



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho.

“HACIA UNA DEMOCRATIZACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS
EN EL ESTADO DE QUERÉTARO”.

Tesis

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

Presenta.

Mtro. Juan Luis Sosa Martínez.

Dirigido por:

Dr. Pedro Morales Zavala.

Santiago de Querétaro, Qro., octubre de 2020.



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

“Hacia una Democratización de los Ayuntamientos en el
Estado de Querétaro”.

Tesis

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

Presenta.

Lic. Juan Luis Sosa Martínez.

Dirigido por:

Dr. Pedro Morales Zavala.

Dr. Pedro Morales Zavala.
Presidente

Dr. Enrique Rabell García.
Secretario

Dr. Gerardo Servín Aguillón.
Vocal

Dra. Gabriela Nieto Castillo.
Suplente

Mtro. Adolfo Humberto Vega Perales.
Suplente

Centro Universitario, Querétaro, Qro.

Octubre 2020

Resumen

El presente trabajo es contribuir a los estudios jurídicos municipales a través del análisis de los principales aspectos relacionados con la condición histórica, normativa y política del municipio mexicano, teniendo su génesis en el entorno moderno que existe en México sobre la democracia en los Municipios como una forma de Administración Pública, en la cual, tiene la finalidad única el desarrollo integral del país. En la actualidad estamos viviendo situaciones muy concretas y específicas, como son las transacciones políticas, sociales, culturales y económicas, y es darle un nuevo enfoque a *la elección de ayuntamientos en el estado de Querétaro*, siendo una propuesta para una Democratización de los Ayuntamientos en el Estado de Querétaro, donde el fin teleológico del presente trabajo de investigación es que esa elección popular, protegida por el Derecho Electoral, sea que los Presidentes Municipales y Síndico (s) sean electos por el Principio de Mayoría Relativa, es decir, por votación de los ciudadanos residentes de los 18 municipios del Estado de Querétaro y los Regidores sean electos por el Principio de Representación Proporcional, a efecto de integrar un Cabildo con pluralidad política y no caer en un “**Presidencialismo Municipal**”, donde las decisiones que afecten o beneficien al desarrollo del municipio en cuestión y por añadidura el de México, no sean tomadas por intereses personales o de partido político, por una sola persona como lo es el presidente municipal. Esta forma de elección de ayuntamiento ya algunas Entidades Federativas la tienen contemplada en sus legislaciones como los Estados de Guanajuato y Guerrero.

Palabras clave: Democracia, Electoral, Elección, Mayoría Relativa, Municipio, Representación Proporcional.

Summary

The present work is to contribute to the municipal legal studies through the analysis of the main aspects related to the historical, normative and political condition of the Mexican municipality, having its genesis in the modern environment that exists in Mexico about democracy in the Municipalities as a Public Administration form, in which the integral development of the country has the sole purpose. At present we are experiencing very specific and specific situations, such as political, social, cultural and economic transactions, and it is to give a new approach to the election of municipalities in the state of Querétaro, being a proposal for a Democratization of City Halls in the State of Querétaro, where the teleological purpose of this research work is that this popular election, protected by Electoral Law, be that the Municipal Presidents and Trustee (s) be elected by the Principle of Relative Majority, that is, by vote of the resident citizens of the 18 municipalities of the State of Querétaro and the Regidores are elected by the Principle of Proportional Representation, in order to integrate a Cabildo with political plurality and not fall into a "Municipal Presidentialism", where decisions that affect or benefit to the development of the municipality in question and, in addition, that of Mexico, are not taken for interest It is personal or political party, by a single person as is the municipal president. This form of town hall lesson and some Federative Entities have it contemplated in their legislations like the States of Guanajuato and Guerrero.

Keywords: Democracy, Electoral, Election, Relative Majority, Municipality, Proportional Representation.

Dedicatoria

El presente trabajo se lo dedico a mis padres, sin los cuales no sería la persona que soy hoy, y en especial a mis Chatos, Karla y Emiliano, que con su apoyo y paciencia, he podido continuar haciendo estudios de Posgrado.

Dirección General de Bibliotecas UAO

Agradecimientos

Hago especial agradecimiento a mis maestros y colegas por todo lo enseñado durante mi formación profesional y en especial al Director de esta H. Facultad, el Dr. Ricardo Ugalde, por su apoyo para poder concluir con esta Maestría, a mí Asesor, el Dr. Pedro Morales Zavala por su tiempo y enseñanza para concluir este trabajo, a mi hermano gemelo, Lic. Juan Carlos Sosa Martínez, que sin él no tendría este grado académico y al Programa Titúlate de la Facultad de Derecho, como una opción para concluir satisfactoriamente con nuestros estudios de Posgrado.

ÍNDICE

Resumen.....	i
Summary.....	ii
Dedicatoria.....	iii
Agradecimientos.....	iv
Índice.....	v
Prólogo.....	vii
Introducción.....	9

CAPÍTULO PRIMERO

NOTICIA HISTÓRICA DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

1.1. La Herencia Prehispánica	14
1.1.1. La Cultura Maya	15
1.1.2. Cultura Azteca	16
1.2. Época Colonial	19
1.3. Etapa de Independencia	25
1.3.1. Constitución de Cádiz	26
1.3.2. El Plan de Iguala	26
1.3.3. La Constitución de 1824	27
1.3.4. La Constitución de 1836	28
1.3.5. La Constitución de 1857	29
1.3.6. El Periodo Porfirista	30
1.3.7. El Movimiento Social de 1910-1917	32

CAPÍTULO SEGUNDO

LOS SISTEMAS ELECTORALES EN EL ESTADO DE QUERÉTARO

2.1. Definición de los Sistemas Electorales	34
2.2. Sistema Electoral Mayoritario	35
2.3. Sistema Electoral de Representación Popular o Proporcional	36
2.4. Sistema Electoral Mixto	37
2.5. El Sistema de Representación Proporcional como base para la Elección de Regidores en los Ayuntamientos de Querétaro de Arteaga	38
2.6. Críticas al Principio de Representación Proporcional como base para la Elección de Regidores en los Ayuntamientos de Querétaro de Arteaga ...	39

CAPÍTULO TERCERO

PROPUESTA PARA UN DISEÑO DE SISTEMAS ELECTORALES DEMOCRÁTICOS

3.1. Diagnóstico de los Sistemas Electorales Municipales vigentes	45
3.2. Propuesta de Reforma Municipal	51

CAPÍTULO CUARTO

PROPUESTA DE UN SISTEMAS ELECTORALES EN EL ESTADO DE QUERÉTARO

4.1. Críticas al Sistema Electoral vigente en Querétaro de Arteaga	54
--	----

PRÓLOGO

El municipio es la comunidad domiciliaria desde el punto de vista sociológico, es decir, la asociación natural de tipo local por excelencia. Así mismo la Carta Magna nos define al municipio como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, donde sus elementos; Territorio, Población, Gobierno – Ayuntamiento, Autonomía, Orden Jurídico y Fin, conjugados de manera precisa, ordenada, y encajados unos con otros, constituye uno de los pilares viables para la modernización del país, como célula básica que acoge las necesidades y aspiraciones de las comunidades locales.

Es así como el municipio requiere de aportaciones doctrinarias y operativas para implementar un nuevo enfoque e imagen del municipio, que emergen a raíz de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado.

Y es por ello, que surge mi interés personal de realizar este trabajo de investigación, dada la actualidad del tema, en razón de los cambios que ha experimentado la cultura electoral y democrática de la sociedad queretana, y en general del país, lo que en el futuro, indudablemente se verá canalizado a través de una demanda pública de una mejor y más fiel representación en los órganos de gobiernos colegiados, en este caso, los ayuntamientos.

