórico y conceptual que sustenta la investigación. Se abordan los antecedentes históricos y jurídicos del municipio en México, con especial atención a su evolución y las diferentes formas de gobierno local que se han implementado a lo largo del tiempo. También se abordan conceptos clave como la democracia local, la representación política y la administración pública municipal, asentando las bases teóricas para entender la importancia del municipio como la unidad básica de organización político-administrativa en el país. Autores clásicos como Aristóteles, Sartori y Rousseau, entre otros, se consultaron para fundamentar los conceptos de democracia y representación política. Asimismo, se aborda el tema de la administración pública municipal, y se confrontan los conceptos de democracia y gobernabilidad, derivado de un análisis de probables repercusiones en la eventual puesta en marcha de un modelo de elección directa de Sindicaturas y Regidurías en el Estado de Querétaro.

En el capítulo 2, se aborda el momento en el que el ámbito municipal paso de ser un órgano meramente administrativo para convertirse en un ámbito de gobierno, lo que cambió la realidad del municipio y de los funcionarios electos; igualmente, se analiza la realidad actual de los municipios en el Estado de Querétaro, sus integrantes y conformación, así como el marco normativo tanto federal como estatal.

En el capítulo 3 se realiza un análisis detallado de los diferentes modelos de elección de Sindicaturas y Regidurías que existen en el país. Se examinan los sistemas de mayoría relativa, representación proporcional y modelos mixtos, evaluando sus ventajas y desventajas en cada uno de ellos. Además, se estudian experiencias de otras entidades federativas, como Chihuahua, en donde las Sindicaturas se eligen directamente por la ciudadanía en una elección paralela a la de la Presidencia Municipal, o Nayarit, donde se ha establecido la elección directa de Regidurías en demarcaciones territoriales municipales; lo anterior con la finalidad de obtener experiencias que puedan ser aplicables a Querétaro. Se utilizan estudios de caso y análisis comparativos para destacar las diferencias en la representatividad y eficacia de cada modelo.

En el capítulo 4 se presenta la propuesta concreta para la implementación de un modelo de elección directa de Sindicaturas y Regidurías en Querétaro. Se discuten los procesos y mecanismos necesarios para su ejecución, así como los desafíos que podrían surgir, tales como la resistencia política y los posibles problemas de gobernabilidad o parálisis administrativa. Además, se abordan las características específicas de las demarcaciones territoriales municipales en Querétaro y cómo podrían influir en la materialización de este esquema, proponiendo, a su vez, una reestructuración de los Ayuntamientos, pues, actualmente su conformación no es acorde a la población de los municipios. La propuesta se fundamenta en el análisis de la normativa vigente, las experiencias de otras entidades, y la doctrina en materia de derecho municipal.

Finalmente, en las conclusiones se sintetizan los hallazgos del desarrollo de la investigación y se evalúa la viabilidad de la propuesta de reforma para la elección directa de Sindicaturas y Regidurías en Querétaro. Se destacan las principales ventajas de este sistema, como el aumento de la representatividad democrática, la pluralidad política y la participación ciudadana. Asimismo, se discuten los desafíos identificados y se proponen soluciones para mitigarlos.

Capítulo 1: Antecedentes, marco teórico y marco conceptual

En los orígenes de la humanidad, y, por lo tanto, de la construcción de conglomerados sociales, encontramos a individuos que se reúnen en pequeños grupos, en principio consanguíneos, lo cual les permite sobrevivir frente a las amenazas externas, de otros individuos, de otros grupos y de la naturaleza misma; “[...] las sociedades tribales son la forma espontánea de agregación de nuestro ‘bípedo implume’ cuando baja de los árboles. Eran gobernadas por el más anciano, que decidía de forma no colegiada cuando había algo que decidir”⁷.

Esta idea planteada por Sartori no es un elemento novedoso en la larga historia de la humanidad, y de su estudio, y en la búsqueda incansable de sus orígenes; pero nos permite entender de manera clara y precisa el proceso de construcción social. En el mismo sentido, y como respaldo al planteamiento del filósofo italiano, encontramos en Aristóteles la misma concepción de los orígenes de la sociedad,

[...] Así, pues, la asociación natural y permanente es la familia [...] La primera asociación de muchas familias, pero formada en virtud de relaciones que no son cotidianas, es el pueblo, que justamente puede llamarse colonia natural de la familia, porque los individuos que componen el pueblo, como dicen algunos autores, ‘han mamado la leche de la familia’, son sus hijos, ‘los hijos de sus hijos’. Si los primeros Estados se han visto sometidos a reyes, y si las grandes naciones lo están aún hoy, es porque tales Estados se formaron con elementos habituados a la autoridad real, puesto que en la familia el de más edad es el verdadero rey, y las familias han seguido filialmente el ejemplo que se les había dado [...]⁸

El hombre (y la mujer, evidentemente) es un animal social, como bien lo plantea el estagirita, cuya sobrevivencia depende de la convivencia y coexistencia con sus iguales; y es, precisamente, a partir de esta necesidad de no estar solo (o

⁷ Sartori, Giovanni, *La carrera hacia ningún lugar*, México, Taurus, 2016, p. 75.

⁸ Aristóteles, *La política*, México, Gernika, 2012, pp. 9-10.

sola), que surgen los primigenios grupos organizados. “La naturaleza, teniendo en cuenta la necesidad de conservación, ha creado a unos seres para mandar y a otros para obedecer [...]”⁹.

Estas primitivas formas de organización se fueron complejizando, naturalmente, pues los conglomerados sociales incrementaron el número de sus integrantes, por un lado, y de grupos no familiares, por el otro; lo que a su vez tendría como consecuencia las naturales desavenencias en el trato cotidiano y sobre la posesión de los bienes, sin dejar de lado la satisfacción de las necesidades colectivas e individuales.

Si bien es cierto, como lo plantean Aristóteles y Sartori, la línea de mando se establecía mediante la experiencia y senectud; también lo es que la naturaleza del ser humano tiende a la aspiración del ejercicio del Poder y a colocarse en el lugar preponderante del grupo social del que se forma parte; aunado al relevo generacional que debía darse tras el deceso del patriarca y la lucha por la sucesión de éste.

En el largo trayecto de la humanidad, desde que el *Homo sapiens* se convirtió en *Homo sapiens sapiens*, la organización social, el ejercicio del Poder, el liderazgo de la colectividad y el establecimiento de reglas, han permitido a nuestra especie, en un tiempo relativamente breve, a comparación de la existencia de vida en la Tierra, apoderarse del planeta, conquistarlo, dominarlo y someterlo; y colocar en el espacio exterior tecnología que permite la intercomunicación y la interconexión de sus más de ocho mil millones de habitantes. Y, paralelamente, enviar a las profundidades del cosmos, sondas espaciales, con las que se busca explorar lo desconocido, con la finalidad de explotar recursos y, algún día, migrar a otros mundos.

Pero, en tanto eso sucede, la Tierra es nuestro único hogar y en él nos hemos organizado, en grupos primarios, primero, definidos a partir de relaciones

⁹ *Ibidem*, p. 8.

personales y afectivas, como la familia; o grupos secundarios, por medio de los cuales se construyeron diversas formas de organización, como señoríos, baronías, condados, ducados, marquesados, principados, reinos e imperios; o las nuevas formas de organización instituidas tras el encuentro de civilizaciones en 1492 y las luchas posteriores por la Independencia de las nuevas naciones, y, con ello, el nacimiento de las Repúblicas, como localidades, comunidades, aldeas, pueblos, villas, ciudades, municipios, provincias, estados o entidades, federaciones, confederaciones y países.

De todas ellas, nos centraremos en el municipio, como la forma mínima de organización político-jurídico-administrativo-social más acabada y completa, de acuerdo con los derechos y obligaciones que ha ido adquiriendo con el transcurrir del tiempo y su evolución.

Municipio es la entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines. Se conceptúa también al municipio como una sociedad necesaria, orgánica y total, establecida en determinado territorio y que tiende, con personalidad jurídica definida, a la realización de aquellos fines públicos que trascendiendo de la esfera de la familia no llegan, sin embargo, a la en que se desenvuelven otras entidades de carácter público.¹⁰

Y por lo que hace a las autoridades del municipio, nos enfocaremos en dos figuras integrantes del órgano colegiado que lo gobierna, las Sindicaturas y las Regidurías; sobre todo en lo relativo a su elección.

1.1. Antecedentes históricos del municipio

El perfeccionamiento de las instituciones se ha dado de manera paralela a la evolución de la humanidad; a lo largo de la historia han aparecido distintas formas de organización política y social, que han buscado, por un lado, el ejercicio

¹⁰ López Sosa, Eduardo, *Derecho Municipal Mexicano*, México, Editorial Porrúa - Universidad Anáhuac, 2007, p. 13.

del Poder sobre los demás integrantes del grupo social por parte de quien los encabeza; y, por otro lado, conforme las sociedades se volvían más democráticas, las instituciones se convertían en instrumentos para satisfacer las necesidades del colectivo.

En este punto tendríamos que acudir a Abraham Maslow y su libro *A Theory of Human Motivation* (1943), en el cual plasmó la denominada “pirámide de necesidades” o más conocida como “pirámide de Maslow”, en la cual dispuso una jerarquía de necesidades humanas, mismas que deben ser satisfechas de manera gradual, desde la base de la pirámide, en donde se encuentran las necesidades fisiológicas, imperativas para la sobrevivencia, hasta la cúspide de la misma donde se encuentran las necesidades de crecimiento personal y de autorrealización.¹¹

Aunque la satisfacción de las necesidades de la “pirámide de Maslow”, atañe a cada uno de los individuos, también lo es que “la firma” del contrato social, de la que nos habla Rousseau, tiene como finalidad la cesión de soberanía y la limitación de libertades individuales, con la finalidad de obtener libertades sociales y protección del individuo y sus posesiones.

Sería difícil tratar de fijar un momento preciso de la aparición del municipio, como forma de organización político-social, su surgimiento se pierde en los albores de la humanidad; pero podemos encontrar vestigios de su existencia en las sociedades antiguas, referentes históricos de la sociedad occidental, como Grecia y Roma; o, en el caso particular de México, en el Imperio Mexica.

El origen del municipio es sumamente remoto y se pierde en la profundidad de los tiempos antiguos, aun cuando hay indicios de suficiente validez como para afirmar que en pueblos de alto grado de civilización, como fueron Grecia, Roma o el Imperio Azteca [sic], se organizó como forma de organización político social. En efecto, en las sociedades mencionadas se conocieron con diferentes denominaciones, formas de agrupación de los miembros de un pueblo, de los

¹¹ Cfr. Universidad Nacional Autónoma de México, *Maslow y la búsqueda de la autorrealización*, México, disponible en: https://uapas1.bunam.unam.mx/ciencias/perspectiva_humanista_maslow/

que puede afirmarse que prefiguraron los rasgos distintivos de la institución municipal.¹²

Si bien es cierto, las organizaciones griegas, romanas o mexicas no eran idénticas al municipio como actualmente lo conocemos, éstas fueron el origen para erigir la organización político-jurídico-administrativo-social más próxima al ciudadano con la que hoy contamos; el ente administrativo y de gobierno más cercano, encargado de brindar servicios públicos y, evidentemente, de gobernar a las y los ciudadanos de una determinada demarcación territorial, el municipio, a través de un órgano colegiado de elección popular denominado Ayuntamiento.

Actualmente, los Ayuntamientos en México están integrados por una Presidencia Municipal, a su vez cabeza de la administración pública municipal, y un número determinado de Sindicaturas y Regidurías; los cuales, en conjunto, deciden sobre los temas más relevantes del municipio.

El órgano de representación popular encargado del gobierno y administración del municipio es el ayuntamiento, caracterizado, además, por ser una asamblea colegiada, deliberante y de integración plural, pues el principio de representación proporcional estará presente en los ayuntamientos de todos los municipios del país.¹³

El Ayuntamiento tiene la particularidad de que su funcionamiento se asemeja al sistema parlamentario, pues, en principio, es una asamblea que delibera y debate sobre la problemática social, toma decisiones de manera colegiada y, de acuerdo con la Constitución, gobierna el municipio; pero, a su vez, uno de sus integrantes, el titular de la Presidencia Municipal, tiene a su cargo la administración pública municipal.

Con base en lo dispuesto por la fracción primera del artículo 115 de la CPEUM, todos los ayuntamientos en el país se integran de una presidencia municipal y

¹² Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario, *Elementos jurídico-históricos del municipio en México*, México, UNAM, 1979, p 13.

¹³ López Sosa, Eduardo, *op. cit.*, pp. 91-92.

diversas regidurías y sindicaturas, elegidas por votación popular directa, según establezcan las leyes locales. Así, a diferencia de los órdenes federal y estatal, en el municipal se instaura un solo órgano de representación colegiado, en el que se concentran las funciones ejecutivas y legislativas.¹⁴

Para llegar a la configuración actual de los órganos de gobierno de los municipios, en México, resulta necesario hacer un recorrido por la historia universal y remontarnos a Grecia, a Roma y al Imperio Mexica, los cuales idearon formas de organización político-social con elementos distintivos que han sobrevivido al paso de los siglos y que, actualmente, pueden encontrarse en el municipio moderno.

1.1.1. Grecia

En Grecia encontramos a la *polis* como uno de los precedentes históricos más remotos de la idea de municipio; los griegos la concibieron como una unidad política y territorial, integrada por la ciudad y el entorno rural de ésta. La *polis* tenía autonomía y era gobernada por medio de asambleas de ciudadanos (*ekklesia*); aquí observamos uno de los primeros antecedentes del órgano colegiado que actualmente gobierna los municipios, el Ayuntamiento.

[...] en Grecia se encuentra el primer antecedente de una asociación humana de carácter político, denominado *Polis*. Esta entidad poseía una autonomía técnica, administrativa y económica y velaba por la igualdad civil y política de sus habitantes. Además, la *Polis* griega contaba con funcionarios que administraban los servicios y proporcionaban seguridad.¹⁵

La estructura y organización de la *polis* variaba de una ciudad-Estado a otra, sin embargo, compartían elementos comunes, como lo que denominaron *ekklesia*, la asamblea de ciudadanos a la que ya se hizo referencia previamente, y

¹⁴ Abreu Sacramento, Juan Pablo, *Reelección e integración de ayuntamientos*, México, TEPJF, 2020, p. 9.

¹⁵ Cámara de Diputados, *500 años del municipio en México*, México, Consejo Editorial, Cámara de Diputados, 2019, p. 29.

el *boulé*, un consejo; ambos órganos trabajaban de manera coordinada y conjunta en la toma de decisiones.¹⁶

En la *ekklesia* hallamos las referencias más remotas y primeros ejemplos de participación ciudadana y democracia participativa, pues, los miembros de esta asamblea, los ciudadanos¹⁷, se reunían, debatían y votaban acerca de los asuntos más importantes para la *polis*, por ejemplo: leyes y elección de sus autoridades.

Por lo que se refiere al *boulé*, o consejo, éste era un grupo más reducido de los ciudadanos que integraban la *ekklesia*, los cuales eran elegidos o sorteados para ocupar estos cargos; ellos tenían como responsabilidad la preparación de los temas a discutir en la asamblea, además de la supervisión de la administración cotidiana de la *polis*.

Como se puede apreciar, la *ekklesia* cumplía funciones principalmente vinculadas a temas legislativos y el *boule*, enfocado en temas ejecutivos; uno establecía las normas y otro las ejecutaba.

A partir de este sistema y esta forma de organización en la cual se disponía una jerarquía, además de funciones específicas de cada uno de los órganos colegiados, con una importante carga de participación ciudadana, se sentarían las bases para los modelos de gobierno y de administración pública con los que contamos en la actualidad. En el caso mexicano, en los ámbitos federal y estatal, pero de manera preponderante en el ámbito municipal, el más cercano al ciudadano.

¹⁶ “Atenas, por ejemplo, era gobernada mediante una asamblea de ciudadanos (*ekklesia*) y un consejo (*boulé*) que constaba de 500 representantes de las 10 tribus de Atenas; y los tribunales que ejercían potestades legislativas, judiciales y ejecutivas”. Ortega Sverdrup, Gabriel, “Equivocidad del término democracia”, en *Epikēia - Revista del Departamento de Ciencias Sociales y Humanidades*, León, Guanajuato, México, Universidad Iberoamericana León, núm. 40, 2020, p. 13, disponible en: <https://epikeia.iberoleon.mx/numeros/40/equivocidad-del-termino-democracia.pdf>

¹⁷ En la concepción de ciudadano de la época, que consistía en hombres libres.

1.1.2. El *gens* y el *municipium* romano

Roma retomaría un concepto y organización social que ya existía en Grecia, el *gens*, una agrupación de individuos que se reunía en torno a la creencia de un ancestro común, por lo general un personaje mítico; esta agrupación estaba conformada por individuos que compartían un *nomen gentilicium*, nombre hereditario o apellido, el cual identificaba a todos los miembros del grupo, mismo que era transmitido de generación en generación.

El *Gens* era una organización social que convivía en la Antigua Roma; cada *gens* estaba formado por un grupo de individuos provenientes de un antepasado mítico en común y le otorgaba el nombre a la *gens*, el *nomen gentilicium*.¹⁸

Las *gens* eran presididas por un personaje conocido como *pater* o *paterfamilias*, el anciano del grupo, que tenía diversas responsabilidades, como los asuntos económicos, jurídicos y religiosos; además, encarnaba la autoridad moral y la representación del *gens* hacia el exterior,

Las *gens* eran regidas por un líder, generalmente era el hombre con mayor edad, el anciano, al cual se le denominaba el "*pater*". El término senectud se deriva del *senex* e indica el periodo de vida de una persona en la edad senil y que comúnmente empieza a los sesenta años.¹⁹

Roma, como sociedad compleja y precedente de la sociedad occidental, desarrolló el concepto de *municipium*, el cual tuvo como base a las *gens* en su estructuración; el *municipium* era una unidad territorial con gobierno propio, en el cual los ciudadanos tenían derechos y deberes, aunque, a diferencia de la *polis* griega, contaba con autonomía limitada de gestión de sus asuntos.

El *municipium* romano es la forma de organización con mayor influencia para la concepción y desarrollo del municipio en la sociedad occidental. Cicerón,

¹⁸ Vélez Monroy, Ana Luisa, "La idea de vejez en la época grecolatina", *Ciencia UNAM*, México, 18 de agosto de 2022, disponible en: <https://ciencia.unam.mx/leer/1296/la-idea-de-vejez-en-la-epoca-grecolatina>

¹⁹ *Idem*.

en el libro tercero de su tratado jurídico *De legibus* (De las leyes), sostuvo y plasmó la idea de un derecho superior, el derecho natural, en la organización social en Roma; así como los distintos niveles de los cuales se componía este conglomerado social, la sociedad romana, de lo particular a lo general, prácticamente del individuo a la humanidad: “sin mando no puede estar en pie ni casa ni ciudad ni nación alguna ni la raza entera de los hombres, ni toda la naturaleza de las cosas, ni el universo mismo”²⁰.

La organización del *municipium* romano tenía como base una serie de instituciones y cargos jerarquizados, lo cual permitía hacer más eficiente la administración de los asuntos públicos. Al frente de la administración del *municipium* estaban los *duoviri*²¹, dos magistrados electos anualmente, los cuales cumplían funciones ejecutivas y judiciales; otros funcionarios del *municipium* eran los *aediles*²², quienes tenían bajo su responsabilidad el mantenimiento urbano, y los *quaestores*²³, responsables de las finanzas públicas.

Conforme avanzaba la organización social, se perfeccionaba la estructura político-administrativa con la especialización de los cargos públicos, dedicados a una función específica; las autoridades del *municipium* guardaban cierta autonomía de sus asuntos, lo cual les permitía ejercer la autoridad, pero con un vínculo directo y permanente, y el control, de la autoridad central de Roma.

Otro de los órganos del *municipium* fue el *Concilium Plebis*²⁴, una asamblea de ciudadanos²⁵ en la cual se llevaba a cabo la toma de decisiones y la

²⁰ “*Sine imperio nec domus ulla nec civitas nec gens nec hominum universum genus stare, nec rerum natura omnis, nec ipse mundus potest*”.

²¹ “Los *duoviri* eran la suprema autoridad municipal; su colegialidad se encontraba combinada con una *intercessio* que recuerda el consulado romano. Cada quinto año, los *duoviri* del año en cuestión tenían que hacer el censo de los patrimonios de los vecinos del lugar, y llevaban entonces el título de *duoviri quinquenales*”. Margadant, Guillermo Floris, “Los sufridos decuriones”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 1, núm. 20, enero de 1974, p. 50, disponible en: <https://ijpc245.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/articulo/view/1052/1310>

²² “Dos *aediles* (responsables del orden en las calles y los mercados) existían al lado de los *duoviri*, aunque a veces *duoviri* y *aediles* eran llamados en conjunto *quattuorviri* [...]”. *Idem*.

²³ “[...] Los *quaestores* eran los encargados de las finanzas (bajo el control de la Curia) [...]”. *Idem*.

²⁴ “El *Concilium Plebis* surgió como resultado del Conflicto de Órdenes, un conflicto entre los plebeyos y los patricios por el poder político. En el *Concilium Plebis*, sus miembros, además de aprobar las leyes pertinentes

elección de funcionarios. A diferencia de Grecia, en Roma la autonomía de esta asamblea de ciudadanos era más restringida, en cuanto a sus alcances, sin embargo, la participación ciudadana propiciaría e impulsaría la cultura cívica.

Se desarrollarían, asimismo, dos ideas que se transformarían en derechos ciudadanos: el *ius suffragii* (derecho al voto) y el *ius honorum* (derecho a ocupar cargos públicos), los cuales fomentaron e impulsaron una participación más activa de los ciudadanos en la vida pública de su ciudad.

En este sistema se puede apreciar como múltiples individuos realizan diversas actividades, con responsabilidades predefinidas; con el transcurrir del tiempo este entramado institucional se fue transformando en lo que actualmente conocemos como administración municipal.

Desde el punto de vista etimológico, político y jurídico, la institución municipal se logra identificar con más claridad durante la Antigua Roma desde el año 753 A.C., momento durante el cual los gobiernos locales comenzaron a adquirir privilegios ante la Metrópoli mediante el pago de tributos, sobre todo en lo que se refiere a la dirección gubernamental y a la adopción de un régimen de usos y costumbres propias.²⁶

La combinación de derechos y obligaciones, de los ciudadanos, aunado a un entramado institucional robusto, colocaría los cimientos para la organización político-administrativa de Europa, primero, y del Nuevo Mundo, después.

a los deseos de los plebeyos, elegían a los tribunos que harían de portavoces". Wasson, Donald L., "La república romana", *World History Encyclopedia en español*, 7 de abril de 2016, disponible en: <https://www.worldhistory.org/trans/es/1-560/la-republica-romana/>

²⁵ "Tras la caída de la antigua monarquía y la fundación de la República, el control del gobierno romano quedó restringido a un puñado de grandes familias: los patricios, palabra derivada de *patres* o "padres". El resto de los residentes/ciudadanos se llamaban plebeyos, que representaban a los pobres y a muchos de los ricos de la ciudad. Sin embargo, pronto estos plebeyos empezaron a resentir su condición de segunda clase y se sublevaron, exigiendo participar en los asuntos del Estado y ejercer sus derechos como ciudadanos de pleno derecho de Roma. Cuando la amenaza de un paro laboral se hizo realidad, el compromiso resultante (el "Conflicto de los órdenes") dio lugar a la creación del *Concilium Plebis* o Consejo de la plebe. Este órgano representativo hablaba en nombre de los plebeyos a través de una serie de tribunos elegidos. Promulgaba leyes que, en un principio, afectaban a los plebeyos, pero que acababan siendo vinculantes para todos los ciudadanos, incluidos los patricios". Wasson, Donald L., "Ciudadanía romana", *World History Encyclopedia en español*, 27 de enero de 2016, disponible en: <https://www.worldhistory.org/trans/es/2-859/ciudadania-romana/>

²⁶ Cámara de Diputados, *op. cit.*, p. 30.

1.1.3. El *calpulli* del Imperio Mexica

En las sociedades mesoamericanas de parte del territorio que actualmente ocupa México, previo a la llegada de Hernán Cortés y los españoles, la organización social y política se desarrollaba en torno a un entramado institucional que tenía como base al *calpulli*. “El *calpulli* formaba una unidad cultural, que comprendía lengua, culto, profesión, atavíos, costumbres, etc. Orden social y residencia. El *calpulli* era un conjunto de familias relacionadas por una supuesta ascendencia común”²⁷.

Calpulli significa congregación de *callis* (casas), para algunos consistió en una comunidad de familias que compartían a los dioses, participaban en la resolución de sus problemas económicos cotidianos, ocupaban un espacio territorial, y reconocían a una autoridad que resolvía los asuntos del orden comunal.²⁸

Como se puede observar, esta institución prehispánica, al estar integrada por personas vinculadas por lazos familiares, no necesariamente consanguíneos, comprendía una unidad comunitaria ubicada en una zona geográfica común; debido a ello, y al reconocimiento que tenía como base de la organización, ostentaba un papel fundamental en la vida política, económica y social del Imperio Mexica. “El *calpulli* tenía su propio gobierno que estaba constituido por un concejo de jefes, integrado por los hombres más ancianos de cada familia [...]”²⁹.

El *calpulli* se constituía en torno a la idea de antepasados comunes, linaje que se perdía en los albores del tiempo y en los orígenes míticos de la sociedad³⁰, pero que cohesionaba a esta *microsociedad* en torno a ideas y valores que representaba el antepasado más remoto. Los integrantes del *calpulli* poseían, trabajaban y vivían en tierras comunales.

²⁷ Vela, Enrique, “El mundo azteca”, *Arqueología Mexicana*, México, edición especial, núm. 75, agosto de 2017, p. 15, disponible en: <https://arqueologiamexicana.mx/mexico-antiguo/el-calpulli-mexica>

²⁸ López Chavarría, José Luis, “Incidencias del derecho romano y el *calpulli* azteca en el municipalismo mexicano”, en González Martín, Nuria (coord.), *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau. Derecho romano. Historia del derecho*, México, UNAM, 2006, t. I, p. 339, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1855/21.pdf>

²⁹ *Ibidem*, p. 340.

³⁰ Aquí se observan los paralelismos entre el *calpulli* mexica y el *gens* romano.

En la capital del Imperio Mexica existían 20 *calpullis*, los cuales estaban conformados tanto por nativos, como por individuos que se habían integrado; de ahí que resulte relevante que la composición de esta institución no sea necesariamente consanguínea, sino también de “filiación política”.

El *calpulli* no sólo fue una organización social, también era una organización militar y religiosa; los integrantes de éste recibían instrucción militar, en los *telpochcalli*, escuelas de guerreros, en las cuales se formaban; asimismo, los integrantes del grupo adoraban al mismo dios en los respectivos templos edificados en sus tierras.

El *calpulli* era liderado por una autoridad denominada *calpullec*, el cual era designado por los demás integrantes del grupo³¹; el *calpullec* tenía múltiples labores: resolver disputas menores, representar al *calpulli* en el consejo mexica, supervisar la educación de los niños y, la más importante, distribuir las tierras entre las familias de acuerdo con el número de sus integrantes.

1.1.4. El municipio en la Edad Media

Durante la Edad Media aparece en Europa, y de manera particular en la península ibérica, el concepto y la figura de Concejo Abierto, cuyo origen se encuentra en el *Concilium* del reino asturleonés, mismo que podemos ubicar en los siglos IX y X.

Aunque en ocasiones se ha insistido en el origen romano y visigodo del municipio medieval, estas teorías a la luz de las nuevas investigaciones históricas tienen escasa consistencia. Puede admitirse únicamente que determinados elementos aislados del municipio romano subsistieron en la nueva figura medieval, pero es evidente que su estructura, organización y principios eran indudablemente nuevos.³²

³¹ Aquí se encuentran elementos democráticos de elección directa de las autoridades del *calpulli*.

³² Orduña, Enrique, *Democracia directa municipal, concejos y cabildos abiertos*, Madrid, Civitas Ediciones, 1994, p. 27.

La finalidad del *Concilium* era la resolución de conflictos relacionados con la regulación, organización, gestión y disfrute de los bienes de la comunidad; esta asamblea permitía a los aldeanos defender sus derechos frente a las figuras de autoridad de la época: señor, abad o rey. Los *Concilia* se transformarían, posteriormente, en Concejos Abiertos, integrados por todos los vecinos de la comunidad (con excepción de moros y judíos).

Los Concejos Abiertos se expandirían de manera gradual hacia el sur de la península, conforme avanzaba el repoblamiento del territorio, conformándose núcleos poblacionales habitados por campesinos; éstos variaban su organización de acuerdo con la región y el momento histórico, pues, en la medida en que los municipios crecían y adquirían un carácter más urbano, aparecían diferencias en conformación y estructura, así como en el poder e influencia de los participantes.

Un momento de gran relevancia en la evolución de los Concejos Abiertos se dio cuando el conde de Castilla Fernán González concedió cierta autonomía a los núcleos de población, a mediados del siglo X, lo que estableció el reconocimiento de la libertad administrativa y judicial de las comunidades; de esta manera surgían los municipios castellanos.

La sociedad medieval fue creciendo demográfica, económica y socialmente; durante el siglo XIII, este crecimiento exponencial de las zonas urbanas provocaría una crisis en el sistema existente de Concejos Abiertos. A medida que las ciudades se hacían más grandes, su administración y “gobierno” se hacían más complejos, pues, congrega a todos los vecinos para decidir sobre lo que en ellas acontecía era prácticamente imposible; por un lado, debido a la conformación de la reunión en sí misma, y, por el otro, para la toma de decisiones.

Es así como apareció el modelo de representación, en el que algunos pocos eran elegidos para representar a toda la comunidad³³.

Surgiría una figura destacada, en el contexto de la época, la de los caballeros villanos³⁴, elementos fundamentales para el mantenimiento del orden en las ciudades; mismos que ejercían un papel determinante en el gobierno municipal. Los caballeros villanos estaban exentos de impuestos y conforme transcurría el tiempo se convertían en una nueva oligarquía urbana; como parte de las funciones que desempeñaban se encontraba la de representar a la ciudad en las Cortes del Reino, lo que provocaría el declive de la democracia directa imperante en los Concejos Abiertos.

[...] Jaime I premia a los hombres que le han apoyado. Los caballeros villanos empiezan a generar una élite ambiciosa. En 1250 crea un Consejo de caballeros de catorce miembros, que será una asamblea paralela de la asamblea general de vecinos. Su poder es progresivo y el descontento social creciente, dado que el apoyo de Jaime I es cada vez más abierto [...]³⁵

Los caballeros villanos también fueron conocidos como *boni homines* y otra de sus características era la posesión de bienes y tierras (*hereditate*). La Real Academia de la Lengua (RAE) tiene cuatro acepciones de *boni homines*, las cuales se asientan a continuación:

1. *Hist.* Hombres buenos.
2. *Hist.* En el derecho visigodo, personas destacadas del lugar, que ocupaban un lugar preeminente en las asambleas y eran a veces elegidos como asesores de los oficiales locales.

³³ El crecimiento de las sociedades, así como la complejidad de organizar a conglomerados mayores, “obligó” a transitar a un modelo de representación, en el cual se eligiera a unos pocos para representar los intereses de todos.

³⁴ La RAE define al villano como: “(Del b. lat. *villanus*, y este del lat. *villa*, casa de campo). 1. adj. Vecino o habitador del estado llano en una villa o aldea, a distinción de noble o hidalgo. U. t. c. s.”, disponible en: <https://www.rae.es/drae2001/villano>

³⁵ Nicolás-Minué Sánchez, Andrés J., “Los caballeros villanos. Oligarquía de la Extremadura aragonesa”, *Emblemata*, vol. XVII, Zaragoza, España, 2011, p. 216, disponible en: <https://ifc.dpz.es/recursos/publicaciones/31/78/13nicolasminue.pdf>

3. *Hist.* Durante la Alta Edad Media, hombres conocedores del derecho consuetudinario, mantenedores y transmisores del mismo, que actuaban como órgano judicial en las comunidades de aldea o en las pequeñas poblaciones.
4. *Hist.* Durante la Alta Edad Media, órgano colegiado de administración de justicia y gobierno, formado por los vecinos más destacados, denominado *Concilium* o *Concilium vecinal*, órgano más restringido que las asambleas generales de vecinos o *conventus publicum vicinorum*.

Durante el siglo XIV, se profundizaría la crisis de los Concejos Abiertos, con el establecimiento de las figuras de regidores³⁶ y corregidores; estos funcionarios se instauraron para representar al rey en los municipios y sus funciones iban de la administración municipal a la impartición de justicia y el mando sobre la policía³⁷. Con la aparición de los regidores y corregidores se consolidaba el proceso de centralización e intervencionismo real, marcando el fin de la autonomía local y los procesos de democracia directa preexistentes en los Concejos Abiertos.

1.1.5. El primer municipio en el “Nuevo Mundo”

La exploración y conquista, iniciadas por Cristóbal Colón, de los territorios que hoy conocemos como América, en la búsqueda de una ruta hacia las Indias, por occidente, es un parteaguas en la historia universal. La expansión territorial de los reinos de Castilla y Aragón inició en el Caribe, en La Española (hoy República Dominicana y Haití) y de ahí se expandiría hacia otras islas, como Cuba, Puerto Rico y Jamaica, y a todo el continente.

Uno de los protagonistas de este proceso fue Diego de Velázquez, quien jugaría un papel muy relevante en la consolidación del dominio español. Primero en La Española, donde sería el encargado de reprimir rebeliones y acumular

³⁶ No como los conocemos actualmente, aunque aquí es donde se encuentra el origen del término.

³⁷ Como se observa, el regidor aparecería como una figura de representación del rey en los asuntos municipales; lo cual, a su vez, le daba facultades de administración y gobierno.

riquezas, lo que le valió convertirse en ayudante del gobernador de la isla, Nicolás de Ovando. La experiencia como subordinado del gobernador le proporcionó aprendizajes y, sobre todo, reputación de ser un administrador eficiente y disciplinado.

Con estos antecedentes, en 1511, Velázquez sería nombrado gobernador de Cuba. Ahí, sometería a la población indígena, mediante las armas, pero la llegada de los europeos traería consigo también la introducción de enfermedades que mermarían considerablemente a la población local.

Una vez sometida la isla, Diego de Velázquez buscó nuevos horizontes, enviando expediciones hacia lo que hoy conocemos como la Península de Yucatán; estas exploraciones proporcionaron información relevante sobre el territorio. El gobernador de Cuba vio la posibilidad de conquistar nuevos territorios, por lo cual enviaría a Hernán Cortés a una nueva expedición; pero Cortés pasaría de expedicionario a conquistador, desafiando la autoridad de Velázquez.

Cuando se produjo la conquista de México, Hernán Cortés, quien había sido estudiante de latín y jurisprudencia en la Universidad de Salamanca por un par de años, acudió a la argucia legal de justificar sus poderes a través de la fundación del primer ayuntamiento de América continental en Veracruz. La medida se extendió a otras poblaciones y pronto el municipio se convirtió en una institución necesaria y bien conformada [...] ³⁸

Cortés, desobedeciendo las órdenes de Diego de Velázquez, de regresar a la isla, renunció a los cargos conferidos por éste, fundó el primer municipio de lo que se convertiría en la Nueva España, la Villa Rica de la Vera Cruz, el 22 de abril de 1519, y aceptó los nombramientos de capitán general y justicia mayor, conferidos por esta nueva entidad.

³⁸ Valencia Carmona, Salvador, *El municipio mexicano: génesis, evolución y perspectivas contemporáneas*, México, Secretaría de Gobernación - Secretaría de Cultura - INEHRM - UNAM, Biblioteca Constitucional, Serie Grandes Temas Constitucionales, 2016, p. 59.

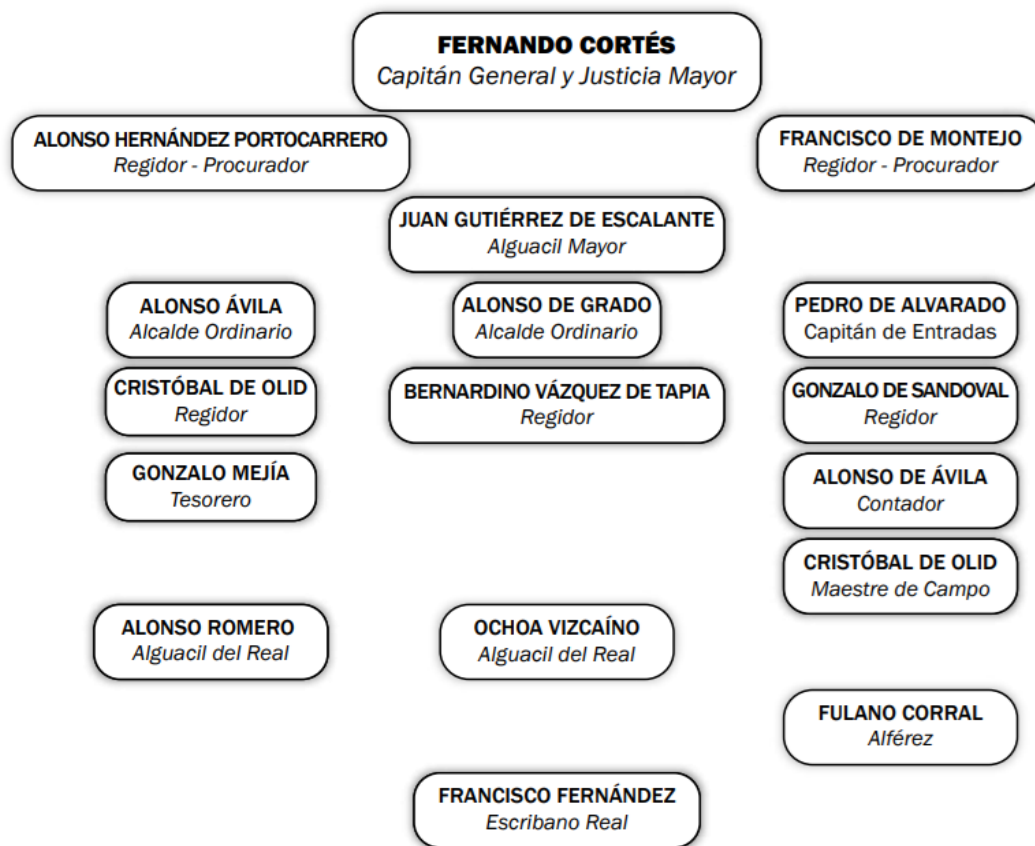
[...] Fundada que fue la Villa, Cortés nombró alcaldes y regidores. Otra cosa dice Bernal Díaz, quien atribuye la designación a todos. Nosotros creemos que fue Cortés quien la hizo, dada la forma en que quedó integrado el ayuntamiento y lo que sobre el particular dicen las *Cartas de relación de Cortés*. Una vez instalado el concejo municipal, don Hernando Cortés [sic], capitán general por voluntad de don Diego de Velázquez, renunció a su cargo e hizo entrega del poder simbólicamente representado por la autorización recibida. El ayuntamiento, acto continuo, y después de breve reflexión y discusión, le ratificó el nombramiento, otorgándole también el de justicia mayor. A partir de ese momento Cortés quedó desligado de Velázquez y convertido en capitán y justicia mayor por obra y gracia del ayuntamiento, quien en virtud de la distancia, ocupaba el lugar del rey, y en nombre suyo lo hacía, enviando inmediatamente procuradores a España para poner en conocimiento del emperador lo sucedido y recibir de éste la ratificación, cosa que, adelantando los acontecimientos, hizo en carta fechada en Valladolid el día 15 de octubre de 1522.³⁹

Con la creación de la primera Villa era necesario proceder a la instalación de un ayuntamiento que se encargara de la administración y el gobierno, de acuerdo con las costumbres españolas, así como los nombramientos respectivos; iniciando, con ello, una nueva entidad política.

Este acto propició la emancipación de Cortés de la autoridad de Diego de Velázquez, además de ser el comienzo de la exploración de los territorios hasta ese momento desconocidos, lo que a la postre se convertiría en el Virreinato de la Nueva España y más tarde México; y que proporcionaría a Cortés una base política sólida en el proceso de conquista que estaba por iniciar.

El conflicto “legal” y político entre Velázquez y Cortés sería resuelto por el rey, años más tarde, quien otorgaría a este último, en 1522, el estatus de adelantado y el título de gobernador de la Nueva España.

³⁹ Matute Vidal, Julián, “La fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz desde el punto de vista jurídico”, *Colección Lecturas Jurídicas*, México, Serie Estudios Jurídicos, núm. 3, 2002, p. 9, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4127/2.pdf>



Fuente: Bernal Díaz del Castillo, citado por Eduardo Corona.⁴⁰

1.1.6. El municipio en el Virreinato

Con la conquista y caída de la Gran Tenochtitlán, iniciaría la expansión y dominación de los territorios que ocuparía posteriormente la Nueva España. La sociedad virreinal se organizaría, entonces, por medio de una estructura político-administrativa basada en el municipio, el cual fue clave para la administración y gobierno de la sociedad virreinal.

El 15 de octubre de 1522⁴¹, el emperador Carlos V⁴² firmó la Real Cédula por medio de la cual nombró a Hernán Cortés gobernador, capitán general y

⁴⁰ Corona Sánchez, Eduardo, "Actas de cabildo Villa Rica de la Veracruz 1519. La conciencia histórica de la conquista", en *Revista Ollin*, nueva época, núm. 6, 2009, p. 29, disponible en: <https://revistas.inah.gob.mx/index.php/ollin/article/view/18456>

⁴¹ La Real Cédula del emperador Carlos V llegaría a la Ciudad de México en mayo de 1523.

justicia mayor⁴³ de este nuevo territorio⁴⁴; asimismo, dio instrucciones sobre la asignación de tierras, además de prerrogativas para conquistadores y pobladores.

Durante los años 1524 y 1525, Cortés expediría dos ordenanzas con el objetivo de regular diversos aspectos; las primeras, el servicio militar y el reparto de tierras, y, las segundas, la organización del gobierno local. Estas disposiciones jurídicas tendrían vigencia casi medio siglo, hasta que el rey Felipe II expidió, en 1573, las “Ordenanzas sobre Descubrimientos, Población y Pacificación de las Indias”.

A fin de establecer una sólida base en la organización de las ciudades y Municipios, Hernán Cortés emitió las *Ordenanzas de Cortés* de 1524 y 1525, llamadas también ‘*Plan Municipal*’, con estos instrumentos se reguló el nombramiento de autoridades municipales y la formación de los cabildos respecto de sus funciones y competencias, entre otras materias.⁴⁵

En las Ordenanzas de 1525 se establecía la forma de organización de la administración de las villas, en la cual, cada año, deberían elegirse una serie de funcionarios. “Cada villa tendría dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano. Sus nombramientos se harían el primero de enero de cada año”; asimismo, dichas Ordenanzas categorizaban las ciudades, organizaban la estructura de sus cabildos y otorgaban a ciudades mayores una serie de privilegios.

Los cabildos virreinales replicaban estructura y funcionamiento de los existentes en la Metrópoli, pero con la particularidad de que, en los cabildos de ultramar, la autoridad virreinal tenía presencia y vigilancia constantes y

⁴² Carlos I de España y V de Alemania. Emperador del Sacro Imperio Romano Germánico. Nieto de los reyes Isabel de Castilla y Fernando de Aragón.

⁴³ Hasta este momento Hernán Cortés se desempeñaba como justicia mayor y capitán general, nombramientos recibidos del Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz.

⁴⁴ El Virreinato de Nueva España se crearía oficialmente el 8 de marzo de 1535, adoptando el nombre que Cortés ya utilizaba para denominar a las tierras conquistadas: “la nueva España del mar Océano”; Antonio de Mendoza y Pacheco fue designado su primer virrey.

⁴⁵ Mejía Pedroza, Nicolás, *200 años de la administración pública en México. Balance y perspectivas del desarrollo municipal*, México, INAP, 2013, t VIII, p. 25.

permanentes; es decir, se buscaba, desde la Corona, a través del virrey, controlar las acciones de estos cuerpos colegiados.

Desde la Metrópoli⁴⁶, primero el emperador Carlos V y después el rey Felipe II buscaron regular, por un lado, y controlar, por el otro, la elección de regidores, así como la ubicación de las reuniones edilicias; sin embargo, en la práctica, los cabildos gozaron de cierta autonomía.

En el Virreinato también se pudieron ver diferencias en las estructuras de los cabildos novohispanos y las de las “repúblicas de indios”; se permitió a los indígenas establecer sus propios cabildos⁴⁷, pero el tratamiento jurídico siempre fue distinto, lo que los ubicaba como cabildos de segunda categoría, en comparación con los cabildos de origen ibérico.

A finales del siglo XVIII, particularmente en 1786, con la ejecución de las “Ordenanzas de Intendentes”, impulsadas por la nueva casa reinante en España, los Borbones, se transformó drásticamente la organización municipal. Gobernadores y corregidores serían reemplazados por intendentes, pero con mayores facultades de control de la administración local y de los ingresos municipales. La administración novohispana se centralizaba y se perdía, nuevamente, la autonomía local alcanzada hasta entonces, situación que provocó malestar y resistencias entre los criollos⁴⁸.

En México, los ayuntamientos datan de la dominación española, eran también llamados cabildos y fungían como un elemental y singular gobierno de los pueblos. En esa época y no obstante que la investidura del alcalde se asumía en razón a la manifestación del voto popular, los cargos de regidor no se obtenían

⁴⁶ España nacería oficialmente con las abdicaciones de Bruselas de Carlos V, en favor de Felipe II, el 24 de febrero de 1556. Mediante estas abdicaciones, el emperador escindía el Imperio, al abdicar y ceder su poder en beneficio de su hijo Felipe en los territorios flamencos, borgoñones y españoles (incluidos el imperio ultramarino y el resto de los territorios italianos); mientras que abdicaba al Sacro Imperio Romano Germánico en favor de su hermano Fernando.

⁴⁷ La reminiscencia de las “repúblicas de indios” se puede encontrar en nuestros días en la elección de autoridades municipales por usos y costumbres, la cual está contemplada en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

⁴⁸ Las reformas borbónicas, a la postre, serían el caldo de cultivo que provocaría el movimiento revolucionario de Independencia de la Nueva España.

únicamente al través del proceso electoral, sino que normalmente dichos oficios eran objeto de venta y además podían ser renunciables, generalmente recaían sobre lo[s] españoles que dominaban las provincias de la Nueva España.⁴⁹

Las reformas borbónicas generarían una mayor eficiencia administrativa, lo cual repercutiría en el aumento de ingresos para la Corona; sin embargo, también crearían consecuencias en el ámbito político. Los criollos serían desplazados de los espacios de gobierno de las intendencias y, por lo tanto, sólo encontrarían cabida para ejercer y desarrollar sus aspiraciones políticas en los cargos concejiles municipales. De este modo, la élite criolla hallaría refugio en el municipio novohispano, al cual tuvo acceso por medio de la representación política, por un lado, o mediante la compra de cargos, por el otro.

1.1.7. El municipio en el México independiente

En el México independiente, el municipio experimentó una evolución significativa, marcada por momentos clave en la historia del país y, sobre todo, por reformas al marco jurídico durante los siglos XIX y XX.

Desde el inicio del movimiento de Independencia, el municipio tuvo gran relevancia en la vida política del país, como entidad política y administrativa, sobre todo, porque en el Virreinato, a partir de las reformas borbónicas, los criollos se refugiarían en las administraciones municipales, que eran los espacios en los que podían desarrollar la actividad política, al haber sido relegados de las intendencias.

En la Nueva España, corrieron de manera paralela dos procesos: por un lado, el del ejercicio del gobierno monárquico y toda la estructura preexistente, el cual continuaba sus actividades con “normalidad”; mientras que, por otro lado, se desarrollaba la sublevación de Independencia iniciada el 16 de septiembre de 1810, en el pueblo de Dolores, Guanajuato.

⁴⁹ Hernández Espíndola, Olga, *op. cit.*, p. 262.

Con el movimiento de Independencia, la Corona española perdió legitimidad en el sistema político-administrativo virreinal, el cual buscaba emanciparse de la Metrópoli; los novohispanos, quienes habían obtenido influencia en los Ayuntamientos de la Nueva España, buscarían obtener más poder, del cual habían sido desplazados, y que, al momento, España estaba en vías de perder.

En el Ayuntamiento de la Ciudad de México, el regidor Primo de Verdad y Ramos propuso que este órgano colegiado debería encarnar la soberanía del pueblo y convocar a la creación de una nación independiente, tras la dimisión de Fernando VII a la Corona española en favor de Napoleón Bonaparte y de éste, a su vez, en favor de su hermano José Bonaparte⁵⁰.

En 1812, con la promulgación de la *Constitución Política de la Monarquía Española*⁵¹ se establecerían nuevas normas referentes a las estructuras político-administrativas; esta Ley fundamental, la primera de la Monarquía española, y por lo tanto con impacto en los territorios de ultramar, fue fundamental para organizar a los municipios y consolidarlos como la instancia básica de gobierno.

Legisla sobre el gobierno interior de las provincias y de los pueblos, ordenando la instalación de Ayuntamientos en cada uno de los que sobrepasen a mil habitantes; prescribe su forma de elección, cómo han de constituirse y enumera sus facultades [...]⁵²

La Constitución gaditana dedicó un capítulo al establecimiento y regulación del régimen administrativo y de gobierno del municipio, identificado como la esfera territorial más baja en el entramado político-administrativo; esto se encuentra contenido en el *Capítulo I, De los Ayuntamientos*, del *Título VI, Del Gobierno Interior de las Provincias y de los Pueblos*, de manera particular en los artículos del 309 al 323.

⁵⁰ Conocido como el rey José I de España.

⁵¹ La también denominada *Constitución de Cádiz* fue aprobada el 19 de marzo de 1812.

⁵² Adame García, Jorge Carlos, *El Estado Mexicano y la revalorización institucional de los municipios*, México, Editorial Porrúa, 2015, p. 98.

Estos preceptos organizaban el gobierno interior de los municipios a cargo de un Ayuntamiento, integrado por alcaldes, regidores y un procurador síndico (artículo 309); el número y proporción de estos cargos (artículo 311); y la obligatoriedad de que dicho cuerpo colegiado tendría que contar con un secretario (artículo 320).

Art. 309. Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos, del alcalde ó [sic] alcaldes, los regidores y el procurador síndico [sic], y presididos por el gefe [sic] político donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde ó [sic] el primer nombrado entre estos, si hubiere dos.

Por su parte, el artículo 312 establecía la forma de elección de los integrantes de los Ayuntamientos, instituyendo que alcaldes, regidores y procuradores deberían ser electos por los vecinos de la comunidad; además, con este nuevo precepto, se abrogaba el derecho preexistente que tenían los señores de nombrar justicias o alcaldes en sus señoríos y se ordenaba el “cese de todos los regidores perpetuos, sin importar la categoría de su título”⁵³.

Art. 312. Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título o denominación.

Como se aprecia, la *Constitución de Cádiz* eliminó los regidores y demás cargos perpetuos existentes en los municipios; y se delinearon las atribuciones de la autoridad municipal en diversas áreas, como salubridad, orden público, instrucción primaria, beneficencia y obras públicas.

Más adelante, el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, conocida como la *Constitución de Apatzingán*, de 1814, el primer documento constitucional de la “América Mexicana”, en el que se planteó la Independencia de México de la Metrópoli, aunque abordó de manera acotada el

⁵³ Chust Calero, Manuel, “La revolución municipal, 1810-1823”, en Ortiz Escamilla, Juan y Serrano Ortega, Juan Antonio (eds.), *Ayuntamientos y liberalismo gaditano en México*, Michoacán, El Colegio de Michoacán - Universidad Veracruzana, 2007, p. 33.

tema municipal, reconoció la continuidad de los gobiernos locales, en pueblos, villas y ciudades.

La Constitución de Apatzingán es en gran medida un texto original pensado y dirigido a la Nación mexicana donde se manifiesta el deseo de justicia, igualdad social y gobierno regido por principios y equilibrador de las inequidades existentes. Recibió la influencia de las Constituciones de la Revolución Francesa y del pensamiento del Siglo de las Luces, en particular de las ideas de Rousseau y Montesquieu.⁵⁴

En 1821, en *El Plan de Iguala* se establecería la Independencia de los territorios que, en mayor parte, actualmente ocupan México; en este documento se mantendrían vigentes los preceptos de la *Constitución de Cádiz*, sin embargo, las finanzas de municipios se verían afectadas. Se signarían los *Tratados de Córdoba* y se formalizaría la Independencia nacional, constituyéndose el Primer Imperio Mexicano, encabezado por Agustín de Iturbide, el Libertador, artífice y consumidor de la Independencia, y quien adoptaría el nombre de Agustín I de México.

Más tarde, en 1824, se constituiría la Primera República Federal, en la cual se dio libertad a las entidades para organizar la administración pública local; en esta Ley suprema, la primera del México independiente, no se reconoció formalmente al municipio como parte del entramado institucional, sin embargo, éste subsistió en la práctica, pues, los Estados de la Federación adoptaron la *Constitución de Cádiz* como referencia para su organización.

En la historia constitucional paradójicamente son, según afirma Tena Ramírez las constituciones centralistas las que se ocuparon en el siglo XIX con mayor rigor de asignarles funciones y dotarlos así de autoridad [...]⁵⁵

En ese sentido, los artículos del 22 al 26 de la Sexta Ley, *División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos*, de las *Leyes*

⁵⁴ Gamas Torruco, José, *El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. Constitución de Apatzingán*, México, UNAM - Museo de las Constituciones, 2015, p. 15, disponible en: <https://museodelasconstituciones.unam.mx/wp-content/uploads/2023/03/Cons-Apatzingan-2015.pdf>

⁵⁵ Hernández Espíndola, Olga, *op. cit.*, p. 263.

*Constitucionales de 1836*⁵⁶, contemplan la organización de los municipios y sus autoridades, así como funciones que la propia *Ley Constitucional* les asignan. En el artículo 22 se asentaba en qué pueblos se instaurarían Ayuntamientos, dependiendo de la cantidad de población; asimismo, qué figuras deberían representar a poblaciones menores, y se establecía que éstas serían administradas por jueces de paz.

22. Habrá ayuntamientos en las capitales de Departamento, en los lugares en que los había el año 1808, en los puertos cuya población llegue á [sic] cuatro mil al mas [sic], y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población, habrá jueces de paz, encargados también de la policía, en el número que designen las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos.⁵⁷

Por su parte, en el artículo 25 de la misma *Ley Constitucional* definía las funciones de los Ayuntamientos, las cuales eran muy variadas, e iban desde el cuidado de cárceles y hospitales, hasta la recaudación de impuestos, pasando por la construcción de infraestructura; sin dejar de lado la puntualización que hace de la “conservación de la tranquilidad y el orden público”, lo que podríamos interpretar como el establecimiento de un orden de gobierno en los municipios.

25. Estará á [sic] cargo de los ayuntamientos, la policía de salubridad y comodidad: cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y de la recaudación é [sic] inversión de los propios y arbitrios; promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden [sic] público en su vecindario, todo con absoluta sujeción á [sic] las leyes y reglamentos.⁵⁸

⁵⁶ También conocida como *Constitución de 1836*.

⁵⁷ *Sexta Ley Constitucional de 1836*, artículo 22.

⁵⁸ *Ibidem*, artículo 25.

En 1857, la nueva Constitución retomaría el enfoque federalista en nuestro país, pero, nuevamente, se prestaría poca atención a los municipios, dejando a los Estados la facultad para regularlos.

La Segunda Intervención Francesa y el Imperio de Maximiliano traerían consigo una nueva forma de organización político-administrativa; aunque el régimen imperial centralizaba el poder y la toma de decisiones, éste sí consideraba al municipio como parte de la estructura de gobierno.

El Territorio nacional se divide, por ahora, para su administración, en ocho grandes divisiones; en cincuenta departamentos; cada departamento en distritos, y cada distrito en municipalidades. Una ley fija el número de distritos y municipalidades, y su respectiva circunscripción.⁵⁹

Durante el Segundo Imperio, los pueblos con al menos mil habitantes podían constituirse en municipios, para lo cual deberían acreditar que contaban con los elementos necesarios para cubrir los gastos de la administración; sin embargo, para que estos municipios pudieran contar con Ayuntamiento, el número de habitantes debería ascender a tres mil. Por otra parte, el número de concejales se determinaría de acuerdo con el número de habitantes.

⁵⁹ *Estatuto Provisional del Imperio*, artículo 52.

Autoridades municipales según cantidad de habitantes, 1865

<i>Habitantes en cada municipio</i>	<i>Concejales de los ayuntamientos</i>	<i>Alcaldes</i>	<i>Comisarios municipales</i>
1 000 a menos de 3 000	No tiene	No tiene	1 Con un Consejo Municipal
De 3 000 a 6 000	5	1	No tiene
De 6 000 a 12 000	9	1	No tiene
12 000 a 50 000	11	1	No tiene
De 50 000 a 100 000	13	1	No tiene
De 100 000 en adelante	Hasta 19 a juicio del prefecto	1	No tiene

Fuente: *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano* en María del Carmen Salinas Sandoval.⁶⁰

Posteriormente, durante el Porfiriato, el ámbito municipal sería relegado una vez más, sobre todo por la centralización del poder y la toma de decisiones. Si bien es cierto, en 1897 la *Ley General de Ingresos Municipales* dispuso las bases para la captación de recursos por parte de los municipios, en los hechos, el control centralizado de la administración pública limitaría la autonomía de los Ayuntamientos.