La presente investigación, tiene como finalidad, realizar un estudio minucioso, para ver la posibilidad o más bien dicho llegar a la necesidad de reformar las leyes respectivas para una mejor elección de Ayuntamientos en el Estado de Querétaro, donde el *Presidente Municipal y el Síndico o Síndicos, sean elegidos por el Principio de mayoría relativa y los regidores que integran los ayuntamientos en los 18 municipios del estado, por el principio de*

representación proporcional, y no como se contempla actualmente el reformado artículo 20 de la ley electoral del Estado en vigor que a la letra dice “Los Municipios serán gobernados por un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento de elección popular directa, el cual se integrará por un Presidente Municipal, dos síndicos y por el número de regidores que corresponda, en los siguientes términos: en el Ayuntamiento de Querétaro habrá siete regidores de mayoría relativa y seis de representación proporcional; en los de San Juan del Río, Corregidora y El Marqués, habrá seis de mayoría relativa y cinco de representación proporcional; en los de Cadereyta de Montes y Tequisquiapan, habrá cinco de mayoría relativa y cuatro de representación proporcional; y en los demás habrá cuatro de mayoría relativa y tres de representación proporcional. Por cada regidor y síndico propietario se elegirá un suplente respectivamente” y dado lo anterior es menester definir que el Regidor es una persona que integra el ayuntamiento, por lo cual realiza sus atribuciones fundamentales en el seno de este cuerpo colegiado;¹ su propio nombre lo indica, es regir, administrar la ciudad, sus bienes, su policía, urbanismo, abasto, licencias de mercaderes u oficiales², en conclusión el regidor es una persona de gran importancia dentro del municipio.

Esta pequeña obra de investigación abarcará en un principio, los antecedentes históricos del municipio en México, toda vez que el municipio en nuestro país tiene su antecedente inmediato en la Grecia Antigua, evolucionando a lo largo de los años hasta llegar a la nación que nos dominó por casi cuatro siglos, España y por último el municipio evolucionado llega a la Nueva España, donde abarcaré sólo los antecedentes del municipio en México; en segundo lugar abarcaré un estudio de los diferentes sistemas electorales que son la base para la elección de los ayuntamientos, en el tercer capítulo del presente trabajo de investigación se da una Propuesta para el diseño de

¹ ROBLES Martínez Reynaldo, *El Municipio*, quinta edición, México, Ed. Porrúa, 2002, pag. 309.

² OCHOA Campos Moisés, *La reforma Electoral*, cuarta edición, México, Ed. Porrúa, 1985, pag. 151.

sistemas electorales democráticos, finalizando con una mejor propuesta de un nuevo sistema electoral en el Estado de Querétaro; para la elección de ayuntamientos dentro del mismo.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

INTRODUCCIÓN

Uno de los aspectos medulares que en el pasado siglo tuvo y tiene hasta hoy gran relevancia en el sistema jurídico mexicano es el ubicado en el artículo 115 constitucional: el municipio.

El propósito de este trabajo es contribuir a los estudios jurídicos municipales a través del análisis de los principales aspectos relacionados con la condición histórica, normativa y política del municipio mexicano, donde estamos viviendo acontecimientos de la actualidad, por transacciones políticas, sociales, culturales y económicas, y es darle un nuevo enfoque a **la elección de ayuntamientos en el Estado de Querétaro**, toda vez que el municipio mexicano, a mi parecer, se desprende del principio de soberanía, pues tiene una gran importancia en el marco del régimen político de la democracia representativa, la soberanía, proviene de las palabras “*super obnia*” que significa sobre todos y “*super omnia*” sobre todas las cosas y dicho concepto como lo conocemos actualmente proviene o se derivó a partir de la publicación de dos obras en el siglo XVI, “*Los seis libros de la República*” de Juan Bodan y “*El Príncipe*” de Maquiavelo, y se define a la soberanía como “la facultad de autodeterminación y autolimitación de un estado para ser el máximo poder hacia el interior y sostener relaciones de igualdad con los demás estados de la comunidad internacional” y entrelazado con este concepto acabado de conceptualizar se ubica el concepto de la democracia, que es una palabra que tiene varias connotaciones por su grandeza e importancia en el estudio de la teoría del estado, y así en el derecho político y electoral, y es menester mencionar a Sartori, donde el postula que un estado es democrático si se aprecian los siguientes elementos: A) Garantía de libertad; B) Garantía de igualdad; C) División de poderes; D) Sistema de Partidos Políticos; E) Sistemas electorales; F) Medios masivos de comunicación; y G) Amplia participación

ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales, tales como plebiscitos, referéndum, iniciativa popular y revocación de mandato popular.

Entonces se dice que la democracia actual, tiene una naturaleza representativa electoral, pues se ejerce de una manera indirecta a través de los representantes que se eligen; donde la Representación por sí misma no es una forma de gobierno, sino es un instrumento jurídico para que un mandatario realice actos en nombre y por cuenta de un mandante, que es lo que postula el derecho civil; en donde lo que acabo de señalar lo trasladamos al derecho público, en especial al derecho electoral, el mandante será el pueblo y el mandatario serán los gobernantes. De ahí que las elecciones constituyen el medio por el que los ciudadanos en ejercicio de su soberanía, deciden que “La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste...”; “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa”, como lo describen los artículos 39 y 40 de la Constitución Federal.

En consecuencia, siguiendo la idea de la representatividad, toda deliberación que lleven a cabo los gobernantes debe manifestar la pluralidad política que existe en la sociedad.

El mencionado concepto es recogido también por la Carta Magna en su reformado numeral 115 para el gobierno de los Estados, estableciendo que la base de su organización política y administrativa lo será el Municipio administrado por un ayuntamiento de elección popular directa.

Es importante entonces el Ayuntamiento, máximo órgano de gobierno municipal, sea un órgano en el que esté representada la pluralidad política y social lo más fielmente posible. Solo el sistema electoral adecuado posibilitará que el ayuntamiento sea realmente un órgano administrativo y deliberante.

Por lo anterior, el artículo 35 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, señala:

Artículo 35. El Municipio Libre constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Querétaro. Los Municipios serán gobernados por un Ayuntamiento de elección popular directa, el cual se compondrá:

- I. De un Presidente Municipal que, política y administrativamente, será el representante del Municipio;*
- II. Del número determinado de Regidores que, basado en factores geográficos, demográficos y socioeconómicos de cada Municipio, determine la ley; y*
- III. Hasta tres Síndicos.*

(Ref. P. O. No. 76, 31-XII-08. En cumplimiento a la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación recaída en la acción de inconstitucionalidad 76/2008 y sus acumuladas 77/2008 y 78/2008, se modificó la fracción III del segundo párrafo del artículo 35 de esta Constitución).

Por su parte el artículo 20 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, reformada en el año 2017, establece:

Los Municipios serán gobernados por un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento de elección popular directa, el cual se integrará por un Presidente Municipal, dos síndicos y por el número de regidores que corresponda, en los siguientes términos: en el Ayuntamiento de Querétaro habrá siete regidores de mayoría relativa y seis de representación proporcional; en los de San Juan del Río, Corregidora y El Marqués, habrá seis de mayoría relativa y cinco de representación proporcional; en los de Cadereyta de Montes y Tequisquiapan, habrá cinco de mayoría relativa y cuatro de representación proporcional; y en los demás habrá cuatro de mayoría relativa y tres de representación proporcional. Por cada regidor y síndico propietario se elegirá un suplente respectivamente.