1.1.8. El municipio en la Constitución de 1917

En 1910, el país afrontaría, una vez más, un movimiento armado, la Revolución Mexicana, que en un primer momento buscaba desplazar del Poder a Porfirio Díaz; pero una vez logrado este objetivo, el nuevo reto al que se enfrentarían los revolucionarios sería el del establecimiento de nuevas reglas, para el acceso al poder y a su transmisión pacífica.

⁶⁰ Salinas Sandoval, María del Carmen, "Organización municipal durante el Segundo Imperio. Un análisis de la legislación", en Galeana, Patricia, *La legislación del Segundo Imperio*, México, Secretaría de Cultura - INERHM, 2016, pp. 233-272, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4551/10.pdf>

El 26 de diciembre de 1914, Venustiano Carranza publicó un decreto en el que se incorporó la figura del municipio libre en el artículo 109 de la Constitución de 1857. A partir de entonces el municipio libre se convirtió en una institución constitucional en nuestro país.⁶¹

Posteriormente, en 1916, Venustiano Carranza, primer jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo de la República Mexicana, convocaría al Congreso Constituyente de 1916-1917, del cual emanaría la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*⁶² que actualmente rige en México.

En el Congreso Constituyente, durante la discusión de los artículos 40 y 41, aparecería el tema del municipio y su incorporación a la nueva Ley fundamental; el diputado guanajuatense Jesús López Lira sugeriría añadir a la definición constitucional de República representativa, democrática y popular, “que tengan como base de su organización política el municipio libre”⁶³, lo cual no se consiguió.

Sería en el artículo 115, actualmente vigente, en el cual se plasmaría todo lo relacionado con el municipio, como parte integral del entramado institucional del país. A continuación, se transcribe el texto original de este artículo:

Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

- I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

⁶¹ Acedo, Blanca, *A cien años del municipio libre como institución constitucional, 1914-2014*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2015, p. 7.

⁶² La cual reformaba la de 1857, que a su vez reformaba la de 1824.

⁶³ Acedo, Blanca, *op. cit.*, p. 11.

II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.

III.- Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los Gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los Gobernadores, substitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados, será proporcional al de habitantes de cada uno, pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser Gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.⁶⁴

Este artículo ha evolucionado, para, en mayor medida, otorgar al municipio un abanico más amplio de facultades y responsabilidades. “En la Constitución de 1917 finalmente se logró la aspiración de los liberales decimonónicos de que en la Constitución federal se instituyera el municipio libre”⁶⁵; sin embargo, no es suficiente, existen pendientes en relación con este tema, Eduardo López Sosa considera que con la finalidad de propiciar una mayor

⁶⁴ Cfr. *Análisis del artículo 115 Constitucional del Centro de Documentación y Análisis, Archivos y Compilación de Leyes*, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponible en: <https://www.supremacorte.gob.mx/sites/default/files/cpeum/documento/2021-02/CPEUM-115.pdf>

⁶⁵ Acedo, Blanca, *op. cit.*, p. 12.

participación ciudadana y fortalecer las estructuras del ámbito municipal, es necesario, primero, consolidar al municipio libre.

A través del municipio se puede alcanzar un alto grado de eficacia del sistema federal mexicano, sobre todo si se logra el *principio de municipio libre*, pues este propicia una efectiva participación ciudadana y conlleva un fortalecimiento de las estructuras municipales [...]⁶⁶

Desde diferentes perspectivas del análisis del poder público municipal, se considera imprescindible el fortalecimiento de los mecanismos democráticos de elección de autoridades y el perfeccionamiento de las instituciones, aunado a un impulso decidido a la participación ciudadana en los asuntos públicos.

1.2. Democracia local y representación política

Hablar de democracia, como en el caso del municipio, nos remite a la Antigua Grecia y a su concepción del Poder y la organización de éste; etimológicamente, la palabra democracia tiene sus raíces en las palabras griegas *demos* (pueblo) y *kratos* (Poder), por lo que podríamos definirla como “el Poder del pueblo”⁶⁷; es decir, en un régimen democrático, la soberanía y el Poder recaen en el pueblo. En el caso de México el pueblo está encarnado en la ciudadanía, misma que tiene que cumplir con ciertas características para poder ser parte de la toma de decisiones.

En la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* se asientan los requisitos que deben cumplir las mujeres y los hombres (varones dice la Constitución) mexicanos, para ser considerados ciudadanos.

Artículo 34. Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

⁶⁶ López Sosa, Eduardo, *op. cit.*, p. 211.

⁶⁷ Cfr. Baños, Marco Antonio, “Democracia, igualdad y confianza”, *Pluralidad y Consenso*, México, vol. 6, núm. 30, 2016, pp. 146-155, disponible en: <http://www.revista.ibd.senado.gob.mx/index.php/PluralidadyConsenso/article/view/389/375>

- I. Haber cumplido 18 años, y
- II. Tener un modo honesto de vivir.

Sin embargo, en los hechos, la ciudadanía sólo puede demostrarse mediante la exhibición de la credencial para votar, con fotografía, expedida por el Instituto Nacional Electoral (INE), una vez que la o el ciudadano se ha inscrito en el Registro Federal de Electores. Además, la credencial de elector es el instrumento por medio del cual se ejerce el derecho de votar y se obtiene la prerrogativa de ser votado. El artículo 130 de la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* dispone que:

Artículo 130.

1. Los ciudadanos están obligados a inscribirse en el Registro Federal de Electores y a informar a éste de su cambio de domicilio dentro de los treinta días siguientes a que éste ocurra.
2. Asimismo, los ciudadanos participarán en la formación y actualización del Padrón Electoral en los términos de las normas reglamentarias correspondientes.

Entendemos a la democracia como un régimen jurídico y político, que tiene como base la participación libre y activa de la ciudadanía en la toma de decisiones; sin embargo, en el caso mexicano, el legislador fue más allá y plasmó en la Ley fundamental que en nuestro país la democracia se entiende como un sistema de vida.

[...] considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.⁶⁸

Ese sistema de vida tiene que ser promovido desde la base, desde el ciudadano, el cual es el beneficiario de ese constante mejoramiento económico,

⁶⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 3, fracción II, inciso a).

social y cultural, los cuales deben ser impulsados por los órganos gubernamentales, pero siempre con el involucramiento de la sociedad. Es fundamental que la ciudadanía, como poseedora de la soberanía nacional, esté permanentemente involucrada en los asuntos públicos.

1.2.1. Creación del Estado de Querétaro

Hace poco más de 200 años, el 21 de diciembre de 1823, el doctor Félix Osores Sotomayor, diputado por Querétaro en el Segundo Congreso Constituyente 1823-1824, pronunció su célebre discurso ante el pleno de la asamblea; esta disertación constituiría un elemento esencial en el respaldo al derecho inalienable de la provincia de Querétaro a ser reconocida como un Estado de la naciente Federación.

Las palabras de Osores Sotomayor encarnan la convicción del pueblo queretano y sus representantes de continuar con el estatus de entidad subnacional, o Estado integrante del nuevo país. La exposición del representante queretano dejaría de manifiesto el sentido de identidad existente y la responsabilidad de la entonces provincia con la construcción y consolidación del proyecto de nación; asimismo, rememoraba el papel crucial que hasta el momento había venido desempeñando la provincia de Querétaro, como su participación en las Cortes de Cádiz:

[...] Llegó por fin el tiempo en que la Junta Central convocase para las Cortes extraordinarias de Cádiz en 1810, y como para estas partes se creó y autorizó la junta que se llamó preparatoria para que designase las capitales que habían de elegir diputados, siendo una de ellas Querétaro, por su población y por tener de antemano ganado voto en Cortes, se le mandó que eligiese diputado, y por fortuna o porque la junta no tenía conocimiento de los pueblos de Querétaro o porque quiso reintegrarla del territorio que se le adeuda, o por aliviar al partido de la villa de Cadereyta que está casi a la espalda de Querétaro en su contacto, y que por todo género de relaciones se une con ella, le agregó a dicho partido para el efecto sólo de elecciones, y en efecto, así se hicieron no sólo las

primeras, sino las siguientes hasta las últimas para los cuatro diputados, que conforme a la convocatoria debe tener en este Congreso aquella Provincia.⁶⁹

Las palabras de Félix Osoreo trascendieron la oratoria, pues en ellas se encuentran contenidos los anhelos y aspiraciones del pueblo queretano de formar parte del pacto federal, como elemento fundamental de éste y no como anexo disgregado de otras entidades.

Querétaro a nadie rivaliza ni da qué sentir; dice y ha dicho: *Da mihi portionem substantiae*⁷⁰, y ahora recomienda a la justificación del Congreso lo que es y puede ser, para que le dé el lugar que le corresponde entre los Estados que van a formar la Federación Mexicana.⁷¹

Juan Ricardo Jiménez Gómez, en la nota introductoria del libro *Discurso de Félix Osoreo para el reconocimiento de Querétaro como Estado de la Federación (1823)*, publicado en el marco del bicentenario de la erección del Estado de Querétaro, como parte integrante de la Federación, realiza un amplio análisis del discurso que le dio sustento al reconocimiento del territorio que hasta el momento era la provincia de Querétaro y, a partir de entonces, sería conocido y reconocido como Estado de Querétaro.

El académico queretano acude a distintas fuentes para realizar un análisis de la conformación de las autoridades en el territorio; uno de estos análisis lo lleva a cabo a las diversas autoridades existentes entre 1820 y 1824. En la tabla que se presenta a continuación se puede apreciar como el Ayuntamiento constitucional es una constante, convirtiéndolo en un elemento *sine qua non* de la nueva conformación político-jurídico-administrativa de la nueva nación.

⁶⁹ Osoreo Sotomayor, Félix, "Discurso", en Jiménez Gómez, Juan Ricardo, *Discurso de Félix Osoreo para el reconocimiento de Querétaro como Estado de la Federación (1823)*, Santiago de Querétaro, Congreso del Estado de Querétaro, 2023, p. 55, disponible en: https://site.legislaturaqueretaro.gob.mx/CloudPLQ/Editorial/EI_Discurso_de_F%C3%A9lix_Osoreo.pdf

⁷⁰ Dame una porción de sustancia.

⁷¹ Osoreo Sotomayor, Félix, *op. cit.*, p. 59.

Órganos políticos locales en Querétaro (1820-1824)

Órgano	Temporalidad				
	1820-1821	1821. Desde Junio 28	1822	1823	1824. Hasta Febrero 17
Subdelegado de intendente	o				
Gobernador político y militar	o				
Intendente interino		o			
Jefe político superior			o	o	o
Diputación Provincial			o	o	o
Ayuntamiento constitucional	o	o	o	o	o
Comandante militar		o	o	o	o
Juez de Letras		o	o	o	o

Fuente: Juan Ricardo Jiménez Gómez.⁷²

En otro de los cuadros que nos comparte Jiménez Gómez se puede observar cómo el Ayuntamiento de Querétaro, hace dos siglos, era incluso un órgano más robusto que el que actualmente gobierna el municipio en el que se asienta la capital queretana.

El Ayuntamiento de Querétaro en 1823 estaba conformado por 22 integrantes, distribuidos de la siguiente manera: cuatro alcaldes, 16 regidores y dos procuradores síndicos; en contraste, el actual Ayuntamiento de Querétaro se conforma por 16 integrantes: una Presidencia Municipal, dos Sindicaturas y 13 Regidurías.

⁷² *Ibidem*, pp. 17-18.

Ayuntamiento de la ciudad de Querétaro en 1823

<i>Cargo</i>	<i>Nombre</i>	<i>Canti- dad</i>
<i>Alcaldes</i>	1° Licenciado Vicente Lino Sotelo 2° Julian Sanfuentes 3° Matías Ciris de la Guerra 4° Salvador Frías ⁷³	4
<i>Regidores</i>	José Diego Septién (decano)	16
	Mariano Guevara	
	Rafael Luque	
	Sabás Antonio Domínguez	
	Licenciado Francisco Gómez Carrasco	
	Francisco [Díez de] Bustamante	
	Manuel García Orge	
	Pantaleón Mariscal	
	José María Avilés (e)	
	Ramón Covarrubias (e)	
	Manuel García Orge (e)	
	Manuel López (e)	
	Roque de Mier (e)	
	Francisco Jiménez (e)	
Antonio de la Llata (e)		
Licenciado Martín Rodríguez García (e)		
<i>Procuradores síndicos</i>	Celso Fernández Manuel Vallejo	2
<i>Total</i>	...	22

Fuente: Juan Ricardo Jiménez Gómez.⁷³

1.2.2. Estado y municipios

Una vez consumada la Independencia, el Poder Ejecutivo en Querétaro continuó a cargo de quien detentaba el mando político. Y tras la promulgación de la primera Constitución federal de México y, con ello, la creación del Estado de

⁷³ *Ibidem*, p. 22.

Querétaro, por el Constituyente Federal de 1823-1824, se procedería a conformar el primer Congreso Constituyente de Querétaro.

Este Congreso Constituyente tomaría la decisión de cambiar la estructura político-jurídico-administrativa de la entidad y decretaría que el gobierno estatal estaría a cargo de un triunvirato provisional.

El primer Congreso Constituyente decretó que el gobierno estatal recaería en tres ciudadanos que formarían el primer gobierno de Querétaro independiente: el Supremo Poder Ejecutivo Provisional del Estado. El triunvirato fue integrado por Andrés Quintanar, José Manuel Septién y Juan José Pastor, quienes gozaban de gran reconocimiento. Su función principal fue mantener un clima de paz para que el Congreso pudiera redactar la primera Constitución del estado [...] ⁷⁴

El Congreso Constituyente de 1824-1825 promulgó la primera *Constitución Política del Estado de Querétaro*, el 12 de agosto de 1825; este documento fundamental de la entidad estableció una nueva división territorial y una nueva organización administrativa. Esta distribución de órganos y facultades, plasmada en el Título II de la mencionada Constitución, reorganizó la estructura política de Querétaro. El territorio estatal, de acuerdo con el artículo 4, se conformó a partir del territorio de los existentes partidos de Querétaro, San Juan del Río y Cadereyta.

Por su parte, en lo relativo a la división administrativo-territorial de Querétaro, el artículo 5 determinó seis distritos ⁷⁵, cada uno de ellos compuesto por varias municipalidades. Estos distritos fueron: 1) Amealco, 2) Cadereyta, 3) San Juan del Río, 4) San Pedro Tolimán, 5) Querétaro y 6) Jalpan. Cada distrito se subdividía en municipalidades, las cuales incluían los principales asentamientos urbanos y áreas rurales circundantes existentes al momento.

⁷⁴ Nieto Castillo, Gabriela, *et. al.*, *Querétaro. Historia de las instituciones jurídicas*, México, UNAM-Senado de la República, 2010, pp. 19-20, disponible en: <https://repositorio.unam.mx/contenidos/5024351>

⁷⁵ Entendidos como una división político-administrativa de la época y cuyo origen encontramos en la forma de organización española; no como actualmente los concebimos, sólo como una demarcación territorial en la cual se eligen diputados locales o federales.

Esta primera división municipal del Querétaro independiente comprendía 20 municipalidades (con la posibilidad de ser 22) y respondía a la diversidad geográfica y poblacional de la entidad. En el distrito de Amealco se incluían las municipalidades de Amealco y Huimilpan; Cadereyta comprendía las municipalidades de Cadereyta y Real del Doctor; San Juan del Río abarcaba las municipalidades de San Juan del Río y Tequisquiapan; por su parte, San Pedro Tolimán englobaba las municipalidades de San Pedro Tolimán, San Francisco Tolimanejo, Santa María Peñamillera y San Miguel Tolimán; el distrito de Querétaro se componía de las municipalidades de Querétaro, San Francisco Galileo, San Pedro de la Cañada y Santa Rosa; y en el distrito de Jalpan se encontraban las municipalidades de Jalpan, San José de los Amoles, San Pedro Escanela, Landa, Arroyo Seco y Nuestra Señora de Guadalupe Ahuacatlán, así como la eventual incorporación a este distrito de las municipalidades de Pacula y Jiliapan, en caso de obtener esos territorios para Querétaro.

La *Constitución Política del Estado de Querétaro* de 1825 colocó las bases del entramado institucional municipal, con la creación de las municipalidades previamente referidas; sin embargo, la atención prestada al municipio fue muy limitada.

La Constitución queretana de 1825, como en muchas entidades de la República, denominó al apartado del municipio “Del gobierno económico político de los pueblos”, al que dedicó apenas once artículos, sin concederle la atención que tuvo en el Antiguo Régimen.⁷⁶

En la evolución, tanto en su parte organizativa como estructural, de prácticamente todos los cuerpos normativos, la constante fue precisamente esa, no considerar relevante el ámbito municipal; a lo largo del siglo XIX se aprecia el patrón en la división territorial establecida en la primera Ley fundamental local, prácticamente sin cambios.

⁷⁶ Jiménez Gómez, Juan Ricardo, *El Primer Congreso Constituyente de Querétaro, (1824-1825)*, Santiago de Querétaro, Congreso del Estado de Querétaro, 2023, p. 58, disponible en: https://site.legislaturaqueretaro.gob.mx/CloudPLQ/Editorial/Congreso_Constituyente.pdf

En la Constitución de 1833 se encuentra la misma estructura de seis distritos, con la misma cantidad de municipalidades (20) y conservando la redacción de la posible inclusión de dos más, en caso de obtener esos territorios. En términos de forma, el municipio de San Francisco Galileo, en la Constitución de 1825, ahora aparecía como Villa del Pueblito, en la Constitución de 1833.

CONSTITUCIÓN DE 1825	CONSTITUCIÓN DE 1833	CONSTITUCIÓN DE 1869	CONSTITUCIÓN DE 1879
Amealco	Amealco	Amealco	Amealco
Huimilpa [sic]	Huimilpan	Huimilpan	Huimilpan
Cadereita [sic]	Cadereyta	Cadereyta	Cadereyta
-----	-----	Bernal	Bernal
-----	-----	Vizarrón	Vizarrón
Real del Doctor	Real del Doctor	Real del Doctor	Real del Doctor
San Juan del Rio [sic]	San Juan del Río	San Juan del Río	San Juan del Río
Tequisquiapam [sic]	Tequisquiapan	Tequisquiapan	Tequisquiapan
San Pedro Toliman [sic]	San Pedro Tolimán	San Pedro Tolimán	San Pedro Tolimán
San Francisco Tolimanejo	San Francisco Tolimanejo	San Francisco Tolimanejo	San Francisco Tolimanejo
Santa María Peñamillera [sic]	Santa María Peñamiller	Santa María Peñamiller	Santa María Peñamiller
San Miguel Toliman [sic]	San Miguel Tolimán	-----	-----
Querétaro	Querétaro	Querétaro	Querétaro
San Francisco Galileo	Villa de Santa María del Pueblito	Villa del Pueblito	Villa del Pueblito
San Pedro de la Cañada	San Pedro de la Cañada	San Pedro de la Cañada	San Pedro de la Cañada
Santa Rosa	Santa Rosa	Santa Rosa	Santa Rosa
Xalpan [sic]	Jalpan	Jalpan	Jalpan

San José de los Amóles [sic]	San José de los Amoles	San José de los Amoles	San José de los Amoles
San Pedro Escanela	San Pedro Escanela	San Pedro Escanela	San Pedro Escanela
Landa	Landa	Landa	Landa
Arroyoseco	Arroyoseco	Arroyoseco	Arroyoseco
Nuestra Señora de Guadalupe Ahuacatlán	Nuestra Señora de Guadalupe Ahuacatlán	Nuestra Señora de Guadalupe Ahuacatlán	Nuestra Señora de Guadalupe Ahuacatlán
Pacula *	Pacula *	Pacula *	Pacula *
Jiliapan *	Jiliapan *	Jiliapan *	Jiliapan *

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en la tabla previa, desde la creación del Estado de Querétaro, en 1824, y durante todo el siglo XIX, la cantidad de municipios se mantuvo constante, incluso incrementándose en algún momento, debido al crecimiento de ciertas poblaciones; particularmente, en la *Constitución para el Régimen Interior del Estado Libre, Soberano e Independiente de Querétaro*, de 1869, se aprecia como en el distrito de Cadereyta aparecieron dos nuevas municipalidades: Bernal y Vizarrón; en esta misma Constitución, desaparecía como municipio San Miguel Tolimán, del distrito de San Pedro Tolimán.

Pero sería en la *Constitución de 1917* en la que la administración municipal sufriría un revés importante; esta Ley fundamental de la entidad desapareció de un día para otro las municipalidades existentes durante casi un siglo, estableciendo en su articulado que a partir de entonces sólo existirían seis municipios y estos quedarían asentados en los antiguos distritos del Estado, a saber: Amealco, Cadereyta, Jalpan, Querétaro, San Juan del Río y Tolimán.

El 30 de junio de 1923 se publicaría en *La Sombra de Arteaga*⁷⁷ una reforma a la *Constitución de 1917*, por medio de la cual se agregaba un nuevo

⁷⁷ Periódico oficial de Gobierno del Estado de Querétaro.

municipio a la entidad: Colón; sin embargo, el 1 de noviembre de 1928, dejaría de ser considerado como municipio.

Más tarde, el 28 de mayo de 1931, una nueva reforma a la Constitución dispuso 11 municipios: Amealco, Cadereyta, Colón, Corregidora, Jalpan, Marqués, Querétaro, San Juan del Río, Santa Rosa, Tequisquiapan y Tolimán.⁷⁸

El 6 de julio de 1939, una nueva reforma constitucional reconfiguró el escenario municipal; se conservaron 11 municipios, pero no los mismos de 1931; ahora la Constitución estableció las siguientes municipalidades: Amealco, Arroyo Seco, Cadereyta, Colón, Corregidora, Jalpan, Pinal de Amoles, Querétaro, San Juan del Río, Tequisquiapan y Tolimán.⁷⁹

La reforma constitucional que instauró 18 municipios en el Estado de Querétaro, la configuración actual, se llevó a cabo el 24 de abril de 1941; con ella quedaron asentados los siguientes municipios: Amealco, Arroyo Seco, Cadereyta, Colón, Corregidora, Jalpan, Pinal de Amoles, Querétaro, San Juan del Río, Tequisquiapan, Tolimán, La Cañada, Pedro Escobedo, Huimilpan, San Joaquín, Landa de Matamoros, Ezequiel Montes y Peñamiller.

El 2 de mayo de 1974 se realizó una reforma constitucional más que modificó los nombres de los municipios de Jalpan y Cadereyta, para a partir de entonces denominarlos Jalpan de Serra y Cadereyta de Montes.

La *Constitución Política del Estado de Querétaro* de 1986, conservó los 18 municipios existentes hasta el momento, con algunos ajustes en sus nombres: Amealco, Arroyo Seco, Cadereyta de Montes, Colón, Corregidora, Jalpan de Serra, Pinal de Amoles, Querétaro, San Juan del Río, Tequisquiapan, Tolimán, El Marqués, Pedro Escobedo, Huimilpan, San Joaquín, Landa de Matamoros, Ezequiel Montes y Peñamiller.

⁷⁸ Nótese cómo el legislador empezó a reestablecer las municipalidades preexistentes a la Constitución de 1917.

⁷⁹ Desaparecían Marqués y Santa Rosa, y aparecían Arroyo Seco y Pinal de Amoles.

Finalmente, el 23 de abril de 1987 se llevó a cabo una reforma que tuvo un impacto en la nomenclatura municipal, cuando se modificó el nombre de Amealco por el de Amealco de Bonfil.

Los municipios alguna vez existentes en Querétaro y que no volverían a aparecer en nuestra Carta fundamental serían: 1) Real del Doctor, 2) San Miguel Tolimán, 3) Santa Rosa, 4) San Pedro Escanela, 5) Nuestra Señora de Guadalupe Ahuacatlán, 6) Bernal y 7) Vizarrón.

1.3. Administración pública municipal

La administración pública municipal se encuentra subordinada a las decisiones tomadas por el Ayuntamiento, como órgano de gobierno del municipio; es la instancia operativa del gobierno municipal y, de acuerdo con el artículo 29 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, encabezada por la o el titular de la Presidencia Municipal, quien a su vez es integrante del Ayuntamiento.

Artículo 29.- La administración pública municipal depende del Presidente Municipal como órgano ejecutivo. Dicha administración pública podrá ser centralizada, desconcentrada y paramunicipal, conforme al reglamento correspondiente de cada municipio, en el cuál [sic] se distribuirán las competencias de las dependencias y entidades que la integren.

Al constituir el ámbito de administración pública más cercano a la ciudadanía y, a su vez, responsable de la proporcionar los servicios básicos e impulsar el desarrollo económico y social de la ciudadanía, lo convierten en elemento clave, razón por la cual es necesario analizarla en el contexto de la presente investigación.

La eficiencia, transparencia y cercanía a la ciudadanía por parte de la administración pública municipal son elementos *sine qua non* del buen funcionamiento de un municipio; por ello, resulta de la mayor relevancia que los integrantes de su órgano de gobierno, el Ayuntamiento, tengan una vinculación

más directa y permanente con la ciudadanía, pues, de esta forma, sus decisiones tendrían un impacto en las necesidades de las y los votantes.

El Ayuntamiento, además de ser el órgano de gobierno del municipio, en el cual se toman decisiones políticas y reglamentarias, también ejerce funciones de control sobre la administración; la o el titular de la Presidencia Municipal es la cabeza de la administración pública municipal; las Sindicaturas son responsables de la representación jurídica del municipio; y las Regidurías, participando en comisiones y en Cabildo, establecen lineamientos de políticas públicas y de supervisión de la ejecución de los programas municipales.

Un funcionamiento adecuado de la administración pública municipal tiene una vinculación directa con la calidad de las decisiones del Ayuntamiento, así como de la capacidad de sus integrantes para ejercer el gobierno de manera eficiente; por ello, es indudable que la forma de elección de Sindicaturas y Regidurías tienen un impacto directo, primero, en la eficiencia administrativa, y, segundo, en una mejor gobernanza, determinadas por la representación ciudadana, la legitimidad de los funcionarios electos y su capacidad de gestión al interior del Ayuntamiento.

Capítulo 2. Conformación municipal y régimen jurídico en Querétaro

El artículo 115 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* es el punto de partida de la conformación, estructura, organización y funcionamiento de los municipios en México. En este precepto normativo se encuentra el fundamento del municipio libre, en términos generales, y del gobierno municipal y el Ayuntamiento, en términos particulares.

Los municipios cuentan con autonomía para el manejo de sus asuntos, en los cuales se encuentran la administración de la hacienda pública municipal y la prestación de servicios, siempre de acuerdo con la normatividad federal y estatal existentes. Las leyes de la entidad, acordes con la Constitución federal, asientan que el Ayuntamiento es el órgano colegiado de gobierno del municipio y definen estructura, funciones y responsabilidades.

En el capítulo previo de este trabajo de investigación se ha realizado un análisis de los antecedentes del municipio actual. En el presente capítulo se estudiará la estructura organizativa y el régimen jurídico de los Ayuntamientos en el Estado de Querétaro.

2.1. De la administración municipal al gobierno municipal

En 1999 se llevó a cabo una reforma constitucional que reconoció a los municipios como ámbito de gobierno; lo que permitió evolucionar al municipalismo, pues, los Ayuntamientos no serían ya órganos administrativos, sino de gobierno.

En el artículo 115 original de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en su fracción I, se ordenaba que “Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado”.

Durante todo el siglo XX, los municipios eran entes públicos limitados solamente a la administración; gobernar y, por lo tanto, ejercer el Poder estaba reservado a los ámbitos estatal y nacional.

A lo largo del siglo XX al municipio mexicano se le mantuvo prácticamente relegado, sin embargo, se promovieron reformas como la de finales de 1982 y la de 1999 cuando se le precisaron sus funciones y cometidos fundamentales, se le canalizaron mayores recursos y se le brindó el carácter de gobierno, no obstante dichas reformas han sido insuficientes para lograr un genuino desarrollo municipal conjuntamente con la comunidad, la sociedad y la ciudadanía de su entorno inmediato.⁸⁰

En 1999, como se mencionó previamente, se reformaría el artículo 115 constitucional para otorgar a los municipios facultades de gobierno; a partir del 23 de diciembre de ese año, la fracción I del citado artículo consagra: “Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine”.

Esta reforma generaría cambios muy profundos en la forma de organización del país y de las entidades federativas, con énfasis en los municipios, los cuales adquirieron mayor autonomía, capacidad de gestión y participación en la toma de decisiones. Este nuevo marco normativo del país, al darle la categoría de gobierno y ya no de mera administración, consolidó al ámbito municipal como una de las piezas fundamentales del engranaje de la federación mexicana, colocando al gobierno municipal como elemento central de la democracia participativa y de los principios que le dan sustento al federalismo mexicano, como reza el artículo 115 constitucional: “Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y

⁸⁰ Moreno Espinosa, Roberto *et. al.* (coords.), *El municipio mexicano ante los grandes retos del siglo XXI*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2015, p. 6.

popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre”.

Una diferencia fundamental entre el municipio como entidad gubernamental es la ampliación de sus facultades tácitas de injerencia en los asuntos públicos. De ser simplemente agencias administrativas encargadas de ofrecer los servicios públicos definidos constitucionalmente, se convirtieron en instancias responsables de precisar los problemas públicos, elegir los mecanismos de acción propicios, definir las políticas públicas y programas gubernamentales necesarios, implementarlos de manera corresponsable con los ciudadanos, así como evaluar el desempeño, los resultados y el impacto de sus acciones, y rendir cuentas.⁸¹

Las posibilidades se potenciaron, los municipios ahora podían tener un papel cada vez más activo y protagónico, frente a las necesidades de la ciudadanía, contribuyendo, mediante la gestión pública y el ejercicio de gobierno, a impulsar el desarrollo de su entidad, y a generar mejores condiciones de vida para sus habitantes, en la medida de sus capacidades económicas, mediante la prestación de servicios públicos, pero, de manera fundamental, mediante un gobierno cercano al ciudadano, que no sólo sea gestor, sino también impulsor del desarrollo comunitario.

2.2. Integración de los Ayuntamientos en Querétaro

En el Estado de Querétaro, “cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa”, establece el artículo 2 de la *Ley Orgánica Municipal*; los Ayuntamientos se integran por una Presidencia Municipal, dos Sindicaturas y un número determinado de Regidurías, que va de siete a trece, dependiendo de la población de cada municipio, al menos de la población cuando

⁸¹ Arellano Gault, David *et al.*, “Gobierno y administración pública municipal: Un panorama de fragilidad institucionalizada”, en Cabrero Mendoza, Enrique y Arellano Gault, David (coords.), *Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, México, CIDE, Colección Coyuntura y Ensayo, 2011, p. 36, disponible en: <http://datos.cide.edu/handle/10089/16462>

se redactó la ley (actualmente hay municipios con mucha población con menos Regidurías que otros con menor población).

Los titulares de la Presidencia Municipal, de las Sindicaturas y de poco más del 50% de las Regidurías son electos en planilla y el resto de las Regidurías son de representación proporcional, de acuerdo con el número de votos obtenidos en el proceso electoral por los partidos políticos que postulan candidaturas o los ciudadanos y ciudadanas que se presentan a la elección sin el respaldo de un partido político.

La integración actual de los Ayuntamientos de los municipios de Querétaro es la siguiente:

MUNICIPIO	PRESIDENCIA	SINDICATURAS	REGIDURÍAS	REGIDURÍAS
	MUNICIPAL		MR	RP
Querétaro	1	2	7	6
San Juan del Río	1	2	6	5
Corregidora	1	2	6	5
El Marqués	1	2	6	5
Cadereyta de Montes	1	2	5	4
Tequisquiapan	1	2	5	4
Amealco de Bonfil	1	2	4	3
Arroyo Seco	1	2	4	3
Colón	1	2	4	3
Ezequiel Montes	1	2	4	3
Huimilpan	1	2	4	3
Jalpan de Serra	1	2	4	3
Landa de Matamoros	1	2	4	3

Pedro Escobedo	1	2	4	3
Peñamiller	1	2	4	3
Pinal de Amoles	1	2	4	3
San Joaquín	1	2	4	3
Tolimán	1	2	4	3

Fuente: Elaboración propia.

2.3. Marco normativo

En México, en general, y en Querétaro, en particular, el marco jurídico que rige la organización, estructura y funcionamiento de los municipios se organiza a partir de lo que consagra la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, particularmente el artículo 115 constitucional; de la Norma fundamental mexicana derivan las constituciones y leyes estatales que regulan a los municipios.

El municipio, como base de la división territorial y de la organización de las entidades federativas⁸², desempeña un papel clave en la vida política, administrativa y social de México.

Como se verá a continuación, la estructura, organización, funcionamiento y alcances de los municipios y los Ayuntamientos (órganos de gobierno), se encuentran definidos de manera clara y precisa en las Constituciones (federal y estatal) y en las leyes que de ellas emanan.

Aunque el municipio es la unidad básica administrativa y de gobierno, con facultades y poder consagrados en la Constitución y las leyes, son muchos los temas que podrían analizarse; sin embargo, en el caso que nos ocupa, nos centraremos en su órgano de gobierno, el Ayuntamiento, y de manera particular en

⁸² Cfr. Artículo 115 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

la elección de sus integrantes, con especial atención en la elección de Sindicaturas y Regidurías.

2.3.1. Normatividad federal

El fundamento de la organización política y administrativa del municipio, en México, lo encontramos, como ya se ha referido ampliamente, en el artículo 115 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; en éste se establecen principios, estructura y organización del gobierno municipal.

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

- I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

[...]

Como se aprecia, la Constitución federal determina que los municipios serán gobernados por un Ayuntamiento, cuyos integrantes deben ser electos mediante votación popular y directa. Asimismo, el propio artículo describe como debe estar compuesto el Ayuntamiento: una Presidencia Municipal y el número de Sindicaturas y Regidurías que la ley determine.

2.3.2. Normatividad estatal

Por su parte *la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro*, retoma los preceptos constitucionales de la Carta Magna del país y en su artículo 7 reafirma la soberanía del pueblo, del cual emana el poder público;

asimismo, contempla la forma de gobierno y consagra que el municipio libre es la base de la organización política y administrativa.

En el mismo sentido, el artículo 35 de la Constitución local dispone el carácter del municipio como base de la división territorial de la entidad y de la organización política y administrativa de Querétaro; a la vez que reafirma la integración del órgano de gobierno municipal.

En la redacción de este artículo, el legislador queretano retomó los preceptos constitucionales federales y los plasmó en la norma local; es decir, que el municipio será gobernado por un Ayuntamiento, el cual será electo por votación popular y directa y que este órgano colegiado estará integrado por una Presidencia Municipal, un número determinado de Regidurías, establecidos en la ley, y hasta tres Sindicaturas.

Por su parte, el artículo 20 de la *Ley Electoral del Estado de Querétaro* reitera que los municipios serán gobernados por un cuerpo colegiado, el cual se denominará Ayuntamiento, mismo que será de elección popular y directa; y precisa que los ayuntamientos estarán integrados por una Presidencia Municipal, dos Sindicaturas y un número determinado de Regidurías, acorde a la población de cada municipio.

En este artículo también se contemplan dos tipos de elecciones: una directa, o de mayoría relativa, en la cual el partido político, coalición, candidatura común o candidatura independiente que obtiene el triunfo, la totalidad de la planilla integrada por candidatas y candidatos a la Presidencia Municipal, a las dos Sindicaturas y al número de Regidurías que establece este artículo, ingresan al cuerpo colegiado; y una indirecta, o de representación proporcional, en la que cada partido político o candidatura independiente, en contienda, que no obtuvo el triunfo, pero que alcanzó al menos el tres por ciento de la votación, tienen derecho a que le sean asignadas Regidurías, así lo mandata el artículo 132 de la *Ley Electoral del Estado de Querétaro*.

Por su parte, en lo relativo a la organización política y administrativa en el ámbito municipal, la *Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro* va delineando en su articulado la organización de los municipios; por ejemplo, el artículo 2, recupera el precepto constitucional y reitera que el órgano de gobierno será el Ayuntamiento, el cual está integrado por una Presidencia Municipal, Sindicaturas y Regidurías.

El artículo 3, del mismo ordenamiento jurídico, precisa que la representación legal del municipio recae en las Sindicaturas; por lo que el velar por los intereses legales y jurídicos de la administración municipal es una de sus principales funciones.

La labor de las Sindicaturas contribuye a la transparencia y legalidad de la gestión pública municipal, salvaguardando los intereses de la comunidad; lo cual redunda en la confianza ciudadana hacia las instituciones municipales. Asimismo, las Regidurías tienen un papel de gran relevancia en los Ayuntamientos, pues, son los que en mayor número integran el cuerpo colegiado de representación ciudadana que gobierna el municipio. Las Regidurías participan, junto a las Sindicaturas y la Presidencia Municipal, en la toma de decisiones, para darle solución a la problemática que afecta a la comunidad, mediante la elaboración y/o actualización de la reglamentación municipal; fungiendo a su vez como vigilantes y supervisores de los acuerdos que tomen al interior del cuerpo colegiado; y como gestores de soluciones a las problemáticas y necesidades ciudadanas.

El Regidor(a) es una autoridad municipal, que integra el Ayuntamiento de un Municipio y participa en la toma de decisiones en forma colegiada. Para ser parte de la toma de decisiones en el Ayuntamiento, el Regidor(a) deberá participar en las Sesiones de Cabildo y trabajar en comisiones.⁸³

⁸³ Coordinación Estatal para el Fortalecimiento Institucional de los Municipios, *Guía práctica del regidor(a)*, San Luis Potosí, México, 2010, p. 18, disponible en: https://www.cefimslp.gob.mx/documentos/guias_practicas/REGIDOR.pdf

La colaboración entre los integrantes del Ayuntamiento, Presidencia Municipal, Sindicaturas y Regidurías, permite un balance en la distribución del Poder, así como una adecuada fiscalización de los recursos públicos, lo que redundará en el fortalecimiento de la gobernanza municipal y en una administración pública más eficiente y transparente; de ahí que Sindicaturas y Regidurías sean factor fundamental en la estructura de gobierno municipal.

Capítulo 3: Modelos de elección de Sindicaturas y Regidurías

En los sistemas democráticos, en general, y en México, en particular, Sindicaturas y Regidurías cumplen un papel fundamental en la representación política, pero también, de acuerdo con la teoría, en la administración pública y en el gobierno municipales; como integrantes del Ayuntamiento, junto con el titular de la Presidencia Municipal, tienen la representación política, producto de elecciones libres y democráticas.

Como se ha mencionado de manera reiterada, la fracción I del artículo 115 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* dispone que los municipios serán gobernados por un Ayuntamiento, un cuerpo colegiado integrado por una serie de individuos que ocupan la Presidencia Municipal, las Sindicaturas y las Regidurías.

Dependiendo del tamaño del municipio, la o el candidato a la Presidencia Municipal es un actor político o social con reconocimiento en todo el territorio o, al menos, con mayores posibilidades de posicionamiento; por su parte las y los candidatos a las Sindicaturas y Regidurías surgen, al interior de los partidos, producto de negociaciones políticas entre los diversos grupos y actores del municipio que los conforman, producto de cuotas políticas; lo que, en teoría, contribuiría a garantizar el triunfo y el acceso al poder municipal de un grupo de individuos que conformarán el Ayuntamiento; sin embargo, lo anterior, genera una serie de consecuencias que en nada abonan a representación ciudadana.

[...] la elección de los miembros del cabildo –regidores y síndicos– a través de listas cerradas y bloqueadas, en los gobiernos municipales en México, está influyendo en los siguientes problemas en el ejercicio del gobierno local: en que se privilegie la formación de una representación partidista en lugar de una representación ciudadana; en una mayor identificación e influencia entre el representante y su respectivo partido, no sólo durante la formación del gobierno, sino también durante el ejercicio cotidiano de éste; en la reducción de las posibilidades de implementar mecanismos de rendición de cuentas ante la

ausencia de conexiones directas entre los representantes y los ciudadanos; y, en que se fomente una tendencia hacia gobiernos mayoritarios debido a que se elige en bloque por un determinado partido político.⁸⁴

Por lo que se refiere a las y los titulares de las Sindicaturas cumplen con una función determinante al interior del Ayuntamiento, como contrapeso del titular de la Presidencia Municipal; pues una de sus funciones es la representación jurídica del municipio, lo que le da un estatus distinto al de las Regidurías.

La palabra Síndico, proviene de las raíces griegas *Syn* (con) y *Dike* (justicia). Algunos autores atribuyen su origen al francés medieval *Syndicus* que significa 'delegado de una ciudad'.

Esta figura nace bajo el Imperio Romano, con el perfil de defensor '*Civitatis*', cuya misión original era velar por los intereses municipales y los derechos de los ciudadanos.⁸⁵

El papel de la Sindicatura, en el gobierno municipal, es fundamental para el equilibrio y contrapeso de las decisiones de la Presidencia Municipal, que cumple dos funciones, la de gobierno, como integrante del Ayuntamiento, pero también la de cabeza de la administración pública municipal y de la ejecución de recursos públicos. La representación jurídica del municipio coloca a síndicos y síndicas como elementos centrales de vigilancia de las decisiones públicas, pues, su tarea estaría encaminada a la protección de los intereses y los derechos de la ciudadanía del municipio; razón por la cual se convierten en un elemento esencial e imprescindible de la estructura administrativa municipal.

La legislación mexicana, en general, y la queretana, en particular, contemplan que la representación jurídica de los municipios recaiga en las Sindicaturas; de manera particular el artículo 3 de la *Ley Orgánica Municipal del*

⁸⁴ Pérez Durán, Ixchel, "Efectos del diseño electoral municipal en la formación y en el ejercicio del poder en México", *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, vol. XVII, núm. 2, 2008, p. 383, disponible en: https://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojs/cide/num_anteriores/Vol.XVII_No.II_2dosem/04_Ixchel_Perez.pdf

⁸⁵ Coordinación Estatal para el Fortalecimiento Institucional de los Municipios, *Guía práctica del(la) síndico*, San Luis Potosí, México, 2010, p. 15, disponible en: https://cefimslp.gob.mx/documentos/guias_practicas/SINDICO.pdf

Estado de Querétaro, dispone que “Los municipios están investidos de personalidad jurídica y dotados de patrimonio propio. La representación legal corresponde al Ayuntamiento, quien la ejercerá a través de los síndicos”.

El legado histórico y la rica tradición jurídica del derecho Romano Germánico traen hasta nuestros días esta figura y la colocan en el centro de las decisiones políticas del municipio, como contrapeso y equilibrio del poder municipal (al menos en la teoría), en concordancia con la misión original de este funcionario público, la de velar por los derechos e intereses de la comunidad. El artículo 33 de la *Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro* establece las atribuciones de síndicas y síndicos en la entidad; de manera particular las de las fracciones VI, VIII y XII:

Artículo 33.- Los Síndicos tendrán las siguientes facultades y atribuciones:

[...]

VI.- Representar legalmente al municipio ante toda clase de tribunales federales y estatales y delegar esta representación, por acuerdo del Ayuntamiento en los casos en que el municipio tenga un interés;

[...]

VIII.- Vigilar que la cuenta pública municipal se integre en la forma y términos previstos en las disposiciones aplicables y se remita en tiempo a la Entidad Superior de Fiscalización;

[...]

XII.- Vigilar que los actos del Presidente Municipal y del Ayuntamiento se ejecuten en términos de estricta legalidad;

[...]

De la lectura puntual de cada una de las fracciones de este artículo, se puede afirmar que son amplias y variadas las funciones que el legislador otorgó a

las Sindicaturas, con la finalidad de determinar controles al órgano de gobierno municipal; convirtiendo a estos funcionarios en una suerte de auditores del ejercicio de gobierno, pues su labor jurídica y de vigilancia, los coloca como el principal contrapeso de la administración pública municipal, en general, y de la Presidencia Municipal, en particular.

La existencia de más de una Sindicatura en los Ayuntamientos posibilita una mayor vigilancia del ejercicio del poder y de la aplicación de los recursos públicos, en beneficio de la población, siempre y cuando ejerzan sus funciones.

En entidades como Campeche o el Estado de México, también se elige una Sindicatura de representación proporcional, lo que permite a la oposición tener presencia en el Ayuntamiento, a través de un funcionario que tenga facultades de representación jurídica y de vigilancia.

Por lo que toca a las Regidurías, éstas son el vínculo permanente entre la comunidad y el órgano de gobierno del municipio, porque simultáneamente tienen ambas categorías: ciudadano que representa un grupo social o un espacio territorial del municipio y a su vez integrante del Ayuntamiento.

En Querétaro, las facultades de las Regidurías las vamos a encontrar en el artículo 32 de la *Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro*:

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;
- 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.

Si llevamos a cabo una comparación entre las facultades de las Sindicaturas y las de las Regidurías, se observa que las de los primeros son mucho más amplias y específicas, lo que los ubica como elemento imprescindible de la conformación de los Ayuntamientos en Querétaro, al cumplir la función de garantes de un buen ejercicio de la administración pública.

Las Regidurías, por su parte, encarnan en sí mismas la representación ciudadana; su existencia se remonta a Grecia y Roma, donde, debido al tamaño de las poblaciones era necesaria la elección de representantes que se encargaran de atender asuntos específicos de la administración pública.

En la actualidad, en México, las realidades políticas de las 32 entidades federativas, los antecedentes históricos en cada una de ellas y del país, y la posibilidad de que las Legislaturas locales legislen en lo referente al ámbito municipal, ha conducido a que la elección de los integrantes del cuerpo colegiado que gobierna el municipio se lleve a cabo a través de diferentes modalidades.

Sin embargo, en todos ellos se observa la elección directa y la de representación proporcional, esta última con la finalidad de otorgar espacios a las

minorías del municipio, las cuales compiten en los procesos electorales; mismas que, si bien es cierto, no logran el triunfo en las urnas, también representan a parte de la población que les votó.

A continuación, se analizarán los distintos modelos de elección de las autoridades municipales existentes en el país.

3.1. Elección de Sindicaturas y Regidurías por planillas y representación proporcional

En este modelo, el cual se aplica en Querétaro, los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes o candidaturas independientes registran ante el órgano electoral a un(a) titular de la Presidencia Municipal, acompañado de al menos una Sindicatura de mayoría relativa (en el caso queretano son dos⁸⁶), así como por un número determinado de Regidurías contemplado en la Ley, de acuerdo con diversos criterios, principalmente el poblacional.

Este sistema combina las elecciones por mayoría relativa y de representación proporcional, las cuales se pueden ubicar de manera clara y precisa en la conformación de los Poderes Legislativos estatal y federal; sin embargo, la elección de mayoría relativa de las y los legisladores se lleva a cabo de manera directa y personal, y no colegiada; por otra parte, la asignación de la representación proporcional es prácticamente similar, es decir, alcanzando un porcentaje determinado de votos, los partidos políticos y las candidaturas independientes tienen derecho a la asignación de plurinominales⁸⁷.

⁸⁶ La fracción III del artículo 35 de la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro* contempla que los Ayuntamientos de la entidad podrán tener “Hasta tres Síndicos”; sin embargo, el artículo 20 de la *Ley Electoral del Estado de Querétaro* lo limita a dos Sindicaturas, “Los Municipios serán gobernados por un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento de elección popular directa, el cual se integrará por una persona titular de la Presidencia Municipal, dos sindicaturas y por el número de regidurías que corresponda [...]”.

⁸⁷ Siempre y cuando existan espacios disponibles, porque se puede dar el caso de que determinada fuerza política o candidatura independiente haya alcanzado el 3% en la elección, sin obtener un asiento en el Ayuntamiento, debido a que ya no existan espacios para repartir, como sucedió en el proceso electoral local 2023-2024 en el Estado de Querétaro: Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Partido del Trabajo (PT), en Amealco de Bonfil; Partido Acción Nacional (PAN), PVEM y dos candidaturas independientes, en Colón;

En el caso de la elección por mayoría relativa, la ciudadanía acude a las urnas y vota por una planilla, integrada por el o la titular de la Presidencia Municipal, Sindicaturas y Regidurías; en la lógica política se entiende que todos los integrantes de una planilla comparten una misma visión política e ideológica o, cuando menos, alineados a la misma plataforma electoral, lo cual implica que un proyecto o una visión política concreta obtiene determinado número de miembros al interior del Ayuntamiento.

Derivado de lo anterior, resulta necesaria la incorporación de las minorías en el órgano de gobierno municipal, es así como aparece la representación proporcional. La asignación de espacios de representación proporcional asegura que las voces de las minorías que no alcanzan el triunfo durante la jornada electoral puedan ser escuchadas al interior del Ayuntamiento y, en su caso, incidir en la toma de decisiones o realizar planteamientos de su propio proyecto político, mismos que fueron realizados durante la campaña electoral.

Asimismo, los espacios plurinominales buscan garantizar que los diversos sectores y/o estratos sociales de un municipio tengan voz y voto en su órgano colegiado de gobierno; en el entendido de que la victoria de una fuerza o posición política, aunque sea mayoritaria, no es total, existen otros puntos de vista y otros proyectos políticos que también han obtenido el respaldo de parte de la población.

La representación proporcional permite a los partidos políticos que no obtienen el triunfo, tener presencia en el Ayuntamiento, lo cual previene la exclusión de las minorías y, a su vez, garantiza que la diversidad de opiniones se exprese en la toma de decisiones.

En Querétaro, el artículo 132 de la *Ley Electoral del Estado de Querétaro* puntualiza los requisitos para tener derecho a la asignación de Regidurías de

Partido Revolucionario Institucional (PRI), en Jalpan de Serra; Movimiento Ciudadano (MC) y PVEM, en Pedro Escobedo; y PT, en San Juan del Río.

representación proporcional; el fundamental: alcanzar al menos el tres por ciento de la votación válida emitida en el municipio de que se trate.

Este modelo que combina ambos principios, el de elección directa y el de representación proporcional, emula y replica la elección de los integrantes de los Poderes Legislativos federal y local; busca generar condiciones de gobernabilidad en el municipio, al entregar la mayoría de los integrantes del cuerpo colegiado a quien obtiene una mayoría de votos en el proceso electoral⁸⁸; y, a su vez, garantizar que las minorías tengan representación, aunque limitada, en el Ayuntamiento.

Derivado de este sistema, surgen varias interrogantes: ¿por qué una fuerza política, por el simple hecho de haber obtenido el triunfo frente a otras en disputa tiene en automático una mayoría de integrantes y, por lo tanto, el control de los votos al interior del Ayuntamiento?, ¿es más importante la gobernabilidad del municipio que la representación ciudadana? y la que parecería la más relevante de todas, ¿por qué los funcionarios públicos encargados de la vigilancia del ejercicio de gobierno, las y los titulares de las Sindicaturas, surgen de la fórmula triunfadora?

3.2. Elección de Regidurías por listas

Otro de los modelos existentes en el país consiste en la elección de las Regidurías por listas, un mecanismo que pretende generar un mayor equilibrio en la representación de los partidos políticos y ciudadanos en competencia, que integrarán el respectivo Ayuntamiento. Este esquema está sustentado principalmente en la representación proporcional, pues el número de Regidurías se asigna de acuerdo con el porcentaje de votos obtenido por los partidos políticos o ciudadanos que participan en el proceso electoral; evita mayorías artificiales en la conformación del Ayuntamiento y promueve la pluralidad política en el órgano

⁸⁸ O al menos la primera minoría en procesos altamente competitivos.

de gobierno del municipio. El artículo 109 de la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato* es muy claro al respecto.

Artículo 109.- En todos los Municipios, los Ayuntamientos serán electos por votación popular directa, de acuerdo con las normas que establezca la Ley de la materia, de conformidad con las siguientes Bases:

- I.- El Presidente Municipal y los Síndicos de los Ayuntamientos serán electos conforme al Principio de Mayoría Relativa; y,
- II.- Los regidores serán electos por el principio de representación proporcional, y el procedimiento para su asignación es el siguiente:
 - a) Sólo a los partidos políticos y planilla de candidatos independientes que, en la elección municipal correspondiente, hubieren obtenido el tres por ciento o más del total de la votación válida emitida en la municipalidad, se les asignarán regidores de representación proporcional;
 - b) Se dividirán los votos válidos obtenidos por todos los partidos políticos y planilla de candidatos independientes contendientes en el municipio, entre las regidurías que integren el ayuntamiento, a fin de obtener el cociente electoral; verificada esta operación, se asignarán a cada partido político o planilla de candidatos independientes en forma decreciente de acuerdo a su lista, tantas regidurías como número de veces contenga su votación el cociente obtenido; y
 - c) Si después de la aplicación del cociente mencionado en el inciso anterior, quedan regidurías por asignar, estas se distribuirán por el sistema de resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los restos de votos no utilizados por cada uno de los partidos políticos y planilla de candidatos independientes.

El riesgo que se visualiza es que en un escenario de alta competencia, en el cual el triunfador lo haga con un muy bajo porcentaje de votos, el número de Regidurías que le corresponderían al partido o candidatura que obtuviera el triunfo sería menor en comparación con los de la oposición; o, en el mismo sentido, que

en un escenario de coaliciones o candidaturas comunes, también, las Regidurías correspondientes a partidos distintos o ciudadanos independientes en competencia, superen al partido que encabezó el proyecto municipal ganador; sin embargo, este esquema refleja la pluralidad política de una ciudadanía que decidió no entregarle la mayoría a un partido político o proyecto en específico. Más adelante se analizará la disyuntiva democracia *versus* gobernabilidad, pero es innegable que la primera siempre debe prevalecer; en ese sentido, es necesario explorar mecanismos que permitan que, en un clima de democracia plena, existan condiciones de gobernabilidad, pero nunca eliminar mecanismos democráticos con el “argumento” de la gobernabilidad.

En caso de coaliciones o candidaturas comunes, éstas aplican sólo para las candidaturas que van en común, valga la redundancia, es decir, la Presidencia Municipal y la(s) Sindicatura(s); por otro lado, la distribución de las Regidurías se realiza conforme a los porcentajes de la votación obtenida por los partidos políticos y/o candidaturas independientes. Incluso podría ocurrir que un partido que ganara la elección por ir en coalición o candidatura común no obtuviera Regidurías, debido a la baja votación obtenida, lo que deja de manifiesto, una vez más, que el modelo brinda mayores elementos de representatividad y, a la vez, limita las posibilidades de creación de falsas mayorías.

Este esquema, también combina las elecciones directa y de representación proporcional; la primera en las figuras de la Presidencia Municipal y la(s) Sindicatura(s) y la segunda, en las de las Regidurías.

La *Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato* establece de manera precisa, como las Regidurías son asignadas de acuerdo con el principio de representación proporcional:

Artículo 240. El consejo municipal electoral procederá según el principio de representación proporcional a efectuar la asignación de regidores respetando el principio de paridad de género en los términos establecidos en los artículos 108

y 109 de la Constitución del Estado, observando para el efecto el siguiente procedimiento:

- I. Hará la declaratoria de los partidos políticos y de las planillas de candidatos independientes que, en la elección municipal correspondiente, hubieren obtenido el tres por ciento o más del total de la votación válida emitida en la municipalidad, y sólo entre ellos asignará regidores de representación proporcional;
- II. Dividirá los votos válidos obtenidos por todos los partidos políticos y de las planillas de candidatos independientes contendientes en el municipio, entre las regidurías que integren el ayuntamiento, a fin de obtener el cociente electoral; verificada esta operación, se asignará a cada partido político y candidatos independientes en forma decreciente de acuerdo a su lista, tantas regidurías como número de veces contenga su votación el cociente obtenido, y
- III. Si después de la aplicación del cociente mencionado en la fracción anterior, quedan regidurías por asignar, estas se distribuirán por el sistema de resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los restos de votos no utilizados por cada uno de los partidos políticos y de las planillas de candidatos independientes.

En caso de que el ayuntamiento no quede integrado de forma paritaria, el consejo hará las modificaciones en las asignaciones de forma ascendente comenzando con el partido político que, habiendo alcanzado regidurías, haya obtenido menor votación hasta lograr la integración paritaria.

El consejo entregará las constancias de asignación a los candidatos a regidores que integrarán el ayuntamiento por el principio de representación proporcional.

Desde el punto de vista jurídico, el modelo de elección de Regidurías por listas busca una distribución más equitativa entre todas las fuerzas políticas y candidatos independientes, pues, la asignación atiende a los porcentajes de votación obtenidos. Las entidades que contemplan este esquema de distribución

instituyen en sus legislaciones electorales las reglas que deben seguirse para la asignación de los espacios disponibles.

Por otro lado, desde la perspectiva política, este modelo pretende generar la inclusión política de las distintas fuerzas políticas y de los ciudadanos sin partido que decidan competir, propiciando a su vez que la diversidad política tenga presencia en los Ayuntamientos; podríamos argumentar, incluso, que se incentiva el diálogo y la negociación políticas, pues, en el proceso de toma de decisiones consensuadas, resulta necesario involucrar a todas o a la mayoría de las fuerzas políticas, en el entendido de que cada una de ellas representa a parte de la población.

Indudablemente, es un modelo que genera contrapesos al interior del órgano de gobierno municipal, impidiendo la concentración del Poder, por un lado, y, por el otro, generando acuerdos políticos mediante el diálogo y consenso de todos los actores; habría que recordar que el municipio tiene un régimen de gobierno más cercano al parlamentarismo que al presidencialismo, pues, el órgano legislativo, el Ayuntamiento, también está integrado por el órgano ejecutivo, el o la titular de la Presidencia Municipal, el cual, a su vez es cabeza de la administración pública municipal.