Como se desprende del texto del numeral citado, se adopta el sistema electoral de mayoría relativa, por lo que los votos de los candidatos vencidos

son votos que se pierden. Se origina entonces una desproporción entre el porcentaje de votos y el número de regidurías; violentándose la doctrina de Sartori que referí en líneas anteriores y de esta manera, puede originarse una representación por demás injusta, pues entre más reñida sea una elección, mientras más escasa se la diferencia entre ganadores y vencidos, el resultado será exactamente el mismo: la Presidencia Municipal y las dos terceras partes del número de regidores (seis de nueve) serán del partido que haya resultado vencedor, mientras que el resto de regidurías vacantes serán repartidas entre los vencidos. De tal manera que, si el partido que quedó en segundo lugar, perdió por un voto, tendrá derecho solo a una, igual que el partido que quedo en tercer y cuarto lugar, aun cuando el número de votos que estos hayan obtenido en la elección sea considerablemente menor al número de sufragios emitidos a favor de los candidatos del segundo.

Se habla entonces de sobre representación y sub-representación, conceptos que sirvan para cuestionar el sistema electoral de mayoría relativa, cuando a través de este no se logra representar la decisión electoral del pueblo.

Luego entonces, la permanencia de este sistema de designación dentro de nuestro marco legal, es incomprensible e incongruente, si partimos de la idea que toda elección tiene por objeto designar quienes serán los representantes populares, dadas las nuevas condiciones y exigencias de competitividad electoral que impera no solo en la sociedad de nuestro municipio, sino de toda la entidad estatal, usado a los cambios sociales, culturales, económicos, políticos, así como aspectos internacionales como lo es la globalización, que está sufriendo o está viéndose afectada nuestra sociedad, en particular la queretana, lo que hace bastante previsible, que en los resultados de elecciones futuras, las diferencias entre candidatos ganadores y candidatos vencidos, sean más estrechas, originando así entre la población,

impresiones diversas, que en ciertos casos, pudiese hablarse, hasta de falta de legitimidad.

Es por ende que mejor se reforme nuestra Constitución Política del Estado, así como la Ley Orgánica Municipal y la legislación electoral respectiva, donde se adecue el planteamiento que acabo de citar, que dio iniciativa por mi parte de desarrollar el presente trabajo de investigación, y se dé cumplimiento eficaz al principio de igualdad, de soberanía, de democracia y representatividad proponiendo una nuevo enfoque para la elección de ayuntamientos en el Estado de Querétaro, donde el **Presidente Municipal** y el **Síndico o síndicos municipales**, cargos de elección popular, sean electos de conformidad por el Principio de **Mayoría Relativa** y los **Regidores** sean electos por el principios de **Representación Proporcional**. Como lo han reformado y estipulado otros Estados de la República como es el caso del Estado de Guanajuato, donde en su Constitución Política en el artículo 109 que a letra dice:

“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, de acuerdo con lo que señale la Ley respectiva.”*

Con todo lo referido, es necesario que se reformen las leyes respectivas, para que de un modo claro, preciso y congruente, se cumplan con los principios fundamentales del estado y que nuestra entidad en la que ve a la elección de sus ayuntamientos se apegue con más precisión a la democracia, para el desarrollo y superación de Querétaro en todos sus aspectos sean políticos, económicos, culturales y sociológicos.

CAPÍTULO PRIMERO

NOTICIA HISTÓRICA DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

1.1. LA HERENCIA PREHISPÁNICA.

Todo lo que ahora conocemos como municipio, en su estructura, organización, funcionamiento, en nuestro país viene desde la cuna de la civilización occidental, Grecia, quienes fueron los herederos municipales de la prehistoria y dieron más tarde el asombroso espectáculo de su régimen municipal, y unos tratadistas postulan que con el tiempo surgen los ayuntamientos en Roma por la lucha que se dio entre los plebeyos y patricios³ De acuerdo con importantes tratadistas municipales, el municipio que se trasplanta de España a México, recoge tres corrientes fundamentales que son: la visigótica con el *concilium*; la romana con el régimen edilicio y la árabe con la figura del alcalde; y así hasta la conquista del nuevo mundo, en el caso particular la Nueva España, y después de esta sencilla reseña, me permito estudiar los antecedentes históricos del municipio en México.

México como una nación con una geografía enorme, diversificada y de recursos naturales extraordinarios, ha permitido grandes contrastes tanto económicos como sociales en la configuración histórica de sus culturas.

Hacia el año 1500, existían poderosos estados en el centro de México, uno de ellos era el pueblo azteca, que ejercía su dominio tributario sin imponer gobierno, idioma o religión sobre los sometidos, solamente establecía representantes para cobrar el tributo, esto se figura al antiguo pueblo romano.

³ Op. Cit.

En el sureste, entre los años 300 y 900, había florecido la cultura maya. Y así las culturas maya y azteca son las sociedades consideradas de mayor aportación y desarrollo cultural en todo el territorio mexicano.

1.1.1. LA CULTURA MAYA.

La civilización maya ocupó la península de Yucatán, los actuales estados de Tabasco y Chiapas, así como parte de lo que hoy es Guatemala, Honduras y el Salvador en la América Central.

Por su grandiosa organización y estructura, a lo largo del tiempo, esta cultura sobresale entre las culturas precolombinas.

El surgimiento del estado en la zona maya, se dio cuando el jefe del grupo obligó a sus seguidores a conservar parte de la producción agrícola, que él posteriormente distribuía a la población en momentos de escasez, la aparición del estado, pues, será la renuncia a la libertad individual y a una situación de sujeción, basada en la necesidad. Así el jefe o señor entre los mayas era el *halachuinic* que significaba “verdadero hombre”⁴ y este ejercía el poder civil y religioso y se auxiliaba de un consejo. Los recaudadores y gobernantes de las ciudades menores mayas, eran los *batab*, que sostenían a las clases superiores.

La sociedad maya era de tipo clásica, la cúspide la ocupaba la nobleza sostenida por el trabajo de campesinos, artesanos y más abajo los esclavos capturados en las guerras que sostenían con otros pueblos o comprados por los trabajos más rudos y sacrificios. El perfil de esta cultura se definió a partir

⁴ Centro Nacional de Desarrollo Municipal “Gobierno y Administración Municipal en México”, México 1993, pág. 19.

de su organización socioeconómica la cual le permitió construir grandes y asombrosas urbes.

Con todo lo anteriormente relatado, se considera por muchos tratadistas, que el mundo maya estableció por primera vez en Mesoamérica un sistema de localidades, también que las obras y prestación de servicios contaban con sistemas de administración de gobierno, de participación de dicha sociedad y tributación bastante avanzada.

1.1.2. CULTURA AZTECA.

Al igual que la civilización maya, los aztecas alcanzaron un alto desarrollo.

Los mexicas aportaron una institución social, denominada, *el calpulli*, que se formó a partir de los clanes en que se dividieron los originarios barrios donde se establecieron a su llegada en 1300, provenientes de la región de Aztlán al noroeste de México. El CALPULLI fue la forma de organización política social y económica de los aztecas desde su origen.