Este modelo, aunque parecería tener muchas ventajas, al menos en comparación con el que combina las planillas con la representación proporcional, también tiene desventajas que es necesario puntualizar:

La primera sería, en un escenario de alta competencia entre múltiples fuerzas políticas, la fragmentación política, lo cual impactaría directamente en la gobernabilidad y en la toma de decisiones; sin embargo, en una balanza, es más importante una representación más apegada a lo que la ciudadanía decide en las urnas y, por lo tanto, una democracia participativa más robusta, que la búsqueda de condiciones óptimas de gobernabilidad; en este caso, la gobernanza municipal tiene que ser producto de un diálogo permanente y fluido, de la formación de

alianzas estratégicas y, por qué no, de proyectar gobiernos de coalición, después de todo el Ayuntamiento es un parlamento en el que se discute y se toman decisiones en favor del municipio y los habitantes del mismo.

Segunda, este modelo tiene mejores condiciones de representación política, pero, en casos particulares, la representación puede ser desigual sobre todo en donde no exista tanta competencia política y dos o tres fuerzas políticas sean las que se queden con todas las posiciones de las Regidurías y que, además, las minorías sean tan pequeñas que no alcancen el umbral necesario para obtener representación; aunado a que, el partido que gana la elección o que encabeza la coalición o candidatura común, o el candidato independiente triunfador, en automático tiene las posiciones de la Presidencia Municipal y la(s) Sindicatura(s), y con esos mismos votos se realiza la distribución de Regidurías, por lo que en automático el triunfador tiene una sobrerrepresentación artificial.

Tercera, la falta de representación ciudadana; probablemente este sea el elemento fundamental de discusión con relación a la existencia del cuerpo colegiado, al menos en los dos modelos presentados hasta ahora, porque las y los regidores logran un espacio en el Ayuntamiento no porque se haya votado por ellos de manera directa, sino por una posición en la lista; la ciudadanía no los vota directamente y, muchas veces, desconoce quienes son las y los candidatos a las Regidurías que acompañan al(a) candidato(a) a la Presidencia Municipal, lo que genera una desconexión del funcionario con el electorado, primero, y con la ciudadanía, después. No existe representación ni vínculo entre unos y otros.

3.3. Elección de Sindicaturas de representación proporcional

En 28 entidades del país las Sindicaturas se eligen solamente por el principio mayoría relativa, en fórmula con la Presidencia Municipal; la elección de las Regidurías varía de entidad a entidad. En dos entidades, Campeche y Estado de México, además de la elección de mayoría relativa también se elige una Sindicatura de representación proporcional.

Con este modelo se asegura que el cuerpo colegiado que gobierna el municipio sea más equitativo y plural, pues, permite a un partido político distinto al que obtiene el triunfo electoral tener una posición que juega un papel de gran relevancia en el Ayuntamiento, como lo es la Sindicatura.

La *Constitución Política del Estado de Campeche* consagra la importancia del municipio libre como base de la organización territorial y administrativa del Estado; de manera particular el artículo 102 puntualiza que cada municipio “será gobernado por un ayuntamiento electo cada tres años mediante sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible”.

El mismo artículo 102 contempla la representación proporcional tanto para las Regidurías como para las Sindicaturas; la Constitución dispone que los Ayuntamientos de Campeche y Carmen tendrán dos Sindicaturas de mayoría relativa y una de representación proporcional; el resto de los Ayuntamientos del Estado contarán con una Sindicatura de mayoría relativa y otra de representación proporcional.

Por su parte, la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México* asienta que la organización política y administrativa se sustenta en el municipio libre, mismo al que considera la base de la división territorial de la entidad; los artículos 113 y 114 establecen que cada uno de los municipios del Estado de México serán gobernados por un Ayuntamiento, cuyos miembros serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

En el mismo sentido, el artículo 117 consagra que la Presidencia Municipal, las Sindicaturas y las Regidurías son los integrantes de los Ayuntamientos del Estado de México; y especifica que tanto Regidurías como Sindicaturas, además de la mayoría relativa, también podrán ser electos por el principio de representación proporcional.

Como se aprecia, tanto en el Estado de México como en Campeche, el legislador abrió el sistema político de sus municipios, permitiendo la incorporación de las Sindicaturas de representación proporcional; este modelo busca que la oposición al partido o candidatura independiente que obtenga el triunfo en las urnas, además de las Regidurías, pueda tener presencia, también, en las Sindicaturas; en el entendido que esta figura cumple funciones fiscalizadoras del ejercicio del gobierno municipal.

Aunque actualmente sólo Campeche y Estado de México contienen las Sindicaturas de representación proporcional (o en su caso de primera minoría), Querétaro también consideró esta figura en legislaciones previas; por ejemplo, en la reforma electoral de 2005, la *Ley que Reforma, Deroga y Adiciona la Ley Electoral del Estado de Querétaro*, en su artículo 21, fracción III, disponía que de entre las Regidurías en funciones que conformarían los Ayuntamientos del Estado de Querétaro, se elegirían hasta tres Sindicaturas⁸⁹, recayendo una de ellas en el partido político de la primera minoría.

Sin embargo, la posibilidad de contar con una Sindicatura de representación proporcional (o de primera minoría, como establecía la reforma electoral de 2005), dejó de estar presente en la legislación queretana, lo cual representó una regresión para los espacios políticos de las minorías en los Ayuntamientos de Querétaro.

3.4. Elección directa de Sindicaturas

En 30 Estados del país las Sindicaturas se eligen junto con la Presidencia Municipal, en una sola planilla, en una boleta única; Chihuahua es la excepción a la regla, en esta entidad las Sindicaturas se eligen de manera independiente en una boleta separada.

⁸⁹ De ahí la figura de regidor-síndico a la que se refieren algunos, pero hoy inexistente.

El modelo chihuahuense de elección de Sindicaturas de mayoría relativa, separadas de la Presidencia Municipal, permite a la ciudadanía decidir quién ocupará este importante cargo del gobierno municipal; y al mismo tiempo, genera condiciones de autonomía para quien resulte electo(a), sin importar si es del mismo partido. La posibilidad de realizar una campaña para el cargo específico y recorrer el municipio en busca del respaldo y voto ciudadano, convierte a la Sindicatura en un contrapeso real al interior del Ayuntamiento.

La *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua* consagra en su artículo 142 bis⁹⁰ que la Sindicatura tiene a su cargo la vigilancia de la hacienda pública municipal y el control interno del municipio.

Adicionalmente, el artículo 170 de la Constitución chihuahuense puntualiza que las Sindicaturas Municipales, junto con la Auditoría Superior del Estado, la Secretaría responsable del Control Interno del Ejecutivo y los órganos internos de control de los organismos constitucionalmente autónomos, integran el Sistema Estatal de Fiscalización, lo que resalta la importancia de las Sindicaturas en la organización político-administrativa de Chihuahua.

El artículo 106, numeral 7, de la *Ley Electoral del Estado de Chihuahua*, establece que la elección de la Sindicatura se realizará en una boleta distinta a la de los demás integrantes del Ayuntamiento, así como que la campaña debe ser diferenciada:

Por otra parte, el *Código Municipal para el Estado de Chihuahua* contiene las reglas de organización y funcionamiento de los Ayuntamientos de esta entidad; por ejemplo, el artículo 1 de este cuerpo normativo dispone que el mismo “[...] contiene las normas a que se sujetará la organización interior del ayuntamiento y el funcionamiento de la administración pública municipal en el Estado de Chihuahua [...]”.

⁹⁰ Artículo adicionado mediante Decreto No. LXV/RFCNT/0362/2017 VI P.E. publicado en el P.O.E. No. 69 del 30 de agosto de 2017.

En ese sentido, el artículo 30 del *Código* esboza las facultades de la Sindicatura, las cuales consisten en inspección y vigilancia; y, en el mismo sentido, contempla que para el desempeño de sus funciones el síndico o la síndica contará con un cuerpo de colaboradores.

Y por lo que se refiere a las funciones, facultades y obligaciones de la Sindicatura, en específico, éstas se encuentran en los artículos 36 A y 36 B del mismo cuerpo normativo.

El artículo 36 A determina las funciones que debe cumplir la Sindicatura, así como el mandato al Ayuntamiento para que existan recursos suficientes para que la Sindicatura pueda cumplir con ellas. Por su parte, el artículo 36 B puntualiza las facultades y obligaciones de la Sindicatura, entre las que se encuentra una amplia gama de actividades que le permiten ejercer control y contrapeso en diversas áreas de la administración pública municipal; llama la atención que el legislador no le haya dado voto a la Sindicatura al interior del Ayuntamiento, aunque puede participar con voz.

Que la ciudadanía tenga la posibilidad ejercer su derecho a votar por una Sindicatura independiente de la Presidencia Municipal y del propio Ayuntamiento, al ser electa de manera directa, en una boleta separada, permite tener mayor representatividad y diversificación política en el gobierno municipal; que las y los electores puedan decidir si entregan la Presidencia Municipal (y el Ayuntamiento en general) a una fuerza política y la Sindicatura a otra, genera condiciones de balance de Poder y, por lo tanto, los contrapesos necesarios para una mayor transparencia y rendición de cuentas.

Se pueden enumerar diversas ventajas de este modelo:

Primera, equilibrio de Poder. La posibilidad de que un partido o candidato independiente distinto a quien obtiene el triunfo en la Presidencia Municipal (y en las Regidurías) genera contrapesos y condiciones de revisión del ejercicio del

gobierno municipal, lo cual, propicia transparencia y rendición de cuentas, así como eficiencia y eficacia administrativa de la administración pública municipal.

Segunda, pluralidad política. La ciudadanía podría votar por fuerzas políticas distintas, incluso antagónicas, para ocupar la Presidencia Municipal y las Regidurías, por un lado, y las Sindicaturas, por el otro, contribuyendo a una mayor revisión del ejercicio de gobierno y la aplicación de los recursos públicos, en beneficio de la colectividad; lo que a su vez genera condiciones de colaboración entre ambos órganos, pero alejados de la subordinación y complicidad.

Tercera, autonomía. La elección de la Sindicatura de manera separada a los integrantes del Ayuntamiento, como órgano fiscalizador, asegura la aplicación de los recursos públicos de manera correcta y acorde a lo establecido en la normatividad y en el plan de desarrollo municipal; asimismo, el que las propias leyes prevean que la Sindicatura debe contar con el personal necesario para cumplir su función genera mejores condiciones para que las y los síndicos puedan ejercer sus labores adecuadamente.

Derivado de lo anterior, es importante mencionar que, para el buen ejercicio de la administración pública municipal, debe existir una coordinación y colaboración permanentes entre estos órganos, que generen condiciones óptimas para el mejor ejercicio del gobierno municipal, de la toma de decisiones y de la fiscalización de la aplicación de los recursos públicos.

Al ser sólo en una entidad donde se aplica este esquema, éste representa una innovación en el ejercicio del gobierno municipal, con nuevas perspectivas sobre el funcionamiento y la revisión permanentes entre los órganos político-administrativos del municipio, promotor de una administración pública más dinámica; dicho modelo busca mayor equilibrio en el Poder, representación ciudadana y pluralidad política, establecimiento de pesos y contrapesos, así como generar condiciones de transparencia, rendición de cuentas y fortalecimiento de la democracia.

3.5. Elección directa de Regidurías

En México, como se ha observado en los subcapítulos previos, existen diferentes modelos de participación ciudadana en la elección de las autoridades municipales; distintas combinaciones de elección de mayoría relativa y de representación proporcional, atendiendo a las legislaciones particulares de las entidades federativas, para configurar el cuerpo colegiado que gobierna el municipio: el Ayuntamiento.

De entre todas las entidades, sobresale Nayarit, con un modelo *sui generis* en la elección de las Regidurías de mayoría relativa, mediante la elección directa de estos cargos municipales, en demarcaciones territoriales; Nayarit busca que la representación ciudadana sea real y apegada a la decisión del electorado en las urnas, además de que promueve una participación más amplia de la ciudadanía, al desvincularla de los partidos políticos.

En la exposición de motivos de la Reforma Política de 2007, Ney González Sánchez, gobernador del Estado de Nayarit, argumentaba que esta reforma “[...] fortalece las libertades ciudadanas y genera mejores condiciones de participación libre y espontánea [sic] del pueblo en el proceso de integración de los órdenes de gobierno [...]”⁹¹, pues abría la posibilidad de la elección directa de las Regidurías en los municipios de la entidad, impulsando una participación ciudadana más auténtica. Y puntualizaba:

La tercera propuesta, consiste en la forma de elección de los Ayuntamientos; para ello propongo un procedimiento distinto de elegir al Presidente, Síndico y regidores; en éste [sic] tópico, se propone que el Presidente Municipal y el Síndico sean electos en fórmula, por elección directa, en tanto, los regidores de mayoría relativa, se elijan de forma directa por los ciudadanos, de conformidad

⁹¹ Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Nayarit, *Exposición de motivos y reformas a los artículos 26, 27, 28, 29, 47, 63, 107, 109 y 135 de la Constitución Política del Estado de Nayarit*, Nayarit, Sección Décima, Tomo CLXXXI, No. 088, 14 de noviembre de 2007, p. 3, disponible en: [http://periodicooficial.nayarit.gob.mx:8080/periodico/resources/archivos/D%20141107%20\(10\).pdf](http://periodicooficial.nayarit.gob.mx:8080/periodico/resources/archivos/D%20141107%20(10).pdf)

con la división territorial que en cada municipio realice el Congreso del estado [...]⁹²

El gobernador nayarita fortalecía su argumentación, manifestando que esta innovación en el ejercicio del gobierno municipal, además de ser una demanda de larga data, permitiría revitalizar los Ayuntamientos, con funcionarios públicos de elección popular más cercanos a la ciudadanía y más comprometidos con sus electores.

Esta propuesta ha sido una demanda de varias generaciones, con el propósito de fortalecer la toma de decisiones del órgano de gobierno mas [sic] cercano del ciudadano, el Ayuntamiento; con esta propuesta los ciudadanos decidiremos con nuestro voto al vecino que debe representarnos en el gobierno municipal y revitalizará el ejercicio gubernamental de los municipios; ahora cada regidor de mayoría será electo directamente por su comunidad, colonia barrio o población, colocándolo en un representante cercano a la demanda ciudadana.⁹³

De esta manera, se reformó, entre otros, el artículo 107 de la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit*, para establecer que las Regidurías de mayoría relativa se elegirían en demarcaciones territoriales municipales, determinadas por el órgano competente para ello. La creación de dichas demarcaciones territoriales se obtendría al dividir la población total de cada uno de los municipios entre el número de Regidurías a elegir, tomando en consideración las regiones de los municipios.

Por su parte, el artículo 24 de la *Ley Electoral del Estado de Nayarit* especifica que las demarcaciones territoriales para las Regidurías de mayoría relativa las fijará la autoridad nacional electoral competente (en este caso el Instituto Nacional Electoral) y el número de Regidurías correspondiente a cada municipio lo acordará la autoridad electoral local.

⁹² *Idem.*

⁹³ *Ibidem*, p. 4.

En la determinación de las demarcaciones territoriales, la *Ley Electoral* establece, por un lado, que éstas se formalizarán tomando en consideración el censo de población, lo que permite una actualización permanente de acuerdo con el crecimiento o decrecimiento poblacional de los municipios, y, por otro, reitera que será la autoridad nacional electoral la que determinará dichas demarcaciones; lo anterior resulta de gran relevancia para la ciudadanía, pues, asegura que la integración de las zonas del municipio se realice de manera equitativa, utilizando distintos instrumentos e involucrando a diversas autoridades en la composición de las demarcaciones, lo que redundará, finalmente, en una representación más equitativa de los electores.

En este modelo de participación ciudadana se pueden visualizar dos aristas: primero, la posibilidad de que los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes o candidaturas independientes, propongan a militantes y ciudadanos con un arraigo importante en la sociedad, lo que garantiza tener en competencia a personas con amplias posibilidades de triunfo, debido al liderazgo natural que estos representan en el proceso de elección de las autoridades municipales; y, segundo, ciudadanos con la probabilidad de elegir de entre sus vecinos a aquel o aquella que mejor represente sus intereses políticos y de mejorar la comunidad, en una boleta en la que se pueda optar por un regidor o regidora acorde a las necesidades de la comunidad y que, incluso, no sea de la misma línea política de la Presidencia Municipal. Lo anterior, sin duda, fomenta la participación ciudadana e impulsa la diversidad política en los Ayuntamientos.

La elección de Regidurías de mayoría relativa, por elección directa, implementada en Nayarit, busca una representación equitativa de las regiones de los municipios y que todas ellas cuenten con voz y voto en el gobierno local.

Asimismo, el modelo promueve la diversidad y la pluralidad políticas al interior de los Ayuntamientos; potencia la posibilidad de que las y los ciudadanos puedan postularse de manera independiente para ocupar un espacio en los

órganos colegiados de gobierno; y propicia que la diversidad de la sociedad y los distintos puntos de vista de la ciudadanía se reflejen en los Ayuntamientos.

En el mismo sentido, no hay que dejar de lado que este esquema, sin duda, permite el fortalecimiento de la democracia, pues, posibilita a la ciudadanía elegir de manera directa a uno de los integrantes del Ayuntamiento en un espacio geográfico determinado, contrario a elegir un cuerpo colegiado en todo el municipio, en el cual la elección atiende más a la fuerza política o a quien encabeza la fórmula, que a los integrantes de la misma; con ello se constituyen Ayuntamientos más democráticos, más representativos, más plurales, en los cuales la diversidad de voces enriquece la discusión pública de las necesidades y preocupaciones de la población, lo que a su vez redundará en la atención de la problemática social, siempre presente en la vida pública de los municipios.

El modelo nayarita de elección de Regidurías de mayoría relativa mediante votación directa representa una novedad en el derecho municipal en México, pues, abre el sistema político municipalista a una opción de participación más democrática, en la cual la representación política y ciudadana es lo más importante.

La reforma electoral de 1977 promovida por Jesús Reyes Heróles y por medio de la cual se crearon las diputaciones de representación proporcional (o plurinominales) fue una innovación en su momento; esta figura política permitió abrir el sistema político mexicano y posibilitó la inclusión de voces e ideologías que no habían tenido la oportunidad de formar parte del sistema político mexicano; se buscaba democratizar el acceso a los cargos de representación popular, legitimar el sistema electoral y conformar un Congreso de la Unión⁹⁴ más plural y diverso, tal como lo es la sociedad mexicana.

La representación proporcional permitió a partidos minoritarios, que hasta el momento no habían tenido la capacidad de ganar distritos uninominales y, por lo

⁹⁴ Y las Legislaturas de los Estados.

tanto, obtener curules en la Cámara de Diputados Federal, lo cual se replicaría en los 31 Estados del país⁹⁵; lo que representó una mayor diversidad de opiniones y una representación política más cercana a la pluralidad del electorado mexicano. La incorporación de fuerzas políticas minoritarias propició que el sistema político mexicano reflejara de mejor manera la diversidad política y social de México.

En la misma lógica, se puede enmarcar el modelo nayarita de elección de Regidurías de mayoría relativa mediante elección directa; su objetivo es ampliar la representación ciudadana en los Ayuntamientos, mediante la incorporación de diferentes voces, ideologías y perspectivas en los Ayuntamientos, constituyendo cuerpos colegiados plurales y diversos, acordes a la población y comprometidos con las necesidades de ésta.

Así como la representación proporcional, creada en 1977, permitió la incorporación de minorías políticas y de voces e ideologías distintas a las de la mayoría hegemónica, la elección directa de Regidurías de mayoría relativa, en demarcaciones territoriales específicas, en Nayarit, treinta años después, en 2007, buscó una mejor representación política y ciudadana del electorado en el órgano de gobierno de los municipios.

La innovación político-administrativa en el proceso de elección de las Regidurías de mayoría relativa por medio de voto directo puede ser considerada como una amplificación de los principios de inclusión y representación proporcional, ideados por Reyes Heróles en la década de los setenta del siglo XX, pero aplicado al ámbito y contexto municipales. La posibilidad de que la ciudadanía elija directamente a sus representantes locales más cercanos, como es el caso de las Regidurías, sin que éstas vayan en fórmula con otras, además de las candidaturas a la Presidencia Municipal y las Sindicaturas, genera una conexión más cercana entre el electorado y los representantes populares electos.

⁹⁵ Sin contar al entonces Distrito Federal.

Lo anterior no sólo contribuye al fortalecimiento de la democracia en el ámbito municipal, sino que favorece la transparencia y la rendición de cuentas del Ayuntamiento, pues, regidoras y regidores electos, al responder directamente al voto ciudadano, tienen la obligación de dar respuesta a las necesidades y demandas de la población que representan.

Las candidaturas a las Regidurías de mayoría relativa por voto directo promueven una participación ciudadana más activa e informada, debido a que, por una parte, el electorado tiene la oportunidad de elegir a su regidor o regidora de entre una serie de candidatos y/o candidatas con vínculos estrechos con la sociedad; y, por otra, los liderazgos comunitarios o vecinales tienen la oportunidad de competir por un espacio de representación política al interior del Ayuntamiento, lo que a su vez fortalece verdaderamente las candidaturas independientes, pues, un liderazgo local sería más apreciado por los vecinos sin importar si es postulado por un partido político o de manera independiente.

Igualmente, las Regidurías electas en este sistema permiten desvincular a los ciudadanos, que buscan un espacio de representación política, y su trabajo en favor de la comunidad de las estructuras político-partidistas, lo que permite, fortalecer e impulsar una mayor participación de candidaturas independientes, con vínculos estrechos con la comunidad, con trabajo y gestión en favor del espacio territorial en el que se postula.

Capítulo 4: Elección directa de Sindicaturas y Regidurías en el Estado de Querétaro

La elección de Sindicaturas y Regidurías de mayoría relativa por voto directo es una novedad en el sistema político-electoral mexicano, en general, y en el sistema político-electoral municipal, en particular, lo que representa un avance en la consolidación de los procesos democráticos de elección de autoridades.

La premisa fundamental de ambos modelos (Chihuahua y Nayarit) es que, mediante la elección directa de Sindicaturas y/o Regidurías, a la par de la Presidencia Municipal, pero en boleta separada, contribuye al fortalecimiento de la rendición de cuentas, mejora la transparencia, propicia una mayor participación ciudadana y robustece los procesos democráticos de elección.

En este capítulo nos centraremos en la exploración tanto del modelo de elección de Sindicaturas (Chihuahua), como el de elección de Regidurías (Nayarit), las experiencias de las y los candidatos en los procesos de elección y la posibilidad que el mandato ciudadano les otorga para que los municipios cuenten con autoridades legitimadas por el voto popular. A partir de esta información, de los antecedentes históricos y del análisis que se ha realizado en los capítulos previos acerca del funcionamiento del sistema político municipal en Querétaro, se realizará una propuesta de un nuevo modelo.

A continuación, se presentará la información recabada de una síndica municipal electa, en Delicias, Chihuahua, y de dos regidores electos, en Rosamorada, Nayarit, con la finalidad de que ésta sirva de base para la propuesta que se presentará.

4.1. Experiencias y resultados en otras entidades

La elección de autoridades municipales en el país es muy diversa, la combinación de mayoría relativa y de representación proporcional varía de entidad a entidad, sin embargo, hay dos Estados que rompen el esquema general del

país: 1) Chihuahua, que elige sus Sindicaturas de manera directa, en todo el municipio; y Nayarit, que elige a sus Regidurías en demarcaciones territoriales municipales, también de manera directa.

4.1.1. Caso Chihuahua

En Chihuahua, las Sindicaturas se eligen por voto directo, este modelo ofrece valiosas lecciones para las demás entidades del país, además de servir de laboratorio para la eventual implementación de éste en otras latitudes. Por ejemplo, en el municipio de Delicias, Chihuahua, en el proceso electoral local 2023-2024, se presentaron seis candidaturas a Presidencia Municipal y seis candidaturas a la Sindicatura.

Con una lista nominal de 123,667 posibles electores y una participación de 54.13%, en la votación del Ayuntamiento, y 53.83%, en la votación de la Sindicatura, la coalición “Juntos Defendamos a Chihuahua”, conformada por el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), obtuvo el triunfo en ambas candidaturas, con un 52.71% y un 49.83% de la votación válida emitida, respectivamente, contra un 38.10% y un 39.68% de su más cercano competidor, la coalición “Sigamos Haciendo Historia en Chihuahua”, conformada por el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Morena, en ambos casos.

ELECCIÓN	LN	PAN- PRI-PRD	PVEM	PT- MRN	MC	MRCH	PUEBLO	VV
Ayuntamiento	123,667	33,781	1,549	24,417	3,389	301	651	64,088
		52.71%	2.42%	38.10%	5.29%	0.47%	1.02%	
Sindicatura	123,667	31,724	1,697	25,263	3,702	453	830	63,669
		49.83%	2.67%	39.68%	5.81%	0.71%	1.30%	

Fuente: elaboración propia.⁹⁶

⁹⁶ Con información de los resultados electorales del proceso electoral local 2023-2024.

La elección de las Sindicaturas se ha caracterizado por la independencia que existe con las candidaturas a la Presidencia Municipal y las Regidurías, en planilla, en una boleta distinta; además de que la campaña también se realiza de manera independiente, debido a que son votaciones distintas y no necesariamente el mismo partido político, coalición, candidatura común o candidatura independiente obtiene el triunfo en ambos casos.

En el municipio de Delicias, Chihuahua, aunque en ambas elecciones el triunfo lo obtuvo la misma coalición, la votación no fue exactamente la misma; la candidatura a la Presidencia Municipal (y Regidurías) obtuvo 2,057 votos más que la Sindicatura; sin embargo, en las dos elecciones, la diferencia con el segundo lugar fue de más de 10 puntos porcentuales, razón por la cual no hubo impacto en el resultado y la misma coalición obtuvo ambos espacios políticos de representación.

La Sindicatura es un contrapeso natural al interior del Ayuntamiento, pero, sobre todo, para la Presidencia Municipal. Para esta investigación, se realizó una entrevista con una síndica electa, con el objetivo de obtener información valiosa respecto a la elección de Sindicaturas. Ana Gabriela Franco Díaz, síndica electa de Delicias, Chihuahua, compartió una visión detallada de su experiencia en el servicio público y la dinámica electoral vivida en el pasado proceso electoral, “las personas tienen muy bien identificada la figura de la Sindicatura como un contrapeso a la figura del alcalde”⁹⁷.

Franco Díaz comenta que, en Delicias, en administraciones anteriores, en tres ocasiones ha habido síndicos de partidos diferentes al presidente municipal; asimismo, la síndica electa subraya la importancia de no dar nada por sentado durante la campaña, pues el voto cruzado siempre es una posibilidad real, cuando la ciudadanía busca equilibrios en el poder municipal.

⁹⁷ Franco Díaz, Ana Gabriela (síndica electa de Delicias, Chihuahua), conversación con el autor, agosto de 2024.

Expresa que la independencia de la Sindicatura es esencial para la labor de vigilancia que ésta tiene al interior del Ayuntamiento; asimismo, considera que su historial en la administración pública, previamente como regidora, le permitió convencer al electorado de su capacidad para desempeñar este importante cargo de vigilancia. La independencia de la Sindicatura es fundamental para asegurar una rendición de cuentas efectiva por parte de los órganos municipales.

Una de las situaciones que a mí me ayudó en mi campaña, es que durante la regiduría he sido una regidora crítica, de manera que no ven descabellado el hecho de que yo vaya a hacer un trabajo de vigilancia real, que no vaya a ser como muchos medios decían: “¿qué nos asegura que no sea usted comparsa de lo que vaya a querer hacer el alcalde?”; mi respuesta siempre era la misma: “no he sido comparsa como regidora, he estado señalando cuando las situaciones no me parece que sean las correctas y es lo que seguiré haciendo”.⁹⁸

La experiencia de Delicias deja de manifiesto que la elección de Sindicaturas de mayoría relativa, por voto directo, puede contribuir de manera significativa a la transparencia y rendición de cuentas de las autoridades municipales; a diferencia de una elección en la que la o las candidaturas a las Sindicaturas forman parte de una planilla y son electas en la misma boleta que la Presidencia Municipal, estos funcionarios públicos electos tendrían una “deuda moral” con el(la) candidato(a) a la Presidencia Municipal, que es quien elige a las y los integrantes de su planilla.

Considero que da una independencia. Es una fortaleza la independencia que tienes, porque no hay ninguna deuda moral respecto del alcalde; tú puedes actuar de una manera independiente, porque tu campaña la hiciste por separado, porque con toda libertad puede señalar lo que tenga que señalarse, a diferencia de cuando van en una planilla, porque quizá quien tiene la elección de decidir quién va en esa planilla es precisamente el alcalde; entonces no va a

⁹⁸ *Idem.*

hacer su trabajo con total libertad, a diferencia del caso de Chihuahua en el que podemos señalar lo que sea necesario.⁹⁹

Ana Gabriela Franco Díaz reitera que lo más importante que le da el cargo de elección popular, en una boleta distinta a la de la Presidencia Municipal y Regidurías, es la independencia y la libertad en el cargo; lo que, a su vez, le permitirá desempeñar sus labores de manera adecuada.

A mí me parece que da la libertad de poder señalar todo lo que se quiera, cuando eres electo de forma independiente; si eres parte de un equipo, limita mucho esa posibilidad, porque eres parte del equipo del alcalde; y cuando es por separado, tienes total independencia para hacerlo.¹⁰⁰

Sin embargo, la síndica electa de Delicias también hace una crítica al modelo chihuahuense; considera que las observaciones que la Sindicatura realiza al actuar de las autoridades municipales deberían ser vinculantes y tener peso legal, además del político; actualmente estos señalamientos no tienen implicaciones directamente, aunque si pueden ser utilizados por otros órganos de control del propio municipio, pero fundamentalmente de la entidad.

¿Qué le corregiría al modelo de Delicias, del estado de Chihuahua? Yo corregiría el que sí tenga la posibilidad de que las observaciones sean vinculatorias, eso le daría mucho más peso a la opinión del síndico, porque el único peso que tiene es un peso político, sin embargo, no tiene peso legal. Yo le incluiría esta parte para hacerla una figura más robusta, que fuera un contrapeso más fuerte todavía, para el actuar del alcalde.¹⁰¹

La experiencia de Chihuahua, sin duda, es un referente obligado para las demás entidades del país; debido a que este modelo puede servir de referencia para aplicarlo en todo México o como guía de buenas prácticas, encaminada a la implementación de procesos de elección de autoridades más libres y más

⁹⁹ *Idem.*

¹⁰⁰ *Idem.*

¹⁰¹ *Idem.*

democráticos, en los que la participación ciudadana sea verdaderamente real y no simulada.

4.1.2. Caso Nayarit

En Nayarit, las Regidurías se eligen por demarcaciones territoriales municipales; los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes o candidaturas independientes¹⁰² se presentan a esta demarcación, a la cual buscan representar en el Ayuntamiento; la campaña se da de manera paralela a la de la Presidencia Municipal y Sindicatura¹⁰³, pero el proceso de votación es diferenciado, debido a que las y los candidatos a las Regidurías se encuentran en una boleta independiente y la ciudadanía puede elegir libremente.

El municipio de Rosamorada, Nayarit, tiene una lista nominal de 27,113 electores; durante el proceso electoral local 2023-2024, la participación en el municipio fue de 64.41%, en la votación del Ayuntamiento, y 64.73%, en la votación de las Regidurías. En la elección del Ayuntamiento, el triunfo lo obtuvo la coalición “Fuerza y Corazón por Nayarit”, conformada por PAN, PRI y PRD, con un 47.49% de la votación válida emitida; sin embargo, en el caso de la votación de las Regidurías, la misma coalición apenas alcanzó el 32.07%, quedando en segundo lugar, por debajo de la coalición “Sigamos Haciendo Historia en Nayarit”, integrada por PVEM, PT, Morena y Fuerza por México (FXM), la cual obtuvo un 37.04% de la votación.

¹⁰² La Base Octava de la Convocatoria a la ciudadanía nayarita interesada en postularse a las candidaturas independientes, en el Proceso Electoral Local 2024, establece lo siguiente:
OCTAVA. Las personas aspirantes deberán reunir el apoyo ciudadano tomando como base la lista nominal del electorado con corte al mes de diciembre, del año previo al de la elección, conforme a lo siguiente:

- [...]
- Para las fórmulas de regidurías por el principio de mayoría relativa, deberá ser cuando menos el 2% de la lista nominal de electores y electoras correspondiente a la demarcación en que se postulen, y estar integrada por ciudadanas y ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que de la demarcación sumen cuando menos el 2% de ciudadanos y ciudadanas que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

La Convocatoria puede ser consultada en la siguiente liga electrónica:
<https://ieenayarit.org/PDF/2023/Acuerdos/IEEN-CLE-109-2023-A1.pdf>

¹⁰³ Que, en este caso, Presidencia Municipal y Sindicatura van en la misma boleta.

ELECCIÓN	LN	PAN- PRI-PRD	PVEM-PT- MRN-FXM	MC	NAN-MLN	RSP	VV
Ayuntamiento	27,113	8,025	6,009	891	837	1,138	16,900
		47.49%	35.56%	5.27%	4.95%	6.73%	
Regidurías	27,113	5,446	6,287	2,742	1,130	1,377	16,982
		32.07%	37.02%	16.15%	6.65%	8.11%	

Fuente: elaboración propia.¹⁰⁴

Este municipio nayarita actualmente está conformado por siete demarcaciones territoriales, en las que se eligen igual número de Regidurías; el triunfo en la Presidencia Municipal y Sindicatura lo obtuvo la coalición PAN-PRI-PRD, pero en el caso de las Regidurías, las cuales son electas directamente en demarcaciones territoriales municipales, esta coalición sólo obtuvo dos de ellas, las de las demarcaciones 01 y 04; en las cinco restantes triunfó la coalición PVEM-PT-Morena-FXM.

En la demarcación 01, las dos candidaturas de la coalición “Fuerza y Corazón por Nayarit” triunfaron; el Ayuntamiento obtuvo 58.82% de la votación válida emitida, en tanto que el candidato a la Regiduría alcanzó el 60.25%, 56 votos más que la fórmula de la Presidencia Municipal y Sindicatura, lo que representa 1.43% de diferencia. El segundo lugar, la coalición “Sigamos Haciendo Historia en Nayarit”, quedó más de 30 puntos abajo, en ambos casos, aunque la diferencia fue superior en la Regiduría.

ELECCIÓN	LN	PAN- PRI-PRD	PVEM-PT- MRN-FXM	MC	NAN-MLN	RSP	VV
Ayuntamiento	4,171	1,587	755	117	200	39	2,698
		58.82%	27.98%	4.34%	7.41%	1.45%	
Demarcación 01	4,171	1,643	734	172	137	41	2,727
		60.25%	26.92%	6.31%	5.02%	1.50%	

Fuente: elaboración propia.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Con información de los resultados electorales del proceso electoral local 2023-2024.

En el caso de la demarcación 04, la votación se dio de manera diferenciada; en el Ayuntamiento, la coalición “Sigamos Haciendo Historia en Nayarit” obtuvo el 45.88% de la votación válida emitida, contra un 44.18 de la coalición “Fuerza y Corazón por Nayarit”; por su parte, en la Regiduría, la votación para esta última coalición fue incluso inferior, 39.83%, una diferencia de 106 votos; sin embargo, el candidato de PAN, PRI y PRD obtuvo el triunfo, debido a que el de PVEM, PT, Morena y FXM apenas alcanzó el 37.59%. La diferencia de alrededor de ocho puntos porcentuales entre las candidaturas al Ayuntamiento y la Regiduría, de PVEM, PT, Morena y FXM, se debió, principalmente, a la alta votación obtenida por Movimiento Ciudadano (MC), 18.44%, y, por lo tanto, en la fragmentación del voto.

ELECCIÓN	LN	PAN- PRI-PRD	PVEM-PT- MRN-FXM	MC	NAN-MLN	RSP	VV
Ayuntamiento	3,581	1,067	1,108	127	39	74	2,415
		44.18%	45.88%	5.26%	1.61%	3.06%	
Demarcación 04	3,581	961	907	445	5	95	2,413
		39.83%	37.59%	18.44%	0.21%	3.94%	

Fuente: elaboración propia.¹⁰⁶

Para analizar un poco más acerca del proceso de elección de Regidurías en Nayarit, como en el caso de la Sindicatura de Delicias, Chihuahua, se realizaron un par de entrevistas a dos regidores electos del municipio de Rosamorada, Manuel de Jesús Avena González, de la demarcación territorial 01, y Ángel Anzaldo Vega, de la demarcación territorial 04; estos testimonios ofrecen una visión más amplia de los efectos que ha tenido en la entidad la elección de estas autoridades municipales por medio de voto directo.

En las Regidurías en Nayarit se puede observar cómo el trabajo previo de gestión y la cercanía de los liderazgos naturales de las comunidades y las

¹⁰⁵ *Idem.*

¹⁰⁶ *Idem.*

colonias, influye de manera significativa en los procesos electorales y, por lo tanto, en la elección de estos miembros del Ayuntamiento.

El regidor electo Manuel Avena subraya la importancia de que una campaña a una Regiduría debe basarse en simpatía, empatía y transparencia; sumado a una trayectoria de trabajo previo con la comunidad. Expresa que el llevar a cabo una labor política sana es imprescindible para que la ciudadanía le brinde la confianza de representarla; asimismo, considera que el respaldo ciudadano debe traducirse en un compromiso de las y los regidores electos con la sociedad, así como el dar respuesta a sus necesidades.

Nuestra campaña fue muy satisfactoria, fue una campaña limpia, una campaña transparente, de simpatía, de empatía, por lo mismo de que ya tenía yo un trabajo de más de 20 años [...] aquel que tiene la aspiración de llegar a un puesto de elección popular, tiene que hacer política sana, política limpia; nosotros no tuvimos ningún problema al tocar las puertas, porque ya nos esperaban [...] con mucha confianza de la gente, y eso es lo que nos compromete ahora a trabajar para la gente, a conservar esa confianza, a volver a la credibilidad que en su momento se iba perdiendo, en sus candidatos, en sus representantes; y por eso hoy tenemos un compromiso con la sociedad.¹⁰⁷

Sumado al trabajo previo realizado en territorio, es importante llevar a cabo una campaña política cercana con la ciudadanía, pues es ahí en donde se percibe la aceptación o rechazo hacia el proyecto político, argumenta Manuel Avena; la confianza ciudadana se tiene ganada por la labor realizada previamente, sobre todo si quien se postula tiene un historial de trabajo permanente con sus vecinos, de gestión, de acompañamiento, de auxilio; el voto, el día de la elección, sólo refleja el sentir de una sociedad que busca representantes cercanos.

La confianza de la gente, el gesto, el rasgo, la respuesta, el recibimiento al tocar la puerta, era lo que nos daba la seguridad, porque se refleja la duda o se refleja

¹⁰⁷ Avena González, Manuel de Jesús (regidor electo de la demarcación territorial 1, de Rosamorada, Nayarit), *conversación con el autor*, agosto de 2024.

la seguridad; y eso para quien contiene lo va sabiendo, va sabiendo cómo va su contienda y hasta qué porcentaje va; y aquí, la verdad, es que los datos fueron muy contundentes, se veía una respuesta muy grande y aquí estamos, gracias a la confianza de la gente. Vamos a respaldar esa confianza con trabajo.¹⁰⁸

El regidor electo de la demarcación territorial 01 expresa que una vez que entre en funciones tiene la responsabilidad de dar respuesta a las necesidades de la sociedad; continuar con su labor de gestor, como hasta ahora, pero con un mayor compromiso, ese que representa ser un funcionario público electo por el voto popular. Avena González considera que esta actividad de tres años debe servir, por un lado, para generar mejores condiciones de vida para sus representados, pero también para consolidar su liderazgo como actor político, conservando y potenciando las posibilidades de apoyo a sus vecinos.

Tenemos que ser plurales, ya no vamos por partido; tenemos que seguir atendiendo a la gente, seguir con los mismos conceptos, con el mismo modelo. Aquí, nosotros nos conocemos, conocemos a la sociedad, la problemática de nuestros pueblos que conforman una demarcación; y claro, el bienestar común, el estar cerca de la gente, ellos quieren que estés cerca, que los saludes, que te bajes a los barrios, que seas sencillo, como siempre; que el puesto no se suba, no sentirnos más por lo que hoy vamos a hacer, porque son solamente tres años, y después de los tres años dejar bien constituida esa relación que desde el principio mantuvimos, conservamos y debemos mantener.¹⁰⁹

En el mismo sentido, Ángel Anzaldo Vega, regidor electo por la demarcación territorial 04, de Rosamorada, Nayarit, puntualiza que el trabajo previo y continuo que realizan los liderazgos de las colonias y comunidades constituye una base importante de reputación pública, la cual se traduce en la confianza de los votantes y, por lo tanto, en obtener el triunfo en un proceso electoral. Este es un tema de coincidencia con el regidor electo Avena González.

¹⁰⁸ *Idem.*

¹⁰⁹ *Idem.*

Se requiere, argumenta Anzaldo Vega, contar con un historial sólido y un compromiso con la comunidad, no de llegar un par de meses antes de la elección a tratar de convencer a la ciudadanía. Y pone de ejemplo que su trabajo desinteresado de años le permitió obtener el triunfo como regidor.

Yo ya había tenido un trabajo hecho anteriormente, aquí en mi comunidad siempre hemos estado al pendiente y atendiendo las necesidades que se van presentando, sin tener ningún cargo público; entonces, nos hemos regido siempre por una línea con responsabilidad, porque cuando alguien aspira a un cargo de elección popular, tu historial, todo lo que traes atrás, va a hablar por ti, porque aquí no se vale que cuando quieras una candidatura te pongas a trabajar un mes, dos meses antes. No se vale.¹¹⁰

Anzaldo Vega realiza una comparación entre el proceso de elección de las Regidurías en planilla con las candidaturas a la Presidencia Municipal y a la(s) Sindicatura(s) y el modelo nayarita de elección directa, en una boleta separada; en una elección en planilla, las y los candidatos a las Regidurías son puestos (e incluso impuestos) y en muchos casos ni campaña realizan, no existen liderazgos, sino cuotas, de acuerdo con lo expresado por el regidor electo.

Anteriormente, los candidatos a presidentes municipales elegían la planilla, a quienes ellos iban a poner, entonces de cierta manera la desventaja que pudiéramos ver ahí es que había candidatos que se colgaban del liderazgo del candidato a presidente municipal. A veces nos dejamos llevar por las encuestas y los mismos candidatos le *flojean*, al cabo el candidato a presidente municipal es el que nos va a llevar al final, a donde queremos llegar, esa es la desventaja.¹¹¹

Por otra parte en el modelo de elección de Regidurías por voto directo, ejecutado en Nayarit, la regla es la democracia directa, que permite a la ciudadanía elegir a sus representantes, lo cual tiene un mayor peso, pues premia

¹¹⁰ Anzaldo Vega, Ángel (regidor electo de la demarcación territorial 4, de Rosamorada, Nayarit), conversación con el autor, agosto de 2024.

¹¹¹ *Idem*.

el liderazgo natural y permite a la sociedad contar con funcionarios públicos de elección popular emanados directamente de entre sus vecinos, pues, en última instancia es la ciudadanía, que conoce y reconoce a sus liderazgos, quien les otorga la confianza para desempeñarse en dicho cargo.

En el modelo actual, en el que estamos aquí en Nayarit, cada candidato a regidor tiene que hacer su propia campaña, con sus propios recursos; entonces tenemos que hacer mucho con lo poquito que tenemos y para eso hay que tener ese trabajo previo de años, y eso también ayuda al candidato a presidente municipal, porque le estamos sumando gente, sumando votos; por lo tanto, aquí sí es un trabajo realmente en equipo y bien coordinados, candidato a regidor y candidato a presidente municipal.¹¹²

Ambos regidores electos concuerdan en que uno de los factores que les permitió el triunfo fue que realizaron una campaña respetuosa y alegre, y que su trabajo previo con la sociedad fue esencial para obtener el respaldo en las urnas; lo cual generó confianza entre sus electores de que desempeñarán su encargo siempre en favor de mejorar las condiciones de vida de sus representados.

Pero, aunque son boletas independientes, las de la Presidencia Municipal (junto con la Sindicatura) y las de las Regidurías, durante el proceso electoral del cual salieron victoriosos, ellos realizaron una campaña coordinada y de estrecha relación con la del titular de la Presidencia Municipal; lo cual les permitirá cumplir con las promesas de campaña realizadas en sus demarcaciones territoriales, pues también fueron compromisos del candidato a presidente.

La experiencia de Avena y Anzaldo nos deja en claro que la elección directa de Regidurías propicia los liderazgos de las colonias y comunidades, lo cual contribuye al fortalecimiento de la democracia local, pues la sociedad tiene la oportunidad de decidir a quién quiere de regidor o regidora en una boleta separada de la Presidencia Municipal.

¹¹² *Idem.*

El modelo propuesto ha sido un tema recurrente en diferentes ámbitos, por ejemplo, en 2011, en la LXI Legislatura federal, Omar Fayad Meneses, entonces diputado del PRI, propuso reformar el artículo 115 constitucional, para que, desde la Constitución federal se estableciera la elección directa de Sindicaturas y Regidurías. El texto propuesto era el siguiente:

Artículo 115. ...

- I. cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley correspondiente determine, electos en boletas separadas. Cincuenta por ciento de los regidores y síndicos que ingresen al ayuntamiento deberá ser electo en demarcaciones territoriales municipales en función de la densidad poblacional; el otro cincuenta por ciento será electo según el principio de representación proporcional, según corresponda y determinen las Legislaturas de los estados [...]¹¹³

En el ámbito académico también se suman voces y plumas que analizan y proponen un modelo de elección directa de las y los integrantes de los Ayuntamientos, en una boleta separada; uno de ellos es Salvador Alan Fernández de Lara García, quien considera que la combinación de la elección individual y la asignación de Regidurías de representación proporcional tendría como resultado el evitar la sobrerrepresentación en los Ayuntamientos.

[...] en lo que respecta a los regidores, estos deberían ser electos por distritos electorales municipales. Así, cada partido o coalición postularía a un candidato propietario —y a su suplente—, el cual competiría por el cargo. Y lo mismo sucedería con aquellos ciudadanos que quisieran postularse por la vía independiente.¹¹⁴

¹¹³ Fayad Meneses, Omar, “Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en Acedo, Blanca, *Soberanía y libertad municipal 1811-2014*, México, Instituto Belisario Domínguez - El Colegio de la Frontera Norte, 2015, t. II, p. 346.

¹¹⁴ Fernández de Lara García, Salvador Alan, “Distritos electorales municipales: una solución a la sobrerrepresentación en los ayuntamientos”, *Justicia Electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial

En la misma lógica, actualmente en el estado de Chihuahua se impulsa la iniciativa #YoElijoRegidor¹¹⁵ que busca modificar la legislación local para establecer la elección de Regidurías de mayoría relativa en demarcaciones territoriales municipales.

4.2. Propuesta para el Estado de Querétaro

Tomando como base el marco histórico-teórico-conceptual de la configuración y conformación del poder público y su evolución, aunado a las experiencias de Chihuahua y Nayarit, entidades en las cuales se eligen las Sindicaturas y las Regidurías mediante el voto directo de la ciudadanía, el presente trabajo de investigación busca generar una propuesta que combine ambos modelos, contribuyendo con ello a robustecer la democracia participativa en el Estado de Querétaro y, paralelamente, a potenciar los liderazgos naturales para que ocupen espacios de elección popular.

La propuesta de elección directa de Sindicaturas y Regidurías para Querétaro, que aquí se presenta, tiene dos objetivos muy puntuales: 1) fortalecer la democracia participativa en el ámbito municipal y 2) propiciar que la representación político-electoral emane de la voluntad popular y, por lo tanto, sea más cercana y efectiva e impulse los liderazgos naturales de colonias y comunidades.

El modelo propuesto para el Estado de Querétaro está conformado por dos etapas, las cuales pueden avanzar de manera paralela: por un lado, resulta necesario, por no decir que imprescindible, una reconfiguración en el número de integrantes de los Ayuntamientos, principalmente en lo referente a las Regidurías, acorde con la población de cada municipio; y, por otro lado, la propuesta concreta de elección de Sindicaturas y Regidurías mediante el voto directo de la ciudadanía, y no como actualmente sucede.

de la Federación, vol. 1, núm. 30 (julio-diciembre, 2022), 2023, pp. 49-78, disponible en: https://www.te.gob.mx/editorial_service/media/pdf/050620241446073940.pdf

¹¹⁵ La iniciativa puede ser consultada en la siguiente liga electrónica: <https://regidor.mx/yoelijo/>

4.2.1. Reconfiguración en la conformación de los Ayuntamientos

Con el objetivo de contar con una representación política lo más justa, equitativa y adecuada posible, de acuerdo con el tamaño de los municipios, resulta esencial una reconfiguración de los Ayuntamientos del Estado de Querétaro. La definición del número de Regidurías de cada municipio debería determinarse de acuerdo con la cantidad de población existente; es probable que cuando se estableció la cantidad de regidores por municipio en la *Ley Electoral del Estado de Querétaro*, el número se definió en función de ello, pero con el paso de los años, e incluso aunque las reformas legales son constantes, la cantidad no se ha modificado; pero el crecimiento poblacional ha sido dispar, existen municipios con un crecimiento desbordado, en tanto que hay otros con poco crecimiento o incluso decrecimiento, situación que ha impactado en el número de representantes populares electos por cada municipio.

La presente propuesta atiende, en principio, a la cantidad de población y, segundo, a instaurar un modelo escalonado que todos los municipios, pequeños, medianos y grandes, tengan una representación lo más equitativa posible.

Actualmente, la distribución de Presidencias Municipales, Sindicaturas y Regidurías en los municipios de Querétaro¹¹⁶, en los que se eligen 202 autoridades municipales, es la siguiente:

¹¹⁶ Ordenado por cantidad de habitantes.

MUNICIPIO	POBLACIÓN	PM	S	R-MR	R-RP	TOTAL
Querétaro	1,049,777	1	2	7	6	16
San Juan del Río	297,804	1	2	6	5	14
El Marqués	231,668	1	2	6	5	14
Corregidora	212,567	1	2	6	5	14
Pedro Escobedo	77,404	1	2	4	3	10
Tequisquiapan	72,201	1	2	5	4	12
Cadereyta de Montes	69,075	1	2	5	4	12
Colón	67,121	1	2	4	3	10
Amealco de Bonfil	66,841	1	2	4	3	10
Ezequiel Montes	45,141	1	2	4	3	10
Huimilpan	36,808	1	2	4	3	10
Tolimán	27,916	1	2	4	3	10
Pinal de Amoles	27,365	1	2	4	3	10
Jalpan de Serra	27,343	1	2	4	3	10
Peñamiller	19,141	1	2	4	3	10
Landa de Matamoros	18,794	1	2	4	3	10
Arroyo Seco	13,142	1	2	4	3	10
San Joaquín	8,359	1	2	4	3	10
TOTAL	2,368,467					202

Fuente: elaboración propia.¹¹⁷

Criterios de reconfiguración.

Es necesario estandarizar la conformación de los Ayuntamientos de Querétaro, debido a que el crecimiento poblacional ha desbalanceado la integración de los mismos; por ejemplo, en la tabla previa se puede apreciar como en un municipio como San Joaquín, con apenas 8,359 habitantes, su Ayuntamiento está conformado por 10 integrantes; esta misma integración, la comparten 12 municipios, de ellos el de mayor población es Pedro Escobedo con 77,404 habitantes.

¹¹⁷ Con información del Censo de Población y Vivienda 2020 y del artículo 20 de la *Ley Electoral del Estado de Querétaro*.

Otro dato relevante y revelador es que precisamente Pedro Escobedo, aunque tiene una población superior a Cadereyta de Montes y Tequisquiapan, estos últimos cuentan con dos integrantes más en sus Ayuntamientos.

Con estas consideraciones, se presenta la siguiente propuesta, que permitiría dejar plasmados en la *Ley Electoral del Estado de Querétaro* criterios técnicos y no los nombres de los municipios, impidiendo de acuerdo con la dinámica poblacional hacer ajustes y reajustes a la integración de los cuerpos colegiados que gobiernan los municipios.

En ese sentido se propone la siguiente distribución:

1. Municipios de más de un millón de habitantes
 - Una Presidencia Municipal
 - Dos Sindicaturas
 - Diez Regidurías de Mayoría Relativa
 - Siete Regidurías de Representación Proporcional
2. Municipios de más de 500 mil y hasta un millón de habitantes
 - Una Presidencia Municipal
 - Dos Sindicaturas
 - Ocho Regidurías de Mayoría Relativa
 - Seis Regidurías de Representación Proporcional
3. Municipios de más de 200 mil y hasta 500 mil habitantes
 - Una Presidencia Municipal
 - Dos Sindicaturas
 - Siete Regidurías de Mayoría Relativa
 - Cinco Regidurías de Representación Proporcional

4. Municipios de más de 100 mil y hasta 200 mil habitantes
 - Una Presidencia Municipal
 - Dos Sindicaturas
 - Seis Regidurías de Mayoría Relativa
 - Cuatro Regidurías de Representación Proporcional
5. Municipios de más de 50 mil y hasta 100 mil habitantes
 - Una Presidencia Municipal
 - Dos Sindicaturas
 - Cinco Regidurías de Mayoría Relativa
 - Cuatro Regidurías de Representación Proporcional
6. Municipios de más de 20 mil y hasta 50 mil habitantes
 - Una Presidencia Municipal
 - Dos Sindicaturas
 - Cuatro Regidurías de Mayoría Relativa
 - Tres Regidurías de Representación Proporcional
7. Municipios de más de 10 mil y hasta 20 mil habitantes
 - Una Presidencia Municipal
 - Una Sindicatura
 - Tres Regidurías de Mayoría Relativa
 - Dos Regidurías de Representación Proporcional
8. Municipios de 10 mil habitantes o menos
 - Una Presidencia de Junta Municipal
 - Una Sindicatura
 - Dos Regidurías de Mayoría Relativa
 - Una Regiduría de Representación Proporcional

MUNICIPIO	POBLACIÓN	PM	S	R-MR	R-RP	TOTAL
Querétaro	1,049,777	1	2	10	7	20
		1	2	8	6	
San Juan del Río	297,804	1	2	7	5	15
El Marqués	231,668	1	2	7	5	15
Corregidora	212,567	1	2	7	5	15
		1	2	6	4	
Pedro Escobedo	77,404	1	2	5	4	12
Tequisquiapan	72,201	1	2	5	4	12
Cadereyta de Montes	69,075	1	2	5	4	12
Colón	67,121	1	2	5	4	12
Amealco de Bonfil	66,841	1	2	5	4	12
Ezequiel Montes	45,141	1	2	4	3	10
Huimilpan	36,808	1	2	4	3	10
Tolimán	27,916	1	2	4	3	10
Pinal de Amoles	27,365	1	2	4	3	10
Jalpan de Serra	27,343	1	2	4	3	10
Peñamiller	19,141	1	2	3	2	8
Landa de Matamoros	18,794	1	2	3	2	8
Arroyo Seco	13,142	1	2	3	2	8
San Joaquín	8,359	1	1	2	1	5
TOTAL	2,368,467					204

Fuente: elaboración propia.¹¹⁸

Con esta reconfiguración se pasaría de 202 a 204 autoridades municipales, optimizando los espacios, eliminando algunos de éstos de los municipios más pequeños y fortaleciendo los órganos de gobierno en los municipios más grandes; además de dejar abierta la norma, para que, de acuerdo con la dinámica poblacional, los ajustes se realicen de acuerdo con criterios técnicos y no mediante una reforma legal que ajustaría la cantidad de integrantes de los Ayuntamientos, como se sucede actualmente.

¹¹⁸ Conformación de Ayuntamientos realizada a partir del planteamiento de la presente propuesta.

El ajuste propuesto tiene relación directa con una optimización de recursos y de espacios de representación político-electoral; en municipios de una población menor, un número reducido de Regidurías permitiría una gestión más ágil de los asuntos públicos y facilitaría la toma de decisiones en el Ayuntamiento.

Conforme la población va creciendo en los municipios, también lo hacen las necesidades de la población, por ello, el aumento en el número de Regidurías resulta imprescindible; una representación adecuada en el órgano colegiado de toma de decisiones permitiría, a su vez, una mejor atención a las demandas ciudadanas.

Poblaciones más grandes son, también, más complejas, con intereses y demandas diversos, por ello, la especialización de los órganos de gobierno debe ir aparejada a esas sociedades altamente demandantes en cuanto a servicios y necesidades de la población.

En esa misma lógica, los municipios que albergan zonas urbanas densamente pobladas, con pequeñas comunidades rurales a su alrededor, con otro tipo de necesidades, pero que también son parte del municipio, requieren que la administración municipal sea extremadamente eficiente.

La propuesta contempla también la creación de la figura de la Junta Municipal, como órgano de gobierno homólogo al Ayuntamiento, para municipios con población igual o inferior a los diez mil habitantes, como es el caso actual del municipio de San Joaquín.

Esta reconfiguración municipal en el Estado de Querétaro podría traer una serie de beneficios sociales e institucionales, por ejemplo: 1) representación proporcional acorde a la población de cada uno de los municipios de la entidad, y 2) gestión eficiente de recursos humanos y financieros.