Los *calpullis* o barrios eran verdaderas unidades autosuficientes, en las cuales las familias que lo integraban producían bienes necesarios y suficientes para subsistencia, en otras palabras el *calpulli* era una comunidad de familias que tenían los mismos dioses, resolvían internamente sus problemas económicos cotidianos, ocupaban una porción de tierra, patrimonio del mismo *calpulli* y reconocían una autoridad que resolvía los problemas fundamentales del orden comunal.⁵

⁵ Gobierno y administración municipal en México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1993, pág. 20

Los integrantes del *calpulli*, a cambio del derecho sobre la tierra, quedaban obligados ante el *tlatoani* a pagar un tributo en especies; así mismo, estaban obligados a prestar servicios de trabajo, tales como el cultivo de otras tierras y la construcción de obras públicas.⁶

La tierra perteneciente a la comunidad se repartía en tantas partes como *calpullis* o barrios había; cada uno de ellos se subdividía en tres:

- La asignada para el aprovechamiento de los miembros del *calpulli*. Esta tierra era distribuida entre los jefes de familia de este grupo, a quienes tocaba un solar en el pueblo para vivir y una parcela cultivable en el campo.
- La destinada para cubrir los gastos públicos.
- La dedicada a usos comunes, y que era tierra baldía.

La más alta autoridad interna de los *calpullis* era el consejo de ancianos, compuesto por los jefes de las familias que integraban el clan. Este consejo de ancianos, especie de consejo municipal, era la expresión social local.⁷

Los miembros del consejo del *calpulli* designaban por elección a funcionarios que tenían facultades ejecutivas, y de carácter administrativo y judicial. El cargo de estos funcionarios era vitalicio, pero el consejo podía deponerlos si daban motivo grave para ello.

Los funcionarios del *calpulli* eran:

- a) El *teachcuhuana* o pariente mayor: era el de mayor rango; estaba encargado de la administración de la localidad, sus funciones principales era administrar el régimen comunal agrario, el trabajo de los miembros

⁶ Historia del municipio en México, Centro Nacional de Estudios Municipales, número 1, México, 1985, pág. 1.

⁷ Idem. Pág. 3.

del *calpulli*, el producto de las tierras, cuidaba el orden y era el encargado de que se impartiera justicia.

- b) El *tecuhtli*: era el encargado militar del *calpulli*; sus funciones eran adiestrar a los jóvenes y dirigir las tropas en caso de guerra.
- c) Los *tequitlatos*: su función era la de dirigir los trabajos comunales.
- d) Los *calpizques*: eran los encargados de recaudar los tributos.
- e) Los *tracuillos*: eran los escribanos o pintores de jeroglíficos, que llevaban la cuenta de los hechos del *calpulli*, incluyendo los acontecimientos históricos.
- f) Los sacerdotes y médicos hechiceros, a cuyo cuidado estaba la salud del *calpulli*.

De gran importancia fueron los sacerdotes y médicos hechiceros en la reproducción del *calpulli*, ya que los primeros transmitían los valores religiosos, presentes en todas las actividades de los indígenas, y los segundos, de acuerdo con una concepción mitológica y con el conocimiento que tenían de las propiedades curativas de las plantas, preservaban la salud de los miembros de la comunidad.⁸

Los *calpullis* estaban formados por lazos de parentesco y por rasgos culturales comunes, entre los cuales contaba la participación de un mismo lenguaje dialectal; estaban ligados entre sí, y a través de sus clanes integraban la tribu, que era una liga de *calpullis*. El consejo tribal estaba formado por los parientes mayores y los jefes militares de cada *calpulli*. Este consejo era el que elegía al *tlatoani* (gobernador de la tribu) y al *tlacatecuhtli* (jefe militar).⁹

Los antecedentes del municipio en México, los encontramos en el *calpulli* o barrios de los mexicas, caracterizados por ser una unidad económica

⁸ *Ibidem*.

⁹ OCHOA Campos Moisés. "le Reforme Municipal", Ed. Porrúa, México 1979, pág. 35

autosuficiente, con su propio gobierno; cuya propiedad era de tipo comunal pues los vecinos tenían derecho al usufructo y no a la propiedad privada; el consejo de ancianos estaba formado por representantes de cada familia como lo ha explicado, constituyendo una “*junta vecinal*”.¹⁰

1. 2. EPOCA COLONIAL.

La colonización en América se realizó a través de la institución municipal.

Con el establecimiento del municipio se fue desarrollando el régimen colonial en todo el mundo. Como forma de organización social y política, el *calpulli*, fue desapareciendo poco a poco hasta que a mediados del siglo XVI sucumbió ante el poderío implantado por los conquistadores y dio paso a la instauración de nuevas formas de producción y de organización de gobierno.

En toda empresa de colonización la asociación de vecindad fue preconcebida, no fue fruto espontáneo, fue parte de un plan. En España el municipio fue la base de la conquista; en América, el municipio constituyó el cimiento de la conquista, así, el primer acto realizado en el nuevo mundo encaminado a la organización de un cuerpo político, y revelador de la mentalidad jurídica española, es sin duda la fundación de un ayuntamiento, sugerida y realizada por Hernán Cortés.

PRIMER AYUNTAMIENTO EN MÉXICO.

Con la mentalidad castellana de principios del siglo XVI, la reconquista se prolongaba en la conquista de nuevos horizontes habitados por los infieles; y con ese afán el gobernador de Cuba, Diego de Velázquez , confirió a don Hernando o Hernán la dirección de la tercera expedición, destinada a explorar las tierras que estaban en occidente, el convenio bilateral que suscribieron y que fue legalizado y refrendado por los frailes gobernadores de la isla

¹⁰ Gobierno y Administración Municipal en México, op. cit., pág. 21.

Española, invocó como primer poderdante al rey de España, por otra parte Cortés había sido Alcalde Mayor en Santiago de Cuba, y optó por constituir una asociación de vecindad, para dejarse investir por el municipio, de todos los poderes que le hacían falta en el propósito de convertirse, de explorador sin títulos, en conquistador legítimamente armado y en su recorrido por la isla de Cuba ultimando los detalles de la expedición, Cortés se había visto precisado a eludir a los enviados de Velázquez; que arrepentido del trato hecho, pretendía quitarle el mando y aprehenderlo, y fue por esas circunstancias nada propicias, que el 16 de febrero de 1519, Cortés alzó velas en la punta de San Antón y se lanzó a la aventura.¹¹

Y Hernán Cortés al llegar a las costas mexicanas, instaló en Veracruz el primer ayuntamiento y cabildo a la usanza del derecho municipal español, así las cosas, el 22 de abril de 1519 en la Villa Rica de la Vera Cruz, estableció el primer ayuntamiento de lo que sería la Nueva España.

PRIMER AYUNTAMIENTO METROPOLITANO.

A la caída de Tenochtitlán, Cortés fundó en agosto de 1521 en Coyoacán, el segundo ayuntamiento que fue a su vez el primero metropolitano.

Los primeros municipios coloniales surgieron, no como una organización política producto de exigencias locales, sino como institución jurídico política de dominación, como título legalizador de los conquistadores.¹²

Las leyes dictadas por España fueron las Ordenanzas de Población de Felipe II, en 1573, que regularon la fundación de pueblos y ciudades e

¹¹ OCHOA Campos Moisés, op. cit., pág. 94-95

¹² OVALLE Favela José- "Algunas consideraciones sobre el municipio mexicano", Revista de la Facultad de derecho de México, Vol. XXVIII, septiembre-diciembre, pág. 718.

instituyeron los consejos municipales como forma de gobierno que existió en la Nueva España, fue el ayuntamiento o cabildo.¹³

El México colonial fue dividido en reinos y gobernantes, y cada uno de aquellos y de estos se subdividían en provincias. Cada provincia contaba con una diversidad de pueblos que debían tener una cabecera. Las cabeceras eran las capitales de las regiones que sostenían una suma determinada de localidades.