4.2.2. Elección de Sindicaturas y Regidurías mediante voto directo

Una reestructuración municipal previa, ajustando la cantidad de representantes populares a la población de cada uno de los municipios, aunque no es condición para el establecimiento del modelo de elección directa de Sindicaturas y Regidurías, sí permitiría que la reconfiguración fuese más acorde a la cantidad de habitantes y, por lo tanto, con una representación más equitativa.

El artículo 40 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* consagra que “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal...”, el modelo propuesto está encaminado a fortalecer, precisamente, la democracia local, así como a asegurar que la elección de los representantes municipales se lleve a cabo de manera transparente, así como que éstos sean verdaderos representantes de sus vecinos.

[...] Si el municipio es una entidad política plena como los estados y la federación, hay que repensarla como tal y transitar de los paradigmas administrativos a los estatales. El sustento de la libertad municipal está en el artículo 39 de nuestra Constitución, que establece que la soberanía popular radica en el pueblo, como lo ha documentado Arnaldo Córdova. Si estamos de acuerdo con esto, deberíamos instituir el municipio libre en el artículo 40 de nuestra Constitución y así despejar las dudas de qué es el municipio libre en el régimen federal mexicano, como se propuso en el Congreso Constituyente de 1916-1917 [...] ¹¹⁹

La propuesta que aquí se presenta está enfocada en el sistema político-electoral municipal, permitiendo a la ciudadanía la posibilidad de elegir libremente, de manera directa e individual, a síndicas, síndicos, regidoras y regidores, impulsando mayores responsabilidades y rendición de cuentas de los funcionarios públicos de elección popular, por un lado; así como promover los liderazgos locales, con la probabilidad de presentarse como candidatas y candidatos a las

¹¹⁹ Acedo, Blanca, *Soberanía y libertad municipal 1811-2014*, México, Instituto Belisario Domínguez - El Colegio de la Frontera Norte, 2015, t. I, p. xviii.

Sindicaturas y/o Regidurías de su municipio, sin que su elección dependa del triunfo de una fórmula o, en el mismo sentido, que los partidos políticos fortalezcan sus liderazgos con perfiles potentes y reconocidos en la búsqueda de posiciones político-electorales, por el otro.

Con la puesta en marcha del rediseño del sistema político-electoral municipal, Sindicaturas y Regidurías se elegirían mediante el voto de la ciudadanía de manera directa y personal, contrario a lo que actualmente sucede, con la elección de estos cargos en una lista cerrada, en la cual el electorado no tiene posibilidad de optar directa y libremente a sus representantes.

[...] la elección de los regidores y síndicos municipales a través de las formas de candidatura por listas cerradas y bloqueadas es una de las razones que está influyendo directamente en algunos de los problemas que se producen en el ejercicio de gobierno de los ayuntamientos en México.¹²⁰

La disposición de tres boletas para elegir Presidencia Municipal, Sindicaturas y Regidurías tiene una finalidad muy clara y precisa: permitir que la ciudadanía seleccione de entre las y los candidatos que se postulen al perfil de su preferencia en cada una de las tres categorías; generando un vínculo estrecho entre votantes y votados, pues, la elección directa supone una campaña de cercanía con propuestas, además de la labor de convencimiento de cada uno de las y los candidatos, quienes se presentarían como la opción más viable para representar los intereses de sus vecinos.

En este sentido, aunque un partido político pueda presentar a todos sus candidatos a un municipio, Presidencia Municipal, Sindicaturas y Regidurías, con un solo proyecto político y abanderando una plataforma electoral específica, también es cierto que cada uno de las y los candidatos a los distintos cargos tendría que buscar obtener su triunfo de manera particular; incluso, las candidaturas a las Regidurías, con un espacio más pequeño de acción, mediante

¹²⁰ Pérez Durán, Ixchel, *op. cit.*, p. 397.

el establecimiento de demarcaciones territoriales municipales, podrían servir de impulso a la candidatura a la Presidencia Municipal, siempre y cuando las y los candidatos sean los perfiles adecuados; contrario a lo que actualmente sucede en los procesos electorales, en los cuales el triunfo de Sindicaturas y Regidurías depende de si se obtiene el triunfo en la Presidencia Municipal, al ser una candidatura colegiada.

En el modelo propuesto, cada una de las candidaturas municipales, aunado a otras que confluyan en el mismo espacio territorial, se impulsarían mutuamente, dependiendo de reconocimiento público y las simpatías que cada uno genere entre la ciudadanía; pero, en última instancia, cada uno y cada una buscando obtener su triunfo particular.

La determinación de topes de gastos y la fiscalización de las campañas de las Sindicaturas y Regidurías tendría, también, un impacto directo en la transparencia del uso de los recursos públicos, trasladando los mecanismos actualmente existentes a las campañas de estos cargos de elección popular.

El modelo nos exige, a su vez, la actualización del marco normativo que regula las campañas político-electorales, incorporando ahora las figuras de las Sindicaturas y las Regidurías como sujetos fiscalizables, lo cual redundaría en una competencia más equitativa y evitaría las prácticas desleales entre las y los competidores.

Un elemento fundamental que se promovería con el modelo propuesto es la participación ciudadana, pues, se involucraría de manera directa a la comunidad en la elección de sus autoridades municipales, en dos vertientes: la primera, la posibilidad de que la ciudadanía elija libremente a sus representantes, y ,la segunda, que las y los ciudadanos pueda postularse de manera individual a cualesquiera de los tres cargos municipales, ya sea con el respaldo de un partido político, una coalición, una candidatura común o por la vía independiente; y, como consecuencia, el fortalecimiento de los mecanismos democráticos en el proceso

de postulación y elección de las autoridades municipales, aunado al empoderamiento ciudadano.

Una ventaja más del modelo, aparejada a las anteriores, es que la discusión y en su caso solución de la problemática social, estaría enriquecida por distintos puntos de vista, atendiendo a proyectos políticos o visiones particulares de las y los ciudadanos involucrados en la atención de la comunidad, redundando en una gestión municipal más inclusiva y equitativa.

En el caso particular de la elección de las Regidurías, además, de la participación ciudadana que representaría el hecho de que las y los vecinos se pudieran postular y presentar un proyecto específico, en las distintas modalidades y con el respaldo que se postulen, el resultado sería que colonias, comunidades y zonas determinadas de los municipios, con situaciones concretas y problemáticas diversas y específicas, podrían llevar al órgano de gobierno el sentir y malestar de la comunidad, con voz propia y con conocimiento de primera mano, en la búsqueda de soluciones claras, concretas y viables.

Igualmente, el modelo de elección propuesto generaría funcionarios públicos más eficientes y cercanos, debido a que éstos serían actores políticos de la comunidad, que, en términos generales, se han desempeñado como gestores de la comunidad, con trabajo previo, con conocimiento y reconocimiento social, como se pudo observar en la información recabada en las entrevistas a los regidores electos de Rosamorada, Nayarit.

Un elemento más a considerar es que, en la lógica de que las Regidurías electas por voto directo serían producto de un trabajo permanente y continuado de los liderazgos naturales locales, el cargo de representación y las posibilidades de gestión y búsqueda de soluciones a la problemática social, potenciaría ese liderazgo que les habría permitido obtener el triunfo electoral, consolidándolos como actores municipales e incluso estatales, propiciando la creación de una

nueva clase política surgida de las bases de la sociedad y, mayormente, alejada de amiguismos y compadrazgos o de intereses particulares o de grupo.

4.3. Procesos y mecanismos de implementación en Querétaro

La ejecución de la propuesta requiere llevar a cabo una serie de acciones encaminadas a involucrar a la mayor cantidad de actores políticos y sociales de la entidad, con la finalidad de socializar la reforma al modelo político-administrativo-electoral vigente e incluso enriquecerlo con las aportaciones de la sociedad.

Concretar el modelo de elección de Sindicaturas y Regidurías mediante el voto directo pasa, necesariamente, por una reforma a los preceptos legales de la entidad, en los cuales está sustentado el modelo vigente, con el objetivo de adecuar la forma de elección de los órganos de gobierno de los municipios; modificación que a su vez tendría como consecuencia una reforma administrativa.

Para concretar el nuevo modelo, se debe involucrar a la ciudadanía, que sería la ampliamente beneficiada, al tener la posibilidad de postularse a alguno de los espacios en contienda, Sindicaturas o Regidurías, así como de elegir directamente a sus representantes mediante el voto directo; en un ejercicio de democracia participativa resulta no sólo necesario sino fundamental el realizar consultas públicas y foros de discusión, en los cuales se puedan recoger las opiniones y propuestas de la sociedad, en general, así como análisis de actores políticos, sociales y académicos, sobre la pertinencia y ventajas o desventajas del modelo, en particular.

La presente propuesta puede servir de base y fundamento para la iniciativa de reforma legal, por medio de la cual se actualizaría el modelo de elección de las autoridades municipales en la conformación de Ayuntamientos y Juntas Municipales.

Como se abordó en el subcapítulo anterior, la implementación del nuevo modelo de elección de las y los integrantes de los Ayuntamientos debería transitar

de manera paralela a la determinación de la cantidad de integrantes, de acuerdo con la población de cada uno de ellos.

La reforma municipal debería abarcar todos estos elementos, con la finalidad de contar con autoridades municipales más cercanas, con administraciones públicas más eficaces y eficientes, con gobiernos municipales realmente representativos de la ciudadanía que los elige, más transparentes en el uso de los recursos públicos y vigilados de manera permanente.

Incluso, y este tema se quedará en el tintero, pero es importante dejarlo de manifiesto, la reforma municipal podría ser el momento propicio para la creación de nuevos municipios en la entidad, que históricamente han exigido su derecho a existir, porque ya han sido municipios previamente o porque por temas de identidad y desvinculación social con el municipio al que pertenecen, pueden erigirse en nuevos municipios del Estado de Querétaro, por ejemplo: Santa Rosa Jáuregui¹²¹, Vizarrón y Bernal; máxime, cuando en el ámbito internacional, México cuenta con muy pocos municipios en relación con la población total del país¹²².

En el plano internacional México es uno de los países con un menor número de municipios en proporción al total de su población, lo que nos permite plantear la hipótesis de que es un país suborganizado, en el cual el gobierno y la administración municipal no sólo están cada vez más distantes de la comunidad, sino con mayores dificultades para atender las prioridades de la misma, para promover una gestión de la participación ciudadana más ágil y los procesos de urbanización-metropolización crecientes hacen el problema aún más complejo [...]¹²³

¹²¹ O Juriquilla.

¹²² Por ejemplo, con alrededor de 130 millones de habitantes, México cuenta sólo con 2,477 municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México; mientras que, en España, con alrededor de 50 millones de habitantes, el país europeo tiene 8,132 municipios. Con información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en México, y el Instituto Nacional de Estadística, en España.

¹²³ Moreno Espinosa, Roberto *et. al.* (coords.), *op. cit.*, p. 19.

En la siguiente tabla se puede advertir, cómo, con algunos ajustes a la organización político-administrativa del municipio, pueden crearse al menos tres municipios más en el Estado de Querétaro.

MUNICIPIO	POBLACIÓN	PM	S	R-MR	R-RP	TOTAL
		1	2	10	7	
Querétaro	-1,000,000*	1	2	8	6	17
San Juan del Río	297,804	1	2	7	5	15
El Marqués	231,668	1	2	7	5	15
Corregidora	212,567	1	2	7	5	15
Santa Rosa Jáuregui¹²⁴	+100,000*	1	2	6	4	13
Pedro Escobedo	77,404	1	2	5	4	12
Tequisquiapan	72,201	1	2	5	4	12
Colón	67,121	1	2	5	4	12
Amealco de Bonfil	66,841	1	2	5	4	12
Cadereyta de Montes	+50,000*	1	2	5	4	12
Ezequiel Montes	-50,000*	1	2	4	3	10
Huimilpan	36,808	1	2	4	3	10
Tolimán	27,916	1	2	4	3	10
Pinal de Amoles	27,365	1	2	4	3	10
Jalpan de Serra	27,343	1	2	4	3	10
Peñamiller	19,141	1	2	3	2	8
Landa de Matamoros	18,794	1	2	3	2	8
Arroyo Seco	13,142	1	2	3	2	8
Vizarrón	+10,000	1	2	3	2	8
Bernal	+10,000	1	2	3	2	8
San Joaquín	8,359	1*	1	2	1	5
TOTAL	2,368,467					230

Fuente: elaboración propia.¹²⁵

¹²⁴ O Juriquilla.

¹²⁵ Conformación de Ayuntamientos ante una probable creación de municipios.

¿Qué es lo fundamental de la reforma municipal? Primero, fortalecer los mecanismos democráticos en la elección de las autoridades municipales, Presidencia Municipal, Sindicaturas y Regidurías; y, segundo, impulsar la participación ciudadana en la postulación de candidaturas a los distintos cargos de elección popular en los municipios y mediante la posibilidad de elegir libremente a Sindicaturas y Regidurías en una boleta distinta y separada a la de la Presidencia Municipal.

Si los consensos políticos y sociales permitieran una reforma más profunda, la cual en principio posibilitara la conformación de los Ayuntamientos y Juntas Municipales, de acuerdo con la cantidad de población, por un lado; e incluso a la creación de nuevos municipios, por otro; las administraciones públicas municipales serían más cercanas, con mayor identidad y transparencia, y responderían de manera efectiva a las necesidades y problemática social, pues, todos los integrantes de los Ayuntamientos o Juntas Municipales serían votados de manera directa por sus vecinos, producto de un proyecto político.

En el caso de las Sindicaturas, en la propuesta se contempla la elección de dos en todos los Ayuntamientos y de una en las Juntas Municipales; la propuesta para la elección de estas autoridades es que sea en fórmula, como el modelo senatorial, lo que, además, permitiría salvaguardar el tema de la equidad de género, al postular a una mujer y a un hombre para competir por estos espacios, en campaña paralela a la Presidencia Municipal. En los municipios en los cuales sólo se propone una Sindicatura para integrar la Junta Municipal, las y los candidatos igualmente recorrerían todo el municipio, a fin de obtener los votos necesarios para conseguir el triunfo electoral.

En el modelo chihuahuense, las Sindicaturas participan con voz, pero sin voto¹²⁶, al interior del Ayuntamiento, en estricto sentido no forman parte de él, por lo que a la toma de decisiones se refiere, sino que se encargan de vigilar que las

¹²⁶ Código Municipal para el Estado de Chihuahua, artículo 36 B

determinaciones del órgano de gobierno y la aplicación de los recursos públicos se lleven a cabo de manera correcta y transparente.

Por otra parte, el segundo párrafo del artículo 30 del *Código Municipal para el Estado de Chihuahua*, dispone que las y los titulares de las Sindicaturas, tendrán a su cargo un cuerpo de colaboradores y el presupuesto necesarios, para el mejor ejercicio de sus actividades. “Para el desempeño de sus funciones, la persona titular de la Sindicatura contará con un cuerpo de personas colaboradoras cuyo número será determinado conforme al presupuesto que anualmente le sea asignado”¹²⁷.

Por otra parte, en lo referente a la elección de las Regidurías, se debería establecer en la ley correspondiente que la autoridad electoral será la encargada de determinar las demarcaciones territoriales municipales, en las cuales puedan competir las y los candidatos de partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes o candidaturas independientes en la contienda electoral para conseguir un espacio de representación política al interior del órgano de gobierno de los municipios.

De este modo, los municipios, de acuerdo con la propuesta, se dividirían desde en dos hasta en diez demarcaciones territoriales, dependiendo de la población existente en cada uno de ellos. En estas demarcaciones territoriales municipales, las y los candidatos a ocupar la Regiduría tendrían que realizar su campaña electoral buscando la confianza ciudadana a su proyecto político.

En la asignación de las Regidurías de representación proporcional, podría utilizarse el modelo actualmente vigente; en el cual los partidos políticos y candidaturas independientes presentan una lista secundaria de representación proporcional. La distribución podría atender al mismo principio vigente, de que los partidos o candidaturas independientes que obtuvieran al menos el tres por ciento de la votación municipal tendrían derecho a que se les asignara una Regiduría de

¹²⁷ *Ibidem*, artículo 30.

representación proporcional; y en caso de que todavía existieran asientos por repartir una vez asignadas las anteriores, la aplicación de la fórmula contemplada en la ley, para asignar las restantes.

Sin embargo, la reforma podría profundizar en la democracia participativa, disponiendo en la norma que la lista secundaria se elaboraría a partir de los resultados electorales obtenidos por las y los candidatos que no resultaron triunfadores, pero que compitieron y obtuvieron votos de la ciudadanía; de esta manera, la integración del órgano de gobierno de los municipios obedecería mayormente al mandato ciudadano y todos sus integrantes habrían competido y obtenido votos en las urnas.

Una vez realizada la reforma legal para darle viabilidad al modelo de elección de Sindicaturas y Regidurías por voto directo, la autoridad electoral y los partidos políticos, fundamentalmente, además de otros actores interesados, tendrían que iniciar un proceso de capacitación y educación cívica, con la finalidad de informar a la ciudadanía acerca del nuevo modelo a implementarse y su importancia, por el hecho de incentivar de manera tangible la participación ciudadana en la elección de sus representantes populares.

Asimismo, con el objetivo de dar a conocer el cambio de modelo, se tendría que socializar que éste repercutiría de manera importante en el fortalecimiento institucional, pues se crearía un órgano fiscalizador del Ayuntamiento y de la administración pública municipal, la nueva Sindicatura, y se robustecerían los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Los dos pilares fundamentales de la propuesta son la democracia y la participación ciudadana; el nuevo modelo busca que el sistema democrático municipal sea más robusto en la búsqueda de transitar de la democracia representativa a la democracia participativa, mediante funcionarios públicos de elección popular cercanos y estrechamente vinculados con la ciudadanía que los elige, lo cual impactaría de manera positiva en la transparencia y rendición de

cuentas; la participación ciudadana es, sin duda, un elemento esencial en la conformación de los Ayuntamientos o Juntas Municipales.

El gobierno municipal es el más cercano a la ciudadanía, por ello, no puede estar desvinculado de ésta y las decisiones que se toman en el órgano colegiado de gobierno deben responder a las necesidades y aspiraciones de la sociedad, de ahí que resulte imperativo que las y los integrantes de los Ayuntamientos y Juntas Municipales emanen directamente de la voluntad popular y no producto de una lista cerrada, decidida en una oficina de un partido político. Lo que se pretende es empoderar al ciudadano, ese que es la base de la sociedad y el que encarna en sí mismo la soberanía de nuestro país.

4.4. Estructura, organización y características de las demarcaciones territoriales municipales en Querétaro

Aplicar un nuevo modelo de elección de Sindicaturas y Regidurías en el Estado de Querétaro transita por la creación y estructuración de demarcaciones territoriales municipales; en lo relativo a la elección de Sindicaturas, los municipios pequeños sólo contarían con una y en municipios medianos y grandes, con dos y la elección sería en fórmula, como para el Senado de la República, por lo que las y los candidatos realizarían campaña en todo el municipio, paralela a la de la Presidencia Municipal.

Por lo que hace a la elección de regidoras y regidores, cada uno de los municipios debería ser dividido en el número de demarcaciones territoriales municipales correspondiente al número de Regidurías de mayoría relativa que se ha propuesto anteriormente y que va de dos a diez.

La estructura y organización de las demarcaciones territoriales municipales tendría como objetivos, primero, fortalecer la democracia e incentivar la participación ciudadana; pero, también, aunque pudiera parecer paradójico, generar condiciones óptimas para la administración pública municipal y un

ambiente de mejor gobernanza, construidas a partir del diálogo, el acuerdo y el consenso, siempre en beneficio de la sociedad.

Como es de conocimiento público, actualmente la elección de Sindicaturas y Regidurías se realiza a través de un sistema de listas cerradas, en las cuales los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes y candidaturas independientes presentan una planilla integrada, además, por la candidatura a la Presidencia Municipal, sin posibilidad de que el votante pueda elegir libremente de entre las candidaturas enlistadas. O se elige a todos o no se elige a ninguno.

En la organización submunicipal de Querétaro existen diversas formas de agrupamiento de la sociedad: cabeceras municipales, delegaciones, subdelegaciones, núcleos urbanos, colonias, fraccionamientos, barrios, sectores, manzanas, unidades habitacionales, comunidades, ejidos, pueblos, rancherías, caseríos; cada una con características particulares que generan identidad y pertenencia de quienes ahí viven. Asimismo, en la organización y división político-electoral se encuentran las seccionales electorales, el Estado de Querétaro tiene 953, repartidas de la siguiente manera:

MUNICIPIO	POBLACIÓN	SECCIONES	REGIDORES-MR	S-DTM
Querétaro	1,049,777	440	10	44
San Juan del Río	297,804	120	7	17*
El Marqués	231,668	56	7	8
Corregidora	212,567	66	7	9*
Pedro Escobedo	77,404	25	5	5
Tequisquiapan	72,201	30	5	6
Cadereyta de Montes	69,075	32	5	6*
Colón	67,121	25	5	5
Amealco de Bonfil	66,841	35	5	7
Ezequiel Montes	45,141	17	4	4*
Huimilpan	36,808	15	4	3*
Tolimán	27,916	13	4	3*
Pinal de Amoles	27,365	18	4	4*
Jalpan de Serra	27,343	15	4	3*
Peñamiller	19,141	14	3	4*
Landa de Matamoros	18,794	14	3	4*
Arroyo Seco	13,142	11	3	3*
San Joaquín	8,359	7	2	3*
TOTAL	2,368,467	953	87	

Fuente: elaboración propia.¹²⁸

En la tabla anterior se observa la cantidad de secciones electorales por municipio, así como el número de Regidurías que contempla la presente propuesta para cada municipio y, por lo tanto, el número de demarcaciones territoriales municipales; asimismo, la cantidad de secciones electorales, en promedio, que deberían integrar cada una de las demarcaciones; obviamente la cantidad de secciones podría variar de acuerdo con condiciones geográficas y de comunicación, así como de identidad social y cultural de los habitantes de ellas, considerando criterios poblacionales, territoriales y socioeconómicos.

¹²⁸ Con información del Instituto Electoral del Estado de Querétaro. <https://pel.eleccionesqro.mx/2023-2024/contenido/demarcacion-territorial/>

Repensar la organización política municipal debe tener como finalidad que las distintas áreas de los municipios se encuentren correcta y adecuadamente representadas; así como que reflejen la complejidad y diversidad de los habitantes de cada una de las zonas o regiones municipales.

4.5. Desafíos del modelo

Finalmente, una vez realizado el planteamiento del nuevo modelo de elección de Sindicaturas y Regidurías de mayoría relativa, por voto directo, en una boleta distinta a la de la Presidencia Municipal, habría que hacer algunas consideraciones, que podrían representar desafíos para el avance del modelo o al menos un pretexto para impedir la construcción de un sistema más democrático y de una participación ciudadana más activa.

La gobernabilidad y la parálisis en la toma de decisiones es, sin duda, el primer contraargumento de los detractores del modelo, sin un análisis de las implicaciones positivas para la construcción de una sociedad cada vez más participativa e involucrada en mejorar las condiciones de vida propias y de sus conciudadanos.

Ante la probabilidad de que la o el presidente municipal no cuente con mayoría en las votaciones en las sesiones de Cabildo y, por lo tanto, en el proceso de toma de decisiones, en un escenario de fuerzas políticas fragmentadas, debido a que las y los integrantes del Ayuntamiento pertenezcan a partidos políticos o representación ciudadana distinta a la suya; la posibilidad de que distintos partidos o candidaturas independientes obtengan un espacio, como integrantes del Ayuntamiento, podría llevar a una fragmentación política y que se creen grupos con agendas específicas y divergentes, situación que podría impedir la construcción de mayorías. Como respuesta a esta eventual situación, lo que debe imperar y prevalecer es el diálogo, los acuerdos y los consensos, para avanzar en la ejecución de la agenda política tanto del titular de la Presidencia Municipal, como las de las Regidurías.

La posibilidad de una eventual parálisis o bloqueo sistemático por parte de las y los integrantes del Ayuntamiento, no debería ser la premisa *a priori* para desacreditar el modelo, porque ha quedado demostrado, en otras entidades, su viabilidad política; ante esta situación, una medida a tener en cuenta podría ser el establecimiento y aplicación de una normatividad interna clara, con mecanismos que obliguen a que las votaciones puedan ser razonadas y, de esta manera, impedir que alguna votación pueda paralizar el ejercicio de gobierno.

En una sociedad y un momento amenazados por el autoritarismo y la autocracia, los actores políticos y sociales comprometidos en la construcción de ciudadanía tienen la obligación moral de promover mecanismos que impulsen elementos de democracia participativa, además de generar condiciones para contar con una sociedad cada vez más involucrada en los asuntos públicos.

Si un(a) presidente(a) municipal no tuviera la mayoría de los regidores en el órgano colegiado de toma de decisiones, exigiría de todos los actores políticos municipales, pero de manera fundamental del titular de la Presidencia Municipal, una mayor habilidad política en la construcción de consensos, además de un diálogo permanente que permitiera avanzar en la implementación de las agendas políticas de todos; porque, si bien es cierto, la Presidencia Municipal habría obtenido el triunfo en todo el territorio municipal, las Regidurías también habrían conseguido la confianza de la ciudadanía de su demarcación territorial y su proyecto también merece contar con atención por parte del Ayuntamiento y de la administración pública municipal; gobernar es labor de todos los integrantes del Ayuntamiento.

El modelo propuesto impulsa un ejercicio político plural y deliberativo, en el cual la negociación y el acuerdo son herramientas fundamentales para la gobernabilidad. Sindicaturas y Regidurías, al obtener el triunfo por voto directo, tienen, también, un mandato ciudadano, lo que les da legitimidad en la representación de los intereses de sus vecinos, por ello, el o la titular de la

Presidencia Municipal debería hacer suyas las propuestas que fueron presentadas por ellos en la campaña y, de este modo, garantizar el acompañamiento en las votaciones.

La formulación de la iniciativa de la *Ley de Ingresos*¹²⁹, así como la aprobación del *Presupuesto de Egresos*¹³⁰ del municipio, son indudablemente uno de los temas más relevantes, por lo que a las decisiones municipales se refiere, debido a que en caso de no aprobarse la administración municipal podría quedar en una situación vulnerable; sin embargo, en ambos casos el artículo 113 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro prevé que, en caso de no aprobarse alguno de estos instrumentos jurídicos, entrará en vigor uno igual al vigente. Este mecanismo permitiría la continuidad de los servicios públicos e impediría la falta de recursos en la administración municipal.¹³¹

Así como la Ley ya contempla una solución para uno de los problemas más relevantes del gobierno y la administración municipales, cualesquiera otras dificultades que pudieran presentarse por una eventual “parálisis” en la toma de decisiones, puede anticiparse y, por lo tanto, establecer mecanismos que permitan una continuidad en la prestación de servicios públicos, principalmente.

La información obtenida de la experiencia en Chihuahua, en la elección de Sindicaturas, ofrece algunas lecciones importantes: la independencia y el contrapeso al Ayuntamiento y a la administración pública municipal por parte de las Sindicaturas es un elemento imprescindible para la gobernabilidad, la transparencia y la rendición de cuentas.

La probabilidad de voto cruzado, y que las Sindicaturas pertenezcan a una fuerza política distinta a la de la Presidencia Municipal, sólo es reflejo de la voluntad ciudadana que busca equilibrios en el Poder, además de garantizar una vigilancia del ejercicio del mismo y la aplicación de los recursos públicos.

¹²⁹ *Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro*, artículo 30, fracción X.

¹³⁰ *Ibidem*, artículo 30, fracción XI.

¹³¹ *Cfr. Government shutdown* o cierre de administración, en Estados Unidos.

Como en el caso chihuahuense, la participación de las Sindicaturas debería quedar limitada a voz, pero sin voto, al interior del Ayuntamiento, pues, al tener bajo su responsabilidad la vigilancia de las decisiones que toma el órgano colegiado, no podría ser juez y parte.

En el caso de las Regidurías, el modelo nayarita también transmite una serie de lecciones que hay que tomar en cuenta en la implementación de la elección de mayoría relativa por voto directo.

La falta de experiencia y conocimiento técnico necesario para desempeñar la labor de regidoras y regidores, podría ser también un elemento de discusión por parte de quienes buscaran frenar la ejecución de la presente propuesta, aduciendo que la elección directa de Regidurías podría afectar la calidad de las decisiones y, en consecuencia, la eficiencia de la gestión pública.

Pero, en un sistema democrático, como en el que vivimos en México, la obligación de todo el que crea en este sistema, por convicción y no por conveniencia, es abrirlo cada vez más, empoderando al ciudadano e involucrándolo en la toma de decisiones; la falta de experiencia o de conocimiento técnico no debe ser impedimento para desempeñar una responsabilidad pública de elección popular, como es el caso de las Regidurías.