La organización indígena que antecedió a la conquista fue retomada por los españoles, de tal manera que los jefes de las tribus se convirtieron en caciques o señores y su ciudad capital se convirtió en cabecera. Como antes siguieron recolectando el tributo, con la diferencia de que en vez de entregarlo al imperio azteca lo daban a los españoles.

En todas las cabeceras debía implantarse obligatoriamente un cabildo a ayuntamiento, que fue la entidad de gobierno más pequeña de la administración pública hispana.

Durante el proceso de conquista, las organizaciones municipales proliferaron rápidamente, pues su creación fue una garantía de la institucionalización del poderío español sobre los pueblos indígenas. La sociedad novohispana contó con cabildos de españoles e indígenas, que aunque iguales en su organización general, existían entre ellos diferencias particulares de gran importancia.

LOS CABILDOS INDÍGENAS.

¹³ ROBLES Martínez Reynaldo, *El Municipio*, quinta edición, México, Ed. Porrúa, 2002, pág. 87.

La estructura política de los indígenas, estaba arraigada, funcionaba y además era necesaria para apropiarse del producto y del trabajo de los naturales; los habitantes de las comunidades no reconocían la autoridad de los españoles, por ello se decidió que los funcionarios de los ayuntamientos, salieran de la antigua clase gobernante.¹⁴

El número de funcionarios variaba según la importancia de las localidades, así como postula en su libro Reynaldo Robles, los puestos de los regidores no eran vendibles, sino que eran por medio de elección, las cuales se hacían anualmente en presencia de cura; y entre sus obligaciones encontramos la de:

1. Recaudar y entregar los tributos a los españoles;
2. Distribuir la mano de obra para construcciones o tareas agrícolas, y
3. Cooperar en el proceso de evangelización.

Tenían jurisdicción en el pueblo y estaba limitada a inquirir los delitos y a aprehender a los delincuentes y llevarlos a la cárcel del pueblo de españoles del distrito.

Con el paso del tiempo, la imposición de una diversidad de instituciones y de funcionarios españoles, así como la fusión de la población española e indígena, provocaron la disolución de los cabildos de indígenas.

LOS CABILDOS DE ESPAÑOLES.

En los primeros años de la conquista, los cabildos españoles gozaron de cierta independencia en relación con la metrópoli, por un lado, el escaso número de funcionarios públicos que representaban directamente a la Corona

¹⁴ ROBLES Martínez Reynaldo, Pág. 89.

de España, y por otro, el poder de los conquistadores como responsables directos de las expediciones en tierra novohispana, permitieron por un tiempo esa independencia¹⁵; sin embargo esto no se prolongó durante mucho tiempo, pues los cabildos fueron considerados como partes constitutivas de la Corona de Castilla, y la intervención de la monarquía española en los asuntos de sus colonias se fue ampliando conforme avanzaba el proceso de colonización; y en esa época, a pesar de la intromisión del rey y el centralismo, el ayuntamiento siempre conservó la facultad de organizar y administrar a los vecinos, era un cuerpo colegiado que se reunía en cabildo para administrar justicia u ordenar lo conducente para satisfacer las necesidades colectivas.¹⁶

A diferencia de España, donde existían cabildos abiertos, es decir, con convocación y concurrencia de todo el pueblo del lugar, en la Nueva España, salvo el caso de Veracruz y de León, al fundarse la Villa, no se tenían noticias de que se haya celebrado algún otro cabildo abierto; el cabildo en la Nueva España era cerrado.¹⁷

Las funciones que debían desempeñar los cabildos eran la ejecución de la justicia de la justicia, realizada por los alcaldes ordinarios y la administración municipal, que estaba a cargo de los regidores.

Los alcaldes tomaban parte en los juicios civiles y criminales; el cabildo era un tribunal de apelación aún de las propias decisiones de los alcaldes. Sin embargo, la Corona mandó constantemente a jueces especiales que limitaran las decisiones de dichos funcionarios municipales.

¹⁵ ESQUIVEL Obregón Toribio- "Apuntes para la Historia del derecho en México", Ed. Polis, México, 1958, t. II, Pág. 240.

¹⁶ ROBLES Martínez Reynaldo, p. Cit. Pág. 91.

¹⁷ ESQUIVEL Obregón Toribio, OP. Cit. Pág. 252.

Respecto a los asuntos administrativos, el municipio debía encargarse del arreglo de la ciudad; del mejoramiento de las obras públicas; de la reglamentación de asuntos económicos; de la reglamentación de la política de abastos; de la recaudación de tributos locales; de la inspección de cárceles y hospitales; de la administración de terrenos públicos. El municipio era la autoridad competente para reglamentar las actividades de los trabajadores artesanales.

El ayuntamiento estaba presidido por:

- El corregidor, y consta de dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores, cabe mencionar que este número variable de regidores al principio por cédula real expedida por Carlos V, de fecha del 22 de octubre de 1523, postulaba que, las ciudades principales de las Indias deberían tener 12 regidores y las demás 6;¹⁸ y como lo expone el maestro Robles Martínez, el regidor es el más genuino representante de los vecinos con facultades legislativas, ejecutivas y judiciales, el de más alta investidura entre los magistrados de la ciudad, su función es la de regir, administrar su ciudad, sus bienes, su policía y sus servicios.¹⁹ Tenían además:
- Un Alférez Real: encargado de custodiar y portar la bandera, funciones de verdadera relevancia,
- Un Procurador general:
- Un Alguacil Mayor: era una especie de policía; entre sus obligaciones estaban la de hacer la ronda por la noche en las calles o aprehender a los delincuentes *in fraganti*,

¹⁸ ROBLES Martínez Reynaldo, p. Cit. Pág. 90.

¹⁹ Idem Pág. 91

- Un Síndico y otros cargos dependientes del cabildo, como eran: los diputados de los pobres (atendían a los pobres en la cárcel) y los diputados de propios (que fiscalizaban los fondos),
- El obrero mayor: inspector y director de las obras públicas,
- Los Diputados de Fiestas: cuidaban que fueran solemnemente celebrados los días festivos, como por ejemplo la Conquista de Tenochtitlán,
- Los Diputados de Policía: que con el Corregidor integraban la junta de policía encargada de cuidar el cumplimiento de los bandos y disposiciones relativas al ramo,
- Los de Alhóndiga y pósito: cuidaban del abastecimiento regular de las subsistencias a precios razonables fijados por ellos mismos,
- El Contador: encargado de llevar los libros de contabilidad,
- Un Mayordomo de propios y rentas,
- Dos Regidores llamados Fieles Ejecutores: inspectores de establecimientos,
- Un fiel encargado de marcar los pesos, pesa, romanas, marcos y medidas, por cuyo concepto el ayuntamiento cobraba los correspondientes derechos,
- Un veedor del matadero: inspector del rastro.²⁰

Todos los funcionarios de los ayuntamientos atendían las funciones ordinarias de la competencia del cabildo y este, en pleno, acordaba las medidas de carácter extraordinario.

²⁰ Ochoa Campos, Moisés, op. cit. Pág. 147

En lo que se refiere a la reforma de elección de los cabildos españoles, inicialmente los jefes de las expediciones fueron electos por sus compañeros, o bien se auto nombraban representantes del ayuntamiento.

A mediados del siglo XVI por disposiciones de España, se estableció que los cargos municipales se vendieran, hecho que se convirtió en un medio de enriquecimiento para la corona, esto debido a que por cédula de la Reina Juana, de 15 de Octubre de 1522, el cargo de regidor debía de ser vendible y renunciable en otra persona; pero si moría sin hacerlo, revertía el empleo a la corona y ésta procedía a venderlo de nuevo.

1.3. ETAPA DE INDEPENDENCIA

1.3.1. CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ

Una vez iniciado el movimiento de independencia de 1810, se formuló el marco jurídico de la nueva organización política.

a) La Constitución de Cádiz.

Su realización fue promovida por el sector liberal español, y constituyó una fase relevante de la evolución jurídica y política del municipio, ya que trató de transformar y reestructurar el régimen municipal tanto en la península como en las colonias españolas. La Constitución de Cádiz fue promulgada en marzo de 1812. En relación al régimen municipal, la Constitución establecía la existencia de ayuntamientos para el gobierno interno de los pueblos; estos ayuntamientos se integraban por alcaldes, regidores, un procurador y un síndico, presididos por el jefe político donde lo hubiese y en su efecto por el alcalde (artículo 309).

El número de individuos que integraban el ayuntamiento era en proporción al número de habitantes, y se renovaban anualmente por el sistema de elección popular, por lo que los cargos ya no eran ni vitalicios, ni vendibles; además, se establecía la no reelección (artículos 312 y 314).

Las atribuciones de los ayuntamientos eran las de administrar el aspecto interno de los pueblos, como la salubridad, el orden público, la instrucción primaria, la beneficencia en su aspecto mundial, los puentes, caminos vecinales, cárceles municipales, pavimento y en general todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato (artículo 312).

Las atribuciones de los municipios estaban limitadas, debido a la existencia de los jefes políticos, ya que a estas autoridades estaban sujetos los ayuntamientos pues ellos los vigilaban y supervisaban. Cada provincia, siendo su presidente el jefe político.

De acuerdo con el artículo 323, los ayuntamientos quedaban sometidos a la fiscalización de las diputaciones provinciales, especialmente por los que se refiere al manejo de los caudales públicos.

La Constitución de Cádiz creó en México la institución de los jefes políticos. Estos actuaron durante todo el siglo XIX y la primera década del siglo XX, eran intermediarios o el conducto para las relaciones entre ayuntamientos y los gobernadores de los Estados.

1.3.2. EL PLAN DE IGUALA

Al consumarse la independencia en 1821, se dio el Plan de Iguala, el cual reconoció la existencia de los ayuntamientos pero dejó subsistentes las normas establecidas en la Constitución española de Cádiz.

Los primeros años del periodo independiente. Durante los primeros años del periodo independiente, la evolución de la institución municipal se vio afectada debido a que el estado de las finanzas públicas atravesaba por una institución crítica debido en parte a la fuga de capitales y a los problemas de la guerra que tenía semiparalizada la actividad económica y al aumento considerable a los gastos de la administración a causa del crecimiento de la burocracia, pero sobre todos por la necesidad de mantener en pie de guerra un gran ejército.

Por otra parte, con su afán de popularidad Iturbide redujo y suprimió algunas de las contribuciones que prevalecían durante la época colonial, hecho que se tradujo en una importante disminución de las fuentes de ingresos.

1.3.3. LA CONSTITUCIÓN DE 1824

El 4 de octubre de 1824 fue aprobada el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana. En ella establece la República Federal al manifestar en el artículo 4 que: “La Nación mexicana adopta para su gobierno la forma de República Representativa, Popular y Federal”.

En la Constitución de 1824 no se hace ninguna referencia a la forma de gobierno de la institución municipal. Ello se debió tal vez a que la situación política obligó a los federalistas a prestar excesiva atención a la empresa de organizar los Estados, dejando de lado la legislación de los municipios. Con esto se dejó en absoluta libertad a los Estados para organizar sus gobiernos y administraciones, según los artículos 49, 50 y 161, con la salvedad de que no se opusieran a esta Constitución. Ello dio oportunidad para que los Estados se diera así mismos una legislación que atendiera mejor los intereses, costumbres y demás circunstancias de la localidad.

Por lo tanto, en lo que respecta a las cuestiones municipales, los ayuntamientos se regularon por muchas de las disposiciones que regían desde la época de la Colonia que, por no oponerse a la nueva Constitución, no fueron derogadas. Al respecto, Ovalle Favela expresa: “Durante la vigencia de la Constitución de 1824, aunque ésta no reguló específicamente el régimen municipal, la Constitución y Leyes de los estados sí se encargaron de regularlo, siguiendo los lineamientos de la Constitución de Cádiz”.

1.3.4. LA CONSTITUCIÓN DE 1836

En 1836 se promulgaron las Siete Leyes Constitucionales, que habían de establecer las bases de funcionamiento de nuevo régimen centralista.

A través de estas leyes se dividió al territorio de la República en departamentos, los cuales fueron divididos en distritos y estos en partidos.

A diferencia de la Constitución de 1824, la de 1836 en la Sexta Ley Constitucional denominada “División del territorio de la República y gobierno anterior de los pueblos consagró constitucionalmente a los ayuntamientos, a disponer que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de departamentos, en los lugares en que los que había en 1808, en los puertos cuya población llegara a 4,000 habitantes en los pueblos de más de 8,000. El número de alcaldes, regidores, y síndicos de fijarían por las juntas departamentales y por los gobernadores.

Los ramos a cargo de los ayuntamientos fueron la policía de salubridad y comodidad, cárceles, los hospitales y casas de beneficencia que no fuesen de fundación particular, las escuelas de instrucción primaria pagadas con los fondos del común, los puentes, calzadas y caminos y la recaudación e inversión de los propios y arbitrios. La libertad municipal otorgada por la Constitución era

muy relativa, pues los ayuntamientos dependían del poder político de los prefectos y subprefectos.

A través de las Leyes Constitucionales, el régimen centralista incorporó el Distrito Federal al departamento de México, a partir de febrero de 1837. Extinguido el departamento de México conservó como su capital a la misma ciudad y dividió el territorio en distritos.

Por decreto del 22 de agosto de 1846 se restableció el Distrito Federal y los ayuntamientos, que volvieron a funcionar hasta el 21 de septiembre de 1853, en que Santa Anna dispuso que el Distrito Federal se convirtiera en Distrito de México.

1.3.5. LA CONSTITUCIÓN DE 1857

En 1857 se promulgó la Constitución que precisó la organización del país en forma la república representativa, democrática y federal.

La Constitución reformista no elevó a precepto Constitucional el régimen de municipalidades, y solamente su ocupó del municipio en el Distrito Federal y en los territorios, para establecer la forma popular de elección de las autoridades municipales, en los siguientes términos:

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

Fracción II. Inscribirse en el padrón de su municipalidad manifestando la propiedad que tiene, a la industria, profesión o trabajo que subsiste.

Artículo 72. El Congreso tiene la facultad:

Fracción IV. Para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.

Al no haber sido contemplado el municipio de la Constitución Federal de 1857, su regularización queda desplazada a las Constituciones de los Estados; es decir, que los estados de la Federación tenían la facultad de normar y reglamentar sus respectivos regímenes municipales.

1.3.6. EL PERIODO PORFIRISTA.

El inicio del periodo de Porfirio Díaz como presidente marca al mismo tiempo el comienzo de un largo periodo de paz, hecho que por primera vez en la historia de México independiente permitió llevar a cabo importantes proyectos de desarrollo económico.

En 1897 se publicó la Ley General de Ingresos de las Municipalidades de la República Mexicana. En esta Ley se establecieron 5 puntos fundamentales:

1. Rentas propias; 2. Impuestos municipales; 3. Impuestos federales; 4. Subvenciones del gobierno federal, y 5. Ingresos extraordinarios.

La finalidad de esta Ley de Ingresos era mejorar un poco el nivel municipal; sin embargo, el control económico se siguió dando en las capitales de los Estados.