En todo caso, lo que habría que poner en práctica serían programas de capacitación obligatorios para todos los funcionarios electos, con el objetivo de fortalecer sus competencias en diversos temas de la administración pública, mediante la suscripción de convenios interinstitucionales de colaboración con instituciones educativas u organismos especializados en administración pública de prestigio.

Por otro lado, la propia normatividad podría establecer la obligatoriedad de que cada uno de las y los regidores cuenten con un acompañamiento técnico permanente durante su mandato, con la finalidad de que, además de representar

los intereses de la ciudadanía que le votó, desempeñe una correcta labor de sus funciones.

Así como las anteriores, puede haber múltiples objeciones a un modelo innovador que pretende empoderar a la ciudadanía y darle más margen de acción en la toma de decisiones públicas encaminadas a la solución de las problemáticas que le aquejan día a día.

[...] aún tenemos pendiente una reforma, en donde la participación social y ciudadana tiene un papel preponderante, la cual es la reforma municipal; habida cuenta de que desde las esferas social, económica, política y organizacional el país está preparado para emprenderla, no es posible continuar sosteniendo a un municipio que observa aún grandes carencias, bajos niveles de profesionalización y profesionalismo tanto en lo político como en lo administrativo, un municipio que no es capaz de promover una alta participación ciudadana y social que desencadene la energía social y que se potencie y fortalezca económica, social y políticamente.¹³²

Si la discusión se centra en los peros, no creemos en la democracia y sus herramientas para la construcción de una mejor sociedad, como son el diálogo, el debate, la deliberación, el acuerdo y el consenso; sino, más bien, buscamos unanimidad sin discusión, sumisión sin debate, monólogos sin disensos, y colocar al titular de la Presidencia Municipal como superior jerárquico de las Regidurías, considerando que sólo le deben obediencia y subordinación.

Pero no, la Presidencia Municipal no es superior jerárquico en el Ayuntamiento, en todo caso es *primus inter pares*, por ser quien encabeza el órgano colegiado de gobierno; pero todos los integrantes tienen la misma jerarquía cuando se encuentran reunidos para la toma de decisiones. Es momento de abrir el sistema y de confiar en la ciudadanía que a lo único que aspira es a mejorar sus condiciones de vida.

¹³² Moreno Espinosa, Roberto et. al. (coords.), *op. cit.*, p. 21.

Conclusiones

La presente investigación se desarrolló, primero, por medio de una investigación documental, acudiendo a fuentes bibliográficas, hemerográficas, archivísticas, históricas y legales, con la finalidad de establecer una línea de tiempo y los antecedentes más remotos de la autoridad municipal.

Por medio de la metodología descriptiva, en su vertiente cualitativa, se describió el origen y la evolución histórica de la autoridad municipal, así como sus alcances y limitaciones; asimismo, se definieron las funciones de sus integrantes durante los diferentes momentos históricos y las diversas realidades a las que se ha enfrentado occidente, desde los griegos hasta nuestros días.

La observación de los fenómenos históricos, sin duda, ha contribuido a tener mayor claridad del objeto de estudio; el análisis realizado a la organización político-administrativo-jurídico-social más cercana al ciudadano, el municipio, y a su órgano de administración y de gobierno constituyó el marco de referencia ideal para explorar la posibilidad de implementar la elección de Sindicaturas y Regidurías de mayoría relativa mediante voto directo.

Igualmente, las entrevistas realizadas a autoridades municipales electas, de los Estados de Chihuahua y Nayarit, como estudio de caso, como antecedentes del modelo planteado, son un elemento invaluable para dar respuesta a la pregunta de investigación que dio origen y cause a esta investigación.

El análisis histórico examina la evolución de la entidad político-administrativa desde sus antecedentes más remotos; y profundiza en la creación del municipio en el Virreinato y su configuración en el México actual, así como en el funcionamiento de la autoridad municipal, siempre como órgano colegiado de toma de decisiones.

Desde la designación de autoridades y la compra de cargos hasta la elección democrática de los integrantes de los órganos de gobierno de los municipios, aunado a la incorporación de las cuotas de género y la conformación de órganos colegiados paritarios, con el transcurrir del tiempo, los Ayuntamientos han tenido que irse adaptando a las realidades sociales, por un lado, y a dar respuesta a las demandas y necesidades de la población, por otro.

En el proceso de revisión de la literatura sobre temas como Poder, historia, derecho en general, derecho municipal en particular, democracia y principios de representación, se acudió a diversos autores, como Aristóteles, Rousseau, Giovanni Sartori, Blanca Acedo, Juan Pablo Abreu Sacramento, Jorge Carlos Adame García, David Arellano Gault, Manuel Chust Calero, Juan Ricardo Jiménez Gómez, Eduardo Sosa López, Olga Hernández Espíndola, José Gamas Torruco, José Luis López Chavarría, Julián Matute Vidal, Nicolás Mejía Pedroza, Roberto Moreno Espinosa, Gabriela Nieto Castillo, Virgilio Muñoz, Mario Ruiz Massieu, Enrique Orduña, María del Carmen Salinas Sandoval, Salvador Valencia Carmona, Marco Antonio Baños, Eduardo Corona Sánchez, Guillermo Floris Margadant, Andrés J. Nicolás-Minué Sánchez, Gabriel Ortega Sverdrup, Enrique Vela, Donald L. Wasson, Salvador Alan Fernández de Lara García, Ana Luisa Vélez Monroy e Ixchel Pérez Durán.

Los fundamentos teóricos proporcionados por los autores mencionados contribuyeron a puntualizar la importancia de que las y los integrantes de los órganos de gobierno de los municipios sean electos a través de mecanismos cada vez más democráticos, en los que la premisa fundamental sea la participación ciudadana.

Las fuentes documentales consultadas permiten tener un panorama más claro de la evolución, pero sobre todo de la forma de elección y funcionamiento actuales de los Ayuntamientos en el país; las entrevistas a las autoridades electas en Delicias, Chihuahua, y en Rosamorada, Nayarit, proporcionaron una

perspectiva de modelos distintos a los imperantes en México, de los cuales se pueden obtener elementos valiosos para materializar la propuesta de este trabajo de investigación.

La sinergia entre ambas fuentes de información robusteció la propuesta que aquí se plantea, asegurando que la misma se encontrara fundamentada tanto con elementos teóricos, como en la práctica electoral y de ejercicio de gobierno.

A raíz de la información recabada, en momentos en los que la democracia y la República están amenazados, la ejecución de un modelo de elección de Sindicaturas y Regidurías de mayoría relativa, por voto directo, no sólo es viable sino deseable, con la finalidad de fortalecer la representatividad y la legitimidad de las autoridades municipales; además de generar vínculos cada vez más estrechos entre gobernantes y gobernados.

Los entrevistados para el presente trabajo de investigación señalaron que, en sus casos particulares, en Chihuahua y Nayarit, los modelos de elección directa han permitido la existencia de una diversidad de voces, ideas y proyectos políticos al interior del órgano de gobierno municipal, reflejo fiel de la sociedad; el pluralismo político y social tiene un impacto en el enriquecimiento del debate público y la generación de consensos.

El fortalecimiento de la democracia en el ámbito municipal es un elemento fundamental en la construcción de una sociedad cada vez más participativa; la Constitución federal en su artículo 115, en relación con el 40, mandata que somos una República democrática cuya base de su división territorial está sustentada en el municipio libre.

Permitir a ciudadanas y ciudadanos, sin partido, postularse a cargos de elección popular en los que existan amplias posibilidades de triunfo, de acuerdo con el trabajo de gestión y acompañamiento que realizan de manera recurrente, contribuiría a crear, sin duda, una ciudadanía más informada, más involucrada y

más participativa; paralelamente, darle al electorado la posibilidad de elegir, de manera individual, a sus representantes en el órgano colegiado de gobierno del municipio, empodera a la ciudadanía, pues, podría elegir entre las y los postulados, a diferencia de lo que actualmente sucede, en donde se elige a una planilla completa, sin importar si se conoce o no a las y los candidatos a Sindicaturas y Regidurías.

Por medio de la elección individual, se robustece la participación ciudadana; se abre la posibilidad de que las y los ciudadanos se postulen sin la necesidad de un partido político, en un espacio territorial reducido de acción; con lo cual se premia a los liderazgos naturales de la comunidad, en el entendido de que quienes han trabajado por y para la comunidad de manera desinteresada, se podrían registrar con el apoyo de sus vecinas y vecinos, y desde luego de obtener el triunfo.

Por otro lado, la apertura del sistema político municipal también contribuiría a fortalecer a los propios partidos políticos, pues, se verían “obligados” a allegarse de nuevos liderazgos, de hombres y mujeres con reconocimiento social y trabajo constante con la comunidad, personas preocupadas por el mejoramiento de su entorno; lo que repercutiría en última instancia en renovar la clase política municipal.

Pero, como en cualquier planteamiento que pueda realizarse referente a modificar la dinámica política o social, siempre habrá “inconvenientes” que deben ser atendidos; en el presente documento se esbozaron algunos desafíos a los cuales se puede enfrentar la implementación del modelo propuesto: uno de ellos, una eventual ingobernabilidad en el ámbito municipal, debido a que el o la titular de la Presidencia Municipal no cuente con mayoría en el Ayuntamiento, porque las Regidurías las hayan obtenido fuerzas políticas distintas o ciudadanos o ciudadanas postulados de forma independiente, situación que podría obstaculizar la toma de decisiones o la generación de acuerdos por parte del órgano colegiado;

esta posibilidad se refuta con el establecimiento de un diseño institucional que promueva el diálogo y el debate de las ideas, entre los integrantes del Ayuntamiento, en el entendido de que la naturaleza de éste es precisamente la discusión de la problemática social y la búsqueda de soluciones a la misma. Tema por demás interesante que podría ser abordado en un trabajo de investigación derivado de éste.

De la propuesta se desprende también que las Sindicaturas sean electas en fórmula, como la elección del Senado de la República, lo que posibilitaría incorporar la paridad de género (hombre-mujer, mujer-hombre); asimismo, se estipula que las Sindicaturas deben dejar de formar parte de los Ayuntamientos, como órgano colegiado de toma de decisiones, pero sí con un asiento en el Cabildo que les permita manifestar los hallazgos que realicen en el proceso de vigilancia que tendrían encomendado. Su participación en las sesiones de Cabildo debería limitarse al uso de la voz; y el voto para la toma de decisiones sólo sería potestad de la Presidencia Municipal y las Regidurías.

El modelo propuesto de elección de Sindicaturas y Regidurías de mayoría relativa, por voto directo, pretende que lo que impere en los Ayuntamientos sean funcionarios públicos emanados de un proceso democrático en el que la ciudadanía pueda registrarse libremente para competir, por sí solos o con el apoyo de partidos políticos, y en donde se pueda elegir directamente a los representantes populares.

La democracia directa que se busca poner en práctica en el ámbito municipal tiene un impacto directo e inmediato en la participación ciudadana, pues, entre mayores incentivos existan para participar, cada vez más hombres y mujeres se involucrarán en la vida y asuntos públicos de su comunidad, sin verse limitados por procesos internos de partidos políticos o la conformación de una planilla completa de Ayuntamiento para poder competir por la vía independiente.

Otro de los objetivos es generar condiciones de pluralidad política y social en el órgano colegiado de gobierno de los municipios, tratando de evitar, en la medida de lo posible, la fragmentación excesiva; sin embargo, esto último sería tarea casi exclusiva de los partidos políticos, pues, la reforma los impulsaría a allegarse y postular liderazgos naturales de las colonias y comunidades, rentables políticamente y, como consecuencia, una renovación de la clase política de los municipios, con personas realmente interesadas en el bienestar de la sociedad, con trabajo en el territorio y reconocimiento social; y dejando de lado las candidaturas producto del compadrazgo, del amiguismo o de las cuotas políticas de grupos.

Una candidatura a una Presidencia Municipal debería robustecerse con el liderazgo natural de las candidaturas a las Regidurías, en las demarcaciones territoriales municipales y pasar de las campañas *top-down* a las campañas *bottom-up*.

En una campaña *top-down* la candidatura a la Presidencia Municipal tiene “la carga” de conseguir los votos para obtener el triunfo, las candidaturas a Regidurías y Sindicaturas, como objetos inanimados, sólo esperan integrar el Ayuntamiento y un asiento en el Cabildo; esta campaña se impulsa desde arriba, estrategia y mensaje son centralizados y descienden a la base; en el caso de las elecciones actuales de los Ayuntamientos, prácticamente sólo hay un candidato o candidata, el o la de la Presidencia Municipal, los demás son anónimos, grises, desdibujados, simples acompañantes en un proceso donde su papel es meramente decorativo, sin voz propia ni capacidad real de representación.

Por otro lado, en una campaña *bottom-up* la fortaleza se encuentra en la base, en las campañas menores que se desarrollan en el mismo espacio territorial que la superior a la que se busca fortalecer; y, en última instancia, inicia desde el ciudadano, en la base, con la participación de la sociedad; en estas campañas se construye de abajo hacia arriba. Por lo que se refiere a la propuesta, las

campañas de las candidaturas a las Regidurías se convertirían en el sostén e impulso de la candidatura a la Presidencia Municipal; en este escenario, candidatas y candidatos a las Regidurías, con liderazgo natural, trabajo territorial y reconocimiento público se convertirían en factores determinantes para el triunfo de la Presidencia Municipal; y, de este modo, se generarían las condiciones de gobernabilidad y mayoría de un proyecto. Para que triunfen los mejores, hay que postular a los mejores.

En el mismo sentido, en la propuesta se plantea el establecer los siguientes porcentajes en la determinación de la integración del Ayuntamiento: máximo sesenta por ciento de Regidurías de mayoría relativa y mínimo cuarenta por ciento de representación proporcional. En el nuevo modelo todos los partidos que alcanzaran el tres por ciento de la votación válida emitida en el municipio correspondiente tendrían derecho a un asiento de representación proporcional, con la finalidad de darle voz a las minorías en el órgano de gobierno del municipio.

En la propuesta se sugiere un procedimiento más democrático que el actual, para la determinación de la representación proporcional, haciendo el planteamiento de que el órgano electoral sea el que elabore las listas de representación proporcional con las candidaturas que no obtuvieron el triunfo, en orden decreciente por porcentajes de votación, y con estas listas realizar las asignaciones correspondientes; con ello, el partido político, coalición o candidatura común que ganara en todas las demarcaciones territoriales municipales, no tendría forma de obtener más espacios, por el hecho de que todos sus candidatos y candidatas ya integran el Ayuntamiento. De esta manera, las minorías siempre tendrán una presencia importante en el órgano colegiado que gobierna el municipio, garantizando que todas las voces tengan presencia en el mismo.

La administración pública municipal está vinculada directamente con el órgano del gobierno del municipio, el Ayuntamiento; pues, la o el presidente

municipal, forma parte de este último, junto con síndicas, síndicos, regidoras y regidores, y a la vez cabeza de aquélla.

En el modelo propuesto, en el cual la ciudadanía elegiría directamente a sus autoridades edilicias, la relación entre la administración pública municipal y el órgano de gobierno se vuelve más relevante, porque las decisiones de éste serían tomadas por funcionarios públicos de elección popular que obtendrían el triunfo de manera individual y con una representación y un mandato ciudadano, lo que impactaría en las decisiones del Ayuntamiento ejecutadas por la o el presidente municipal y la administración a su cargo.

Por lo anteriormente expuesto, se puede concluir que la respuesta a la pregunta planteada para el presente trabajo de investigación es afirmativa. El planteamiento fue el siguiente: “¿La elección directa de Sindicaturas y Regidurías, en el Estado de Querétaro, puede contribuir a una representatividad y legitimidad reales, en la integración del órgano de gobierno de los municipios, el Ayuntamiento?”.

Sin lugar a dudas, la elección directa de Sindicaturas y Regidurías de mayoría relativa en cualquier entidad del país, pero de manera específica en Querétaro, fortalece la democracia, incentiva la participación ciudadana, contribuye a una representación político-social más apegada a la realidad de lo que la ciudadanía decide durante la jornada electoral y propicia funcionarios públicos de elección popular legitimados para ejercer el cargo y para representar a la ciudadanía que los ha votado, confirmando la hipótesis planteada: “Reformar el proceso de elección de Sindicaturas y Regidurías, en el Estado de Querétaro, puede contribuir al fortalecimiento de la democracia directa, la representatividad y la participación ciudadana, en la conformación del órgano de gobierno de los municipios, el Ayuntamiento”.

Derivado de la propuesta de reforma al sistema político-electoral de selección de autoridades municipales, Sindicaturas y Regidurías, mediante voto

directo, se esbozó un tema paralelo, que idealmente sería conveniente llevarlo a cabo de manera simultánea, con la finalidad de realizar una reforma más integral y completa: la reconfiguración de la cantidad de integrantes de los Ayuntamientos, plasmando en la ley criterios técnicos para su determinación y no los nombres de los municipios, pues, el crecimiento poblacional dispar entre ellos ha provocado que municipios con más población tengan menor representación que otros con menos población.

El planteamiento, la discusión y la construcción del nuevo modelo de elección directa de Sindicaturas y Regidurías de mayoría relativa debe involucrar a la mayor cantidad de actores políticos y sociales: instituciones, universidades, expertos, Organizaciones No Gubernamentales, consultoras, calificadoras, Organizaciones de la Sociedad Civil, con el objetivo, primero, de hacerles partícipes del nuevo diseño institucional y, segundo, que cuenten con los elementos necesarios para poder participar de manera efectiva en el proceso de elección de las autoridades municipales en el modelo planteado.

Es necesario que, a raíz de la reforma, el órgano electoral y los partidos políticos, además de la socialización proyectada, también lleven a cabo un proceso de seguimiento y evaluación, con la finalidad de asegurar que los objetivos de fortalecimiento de la democracia, impulso de la participación ciudadana, mejoría en la calidad de la representación y contribución a la legitimidad del gobierno municipal, se están cumpliendo.

Todos los elementos aquí esgrimidos, son el fundamento para una reforma municipal que propicie un gobierno municipal más democrático, representativo y legítimo, en el cual la pluralidad política y la participación ciudadana sean elementos esenciales.

Referencias

Bibliografía

ABREU SACRAMENTO, Juan Pablo, *Reelección e integración de ayuntamientos*, México, TEPJF, 2020.

ACEDO, Blanca, *A cien años del municipio libre como institución constitucional, 1914-2014*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2015.

-----, *Soberanía y libertad municipal 1811-2014*, México, Instituto Belisario Domínguez - El Colegio de la Frontera Norte, 2015, t. I.

-----, *Soberanía y libertad municipal 1811-2014*, México, Instituto Belisario Domínguez - El Colegio de la Frontera Norte, 2015, t. II.

ADAME GARCÍA, Jorge Carlos, *El Estado Mexicano y la revalorización institucional de los municipios*, México, Editorial Porrúa, 2015.

ARELLANO GAULT, David *et al.*, “Gobierno y administración pública municipal: Un panorama de fragilidad institucionalizada”, en CABRERO MENDOZA, Enrique y ARELLANO GAULT, David (coords.), *Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, México, CIDE, Colección Coyuntura y Ensayo, 2011, pp. 29-116, disponible en: <http://datos.cide.edu/handle/10089/16462> (fecha de consulta: 13 de noviembre de 2023).

ARISTÓTELES, *La política*, México, Gernika, 2012.

CÁMARA DE DIPUTADOS, *500 años del municipio en México*, México, Consejo Editorial, Cámara de Diputados, 2019.

CHUST CALERO, Manuel, “La revolución municipal, 1810-1823”, en ORTIZ ESCAMILLA, Juan y SERRANO ORTEGA, Juan Antonio (eds.), *Ayuntamientos y*

liberalismo gaditano en México, Michoacán, El Colegio de Michoacán - Universidad Veracruzana, 2007, pp. 19-54.

HERNÁNDEZ ESPÍNDOLA, Olga, “Ayuntamiento”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, 1982, t. I A-B, pp. 262-263, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1168-diccionario-juridico-mexicano-t-i-a-b> (fecha de consulta: 6 de noviembre de 2023).

GAMAS TORRUCO, José, *El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. Constitución de Apatzingán*, México, UNAM - Museo de las Constituciones, 2015, disponible en: <https://museodelasconstituciones.unam.mx/wp-content/uploads/2023/03/Cons-Apatzingan-2015.pdf> (fecha de consulta: 4 de diciembre de 2023).

JIMÉNEZ GÓMEZ, Juan Ricardo, *Discurso de Félix Osores para el reconocimiento de Querétaro como Estado de la Federación (1823)*, Santiago Querétaro, Congreso del Estado de Querétaro, 2023, disponible en: https://site.legislaturaqueretaro.gob.mx/CloudPLQ/Editorial/El_Discurso_de_F%C3%A9lix_Osores.pdf (fecha de consulta: 15 de enero de 2024).

-----, *El Primer Congreso Constituyente de Querétaro, (1824-1825)*, Santiago de Querétaro, Congreso del Estado de Querétaro, 2023, disponible en: https://site.legislaturaqueretaro.gob.mx/CloudPLQ/Editorial/Congreso_Constituyente.pdf (fecha de consulta: 15 de enero de 2024).

LÓPEZ CHAVARRÍA, José Luis, “Incidencias del derecho romano y el *calpulli* azteca en el municipalismo mexicano”, en González Martín, Nuria (coord.), *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau. Derecho romano. Historia del derecho*, México, UNAM, 2006, t. I, disponible es: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1855/21.pdf> (fecha de consulta: 4 de diciembre de 2023).

- LÓPEZ SOSA, Eduardo, *Derecho Municipal Mexicano*, México, Editorial Porrúa-Universidad Anáhuac, 2007.
- MATUTE VIDAL, Julián, “La fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz desde el punto de vista jurídico”, *Colección Lecturas Jurídicas*, México, Serie Estudios Jurídicos, núm. 3, 2002, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4127/2.pdf> (fecha de consulta: 6 de noviembre de 2023).
- MEJÍA PEDROZA, Nicolás, *200 años de la administración pública en México. Balance y perspectivas del desarrollo municipal*, México, INAP, 2013, t. VIII, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3757/11.pdf> (fecha de consulta: 13 de noviembre de 2023).
- MORENO ESPINOSA, Roberto *et. al.* (coords.), *El municipio mexicano ante los grandes retos del siglo XXI*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2015.
- MUÑOZ, Virgilio y RUIZ MASSIEU, Mario, *Elementos jurídico-históricos del municipio en México*, México, UNAM, 1979.
- NIETO CASTILLO, Gabriela, *et. al.*, *Querétaro. Historia de las instituciones jurídicas*, México, UNAM - Senado de la República, 2010, disponible en: <https://repositorio.unam.mx/contenidos/5024351> (fecha de consulta: 19 de agosto de 2024).
- ORDUÑA, Enrique, *Democracia directa municipal, concejos y cabildos abiertos*, Madrid, Civitas Ediciones, 1994, disponible en: <https://es.scribd.com/document/490058282/Democracia-Directa-Municipal-Concejos-y-Cabildos-Abiertos-Orduna> (fecha de consulta: 16 de octubre de 2023).

SALINAS SANDOVAL, María del Carmen, “Organización municipal durante el Segundo Imperio. Un análisis de la legislación”, en GALEANA, Patricia, *La legislación del Segundo Imperio*, México, Secretaría de Cultura - INEHRM, 2016, pp. 233-272, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4551/10.pdf> (fecha de consulta: 4 de diciembre de 2023).

SARTORI, Giovanni, *La carrera hacia ningún lugar*, México, Taurus, 2016.

VALENCIA CARMONA, Salvador, *El municipio mexicano: génesis, evolución y perspectivas contemporáneas*, México, Secretaría de Gobernación - Secretaría de Cultura - INEHRM - UNAM, Biblioteca Constitucional, Serie Grandes Temas Constitucionales, 2016.

Artículos Periodísticos y de Divulgación

BAÑOS, Marco Antonio, “Democracia, igualdad y confianza”, *Pluralidad y Consenso*, México, vol. 6, núm. 30, 2016, pp. 146-155, disponible en: <http://www.revista.ibd.senado.gob.mx/index.php/PluralidadyConsenso/article/view/389/375> (fecha de consulta: 9 de octubre de 2023).

CORONA SÁNCHEZ, Eduardo, “Actas de cabildo Villa Rica de la Veracruz 1519. La conciencia histórica de la conquista”, *Revista Ollin*, nueva época, núm. 6, 2009, pp. 25-42, disponible en: <https://revistas.inah.gob.mx/index.php/ollin/article/view/18456> (fecha de consulta: 6 de noviembre de 2023).

FERNÁNDEZ DE LARA GARCÍA, Salvador Alan, “Distritos electorales municipales: una solución a la sobrerrepresentación en los ayuntamientos”, *Justicia Electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, vol. 1, núm. 30 (julio-diciembre, 2022), 2023, pp. 49-78, disponible en:

https://www.te.gob.mx/editorial_service/media/pdf/050620241446073940.pdf

(fecha de consulta: 19 de agosto de 2024).

MARGADANT, Guillermo Floris, “Los sufridos decuriones”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 1, núm. 20, enero de 1974, pp. 45-84, disponible en: <https://ijpc245.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/1052/1310> (fecha de consulta: 29 de julio de 2024).

NICOLÁS-MINUÉ SÁNCHEZ, Andrés J., “Los caballeros villanos. Oligarquía de la Extremadura aragonesa”, *Emblemata*, Zaragoza, España, vol. XVII, 2011, pp. 213-238, disponible en: <https://ifc.dpz.es/recursos/publicaciones/31/78/13nicolasminue.pdf> (fecha de consulta: 16 de octubre de 2023).

ORTEGA SVERDRUP, Gabriel, “Equivocidad del término democracia”, *Epikēia - Revista del Departamento de Ciencias Sociales y Humanidades*, León, Guanajuato, México, Universidad Iberoamericana León, núm. 40, 2020, disponible en: <https://epikeia.iberoleon.mx/numeros/40/equivocidad-del-termino-democracia.pdf> (fecha de consulta: 26 de julio de 2024).

PÉREZ DURÁN, Ixchel, “Efectos del diseño electoral municipal en la formación y en el ejercicio del poder en México”, *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, vol. XVII, núm. 2, 2008, pp. 381-423, disponible en: https://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojs/cide/num_anteriores/Vol.XVI/No.II_2dosem/04_Ixchel_Perez.pdf (fecha de consulta: 19 de agosto de 2024)

VELA, Enrique, “El mundo azteca”, *Arqueología Mexicana*, México, edición especial, núm. 75, agosto de 2017, pp. 10-25, disponible en: <https://arqueologiamexicana.mx/mexico-antiguo/el-calpulli-mexica> (fecha de consulta: 23 de octubre de 2023).

VÉLEZ MONROY, Ana Luisa, “La idea de vejez en la época grecolatina”, *Ciencia UNAM*, México, 18 de agosto de 2022, disponible en: <https://ciencia.unam.mx/leer/1296/la-idea-de-vejez-en-la-epoca-grecolatina> (fecha de consulta: 19 de agosto de 2024).

WASSON, Donald L., “Ciudadanía romana”, *World History Encyclopedia en español*, 27 de enero de 2016, disponible en: <https://www.worldhistory.org/trans/es/2-859/ciudadania-romana/> (fecha de consulta: 29 de julio de 2024).

-----, “La república romana”, *World History Encyclopedia en español*, 7 de abril de 2016, disponible en: <https://www.worldhistory.org/trans/es/1-560/la-republica-romana/> (fecha de consulta: 29 de julio de 2024).

Legislación

Código Municipal para el Estado de Chihuahua.

Constitución Política de la Monarquía Española (de Cádiz).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Campeche.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro.

Estatuto Provisional del Imperio.

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.

Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

Ley Electoral del Estado de Nayarit.

Ley Electoral del Estado de Querétaro.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro.

Manuales

COORDINACIÓN ESTATAL PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LOS MUNICIPIOS, *Guía práctica del regidor(a)*, San Luis Potosí, México, 2010, p. 18, disponible en: https://www.cefimslp.gob.mx/documentos/guias_practicas/REGIDOR.pdf (fecha de consulta: 26 de julio de 2024).

-----, *Guía práctica del(la) síndico*, San Luis Potosí, México, 2010, disponible en: https://cefimslp.gob.mx/documentos/guias_practicas/SINDICO.pdf (fecha de consulta: 26 de julio de 2024).

Otros

PERIÓDICO OFICIAL, ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE NAYARIT, *Exposición de motivos y reformas a los artículos 26, 27, 28, 29, 47, 63, 107, 109 y 135 de la Constitución Política del Estado de Nayarit*, Nayarit, Sección Décima, Tomo CLXXXI, No. 088, 14 de noviembre de 2007, disponible en: [http://periodicooficial.nayarit.gob.mx:8080/periodico/resources/archivos/D%20141107%20\(10\).pdf](http://periodicooficial.nayarit.gob.mx:8080/periodico/resources/archivos/D%20141107%20(10).pdf) (fecha de consulta: 4 de diciembre de 2023).