Sin embargo, durante el porfirismo el municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política mexicana. En esa época los ayuntamientos fueron agrupados en divisiones administrativas superiores que se llamaron partidos, distritos o cantones, o prefecturas; dirigiendo estas prefecturas o distritos estaban los jefes políticos, los cuales eran delegados o agentes del gobierno central que recibían órdenes del gobierno central y también las que les daban los gobernadores que les correspondían.

Los jefes políticos residían en las cabeceras de los distritos para vigilar y controlar los ayuntamientos que pertenecían a dichos distritos.

En 1903 Porfirio Díaz promulga una Ley, en la que establecía:

Artículo 60. Los prefectos políticos serán la primera autoridad política local, en la jurisdicción de sus respectivas municipalidades.

Artículo 61. Los prefectos serán los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estarán subordinados al gobernador del Estado.

Con la anterior Ley los jefes políticos cobraron aún más poder del que ya tenían.

La autonomía y libertad municipal sólo tomó en cuenta al municipio para que apoyara los procesos electorales de diputados, quienes eran los que apoyaran los procesos electorales de diputados, quienes eran los que determinaban verdaderamente las elecciones presidenciales.

En lo referente a los servicios públicos, los municipios del país se encontraban en una situación muy difícil, toda vez que carecían de los servicios más elementales: agua, mercados y obras públicas en general, es de hacer notar que estos servicios solo se daban en los municipios importantes y sobre todo en la ciudad de México.

Finalmente, se debe decir que, en esta época de la vida de México, los ayuntamientos sólo existieron de nombre, gracias a los jefes políticos.

El maestro Tena Ramírez nos dice en su libro de derecho constitucional lo siguiente: *“El odio que despertaron tales funcionarios fue uno de los motivos inmediatos de la Revolución Mexicana, la cual consagró entre sus principales postulados la implantación del municipio libre.”*

1.3.7. EL MOVIMIENTO SOCIAL DE 1910-1917.

Una de las causas principales por la que se luchó durante el movimiento social que inició en 1910, fue sin duda alguna la libertad municipal. Anteriormente a 1910, el movimiento social trató el problema del municipio.

a) El Plan del Partido Liberal Mexicano.

Los hermanos Enrique y Ricardo Flores Magón establecieron en el Plan del Partido Liberal Mexicano el 1 de Julio de 1906, que se debería consagrar la libertad municipal, así como la supresión de los jefes políticos, que tan nefastos habían sido para la vida municipal.

El artículo 45 del Plan apuntaba la “supresión de los jefes políticos” y el artículo 46 señalaba la “reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecidos del poder municipal”.

b) El Plan de San Luis.

Este Plan expresaba en el apartado de las consideraciones:

“la división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en nuestra Carta Magna”. Agregaba Madero: “las cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del dictador; los gobernantes de los estados son designados por él y ellos a su vez designan e imponen de igual manera a las autoridades municipales”.

Creemos que el corto periodo de su gobierno hizo que no le diera tanta importancia a la cuestión municipal.

c) Luis Cabrera.

En 1911, don Luis Cabrera habló del municipio en su libro intitulado Obras Políticas del Lic. Blas Urrea, publicado en 1821.

Cabrera decía que era incongruente que el sufragio universal y directo se diera para elegir al presidente de la república, senadores y diputados federales y locales; y no se diera para elegir a las autoridades municipales; señalaba que era urgente establecer el nombramiento universal y directo para la elección de autoridades municipales.

Sobre las jefaturas Políticas, Cabrera proponía que estas fueran de elección popular, o bien que desaparecieran; la idea de fondo de Luis Cabrera era que no desaparecieran las jefaturas, sino que fueran de elección popular y con duración temporal. Él creía que estos nefastos funcionarios eran importantes en los estados.

d) El Plan de Ayala.

En 1916 Zapata dictó la Ley General sobre Libertades Municipales en el Estado de Morelos, que consta de 22 artículos. En esa ley se reglamentó la autonomía política, económica y administrativa de la entidad municipal.

Las medidas dispuestas por Zapata pretendían hacer del municipio una entidad libre de toda tutela gubernativa en lo que se refería al manejo de su hacienda, a la elección de sus funcionarios y a la participación de los vecinos en la organización de sus localidades.

e) Adiciones al Plan de Guadalupe.

Conviene señalar que el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913 no se contemplaba ningún aspecto de carácter social.

En el artículo 2° de las Adiciones al Plan de Guadalupe, realizadas por Venustiano Carranza el 12 de diciembre de 1914 en Veracruz, se decía que el primer Jefe de la Revolución y encargado de poder Ejecutivo expediría y pondría en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas

encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país; una de esas medidas era el establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

CAPÍTULO SEGUNDO

LOS SISTEMAS ELECTORALES EN EL ESTADO DE QUERÉTARO.

Después de agotar el tema relativo a los antecedentes históricos de los ayuntamientos en México, y toda vez que el presente trabajo trata de dar la base y lineamientos para una mejor elección de los mismos, a través de una reforma municipal, como lo estipulé en la introducción de esta investigación, y todo ello será a través de la reforma al *sistema electoral* en nuestro Estado, y así se verán beneficiados con mi presente propuesta la elección de los 18 ayuntamientos que conforman el territorio de nuestra entidad federativa; y para ello es necesario entrar al estudio doctrinarios de los sistemas electorales.

2.1. DEFINICIÓN DE LOS SISTEMAS ELECTORALES.

Para efectos de estructurar un sistema democrático representativo se requiere crear los canales necesarios que traduzcan la opinión de los ciudadanos acerca de quienes deben ser sus representantes y de qué manera debe ser gobernado el país, es decir, en este caso, el H. Ayuntamiento. A fin de lograr lo anterior, se necesita la organización de consultas electorales que se celebren a intervalos de relativa frecuencia y que permitan que los representantes elegidos por el pueblo puedan ser reemplazados a través de consultas electorales, organizadas sobre la base del reconocimiento del sufragio universal y del respeto escrupuloso del voto.

Definición: Los sistemas electorales son: el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política las múltiples voluntades que en un momento determinado se expresan mediante la simple marca de cada volante en una boleta, forman parte de un complejo proceso político regulado

jurídicamente y que tiene como fin establecer con claridad el o los triunfadores de la contienda para conformar los poderes políticos de una nación.

De conformidad a los lineamientos trazados por la doctrina, se puede afirmar que para la elección de representantes populares existen dos grandes sistemas electorales, que a saber son dos: el Sistema Mayoritario y el Representación Popular o Proporcional.

2. 2. SISTEMA ELECTORAL MAYORITARIO

El sistema mayoritario se estructura a partir de la consideración de que debe ser electo el candidato que obtiene de una determinada demarcación electoral (distrito) el mayor número de votos. El sistema puede revestir dos variantes fundamentales:

- El sistema mayoritario uninominal: esta vertiente considera que se divide en tantas demarcaciones territoriales como puestos de elección, comprende la contienda electoral y los electores votan por los candidatos para cada uno de los distritos que proponen los partidos políticos.
- El sistema mayoritario de lista: en este, el territorio se divide en demarcaciones más amplias que las del distrito, a las que se les denomina circunscripciones y en las cuales el elector vota por listas de personas propuestas por las agrupaciones políticas que participan en el proceso electoral. Este sistema a su vez se subdivide en *elecciones a uno y dos turnos*, la cual las elecciones de primer turno significa que el cargo al candidato que obtiene el mayor número de votos, con independencia de si obtuvo la mayoría absoluta de los votos o sufragios; en las segundas, si los candidatos electos por el primer turno, no obtienen la mayoría absoluta, es decir, la mitad más uno, se debe celebrar el segundo turno, esto es se celebre una nueva elección, donde

participarán nada más los dos o tres cantidades que hayan obtenido el mayor número de votos en el primer turno, estos pueden ser elector por mayoría relativa y simple mayoría.

Así mismo el sistema mayoritario, puede ser de *elección directa o indirecta*; la primera consiste en que los ciudadanos ejercen su derecho electoral sin transferencia y el segundo, es cuando los ciudadanos transfieren su derecho electoral otros electores, para que estos lo ejerzan en nombre de sus otorgasteis.

2. 3. SISTEMA ELECTORAL DE REPRESENTACIÓN POPULAR O PROPORCIONAL

Este sistema solo puede ser empleado para la integración de cuerpos colegiados, como son las cámaras legislativas, cabe mencionar que los ayuntamientos, son órganos colegiados, y tiene por objeto fundamental atribuir a cada partido el número de cargos de elección popular que resulte proporcional a los votos obtenidos en la contienda electoral; en este sistema los curules o los escaños se reparten entre la lista de los candidatos que participan en dicho proceso en proporción al número de votos obtenidos por cada una de ellas.

La aplicación de este sistema se desarrolla en dos fases por lo general: en un primer momento se atribuye la lista de cada partido tantas curules como votos haya obtenido según un cociente electoral previamente establecido, que puede fijarse de diferentes maneras:

Se determina que en cada circunscripción electoral las curules o los escaños se deben atribuir dividiéndose el número total de votos emitidos entre el total de curules disponibles.

Se determina de manera previa cuales el número de votos que se requiere para que un partido político tenga derecho a acreditarse uno o varios cargos de elección popular.

Se combinan las dos fórmulas anteriores.

- Por lo general la primera repartición arroja “saldos”, es decir, votos obtenidas por los partidos políticos que no alcanzan la cifra originalmente requerida por la ley, para obtener un cargo de representación proporcional; para recuperar dichos votos se han ideado diversos sistemas, lo que de manera general responden a dos modelos fundamentales:

Totalizar los saldos obtenidos por cada agrupación política a nivel nacional, es decir, sumar los votos obtenidos y no utilizados por cada partido en todas las circunscripciones y en función a la suma resultantes distribuir las curules que aún existen entre los partidos políticos que alcancen o que se encuentren más próximas al coeficiente electoral requerido, hecho lo cual se deberá proceder en forma descendente hasta que ya no existan curules o escaños por repartir.

- Atribuir las curules disponibles de la misma forma que en el caso anterior pero en el ámbito de cada una de las circunscripciones.

2. 4. SISTEMA ELECTORAL MIXTO

Este sistema combina el sistema mayoritario y el sistema de representación proporcional según diferentes técnicas como lo señala Javier Patiño Camarena, en su libro *“Derecho Electoral Mexicano”* citando a Jean

Marie y Cotteret y Claude Emeri.²¹ Que en esta materia se pueden apreciar tres grandes tendencias: *sistemas mixtos con dominante mayoritarios, sistemas mixtos con dominante proporcional y sistemas mixtos equilibrados.*

En cualquiera de estas modalidades el elector vota por representantes electos a través del sistema mayoritario y representantes electos a través del sistema de la representación proporcional, pero una vez electos unos y otros tiene el mismo carácter.

Cabe mencionar, que, con lo anteriormente expuesto el sistema electoral vigente dentro de nuestra entidad federativa, para elección de los poderes locales, con excepción del poder ejecutivo, por estar depositado solamente una persona, llamado gobernador, así como para la elección de los H. Ayuntamientos es el *Sistema Mixto.*

2. 5. EL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL COMO BASE PARA LA ELECCIÓN DE REGIDORES EN LOS AYUNTAMIENTOS DE QUERÉTARO DE ARTEAGA.

El sistema de representación proporcional ha sido el contrincante tradicional de los sistemas de mayoría. La representación proporcional intenta resolver el problema de la sobre y subrepresentación, asignando a cada partido tantos representantes como correspondan a la proporción de su fuerza electoral.

El término de representación proporcional es usado de manera genérica y se aplica a todos los sistemas que buscan igualar el porcentaje de votos que alcanza cada partido con el de representantes en los organismos legislativos y

²¹ PATIÑO Camarena Javier- "Derecho Electoral Mexicano".- Ed. Constitucionalista.- ed. Cuarta, México, 1997.

de gobierno, como los ayuntamientos. Tradicionalmente se aplica en demarcaciones o circunscripciones plurinominales (regiones en que se divide un país para la elección de representantes populares por representación proporcional) en las que participan los partidos mediante el listado de candidatos que los electores votan en bloque, sus defensores aseguran que se trata de la forma más equitativa de representación, pues al asignar a cada partido las curules, escaños o regidurías correspondientes a la votación obtenida, atenúa los efectos de sobre y subrepresentación que, sin embargo no desaparecen del todo. No sucede así en virtud de que este sistema normalmente fija un límite mínimo de votación cuyo propósito es discriminar entre los partidos que tienen derecho a participar en el reparto proporcional y los que no lo tienen. Estos últimos, sistemáticamente resultan subrepresentados.

Es por ello que como en el Estado de Guanajuato que ha reformado sus leyes respectivas para la elección de ayuntamientos, de la forma que los presidentes municipales y síndicos (s) sean electos por el principio de mayoría y los regidores que le correspondan al ayuntamiento de que se trate sean electos por el sistema de representación proporcional; se reformen nuestras leyes de la materia respectiva, en nuestra entidad federativa, para tener una mejor representación popular.

2.6. CRÍTICAS AL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL COMO BASE PARA LA ELECCIÓN DE REGIDORES EN LOS AYUNTAMIENTOS DE QUERETARO ARTEAGA.

Para los críticos del sistema proporcional argumentan que, si bien los órganos de representación electos por este medio pueden ser un fiel reflejo del estado en las opiniones de la ciudadanía en un momento determinado, no

tienen un mandato específico para normar su acción legislativa y/o gubernativa, como el caso de los ayuntamientos, como órgano colegiado. Para gobernar y legislar, afirman, se requiere de un mandato claro, basado en las ideas predominantes de la sociedad no en el resultado de un especie de encuesta de opiniones múltiples y desorganizadas hay otra objeción importante a los sistemas de REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL: el orden en las listas de candidatos es establecido básicamente por los dirigentes de los partidos políticos; así el ciudadano pierde en realidad el derecho a elegir a su propio representante; su adhesión es a un partido, a un programa, más que a un candidato determinado. En consecuencia, censuran que los sistemas de representación proporcional rompan el vínculo entre representado y representante asegurado en cambio por los sistemas de mayoría en cualquiera de sus dos versiones.

Es en resumen lo que algunos politólogos o juristas en derecho electoral han postulado, a lo que en mi más estricta opinión no lo considero así, toda vez que si bien es cierto no es un mandato claro para el gobernado, si en un mandato derivado pues los representantes elegidos por este sistema, pertenecen a un partido político debidamente registrado, y cuya representación popular deriva del porcentaje de votos que tuviera ese partido político, de lo cual quiere decir que tiene aceptación dentro de sus bases y ciudadanos, y por tanto están conformes con las designaciones hechas en base a este principio.

En cuanto a que los candidatos que aparecen en las listas plurinominales para regidores, son los dirigentes de dichos partidos, si bien todo ello es correcto, la pregunta es ¿Cómo quieres ser regidor electo por el principio de representación Proporcional si no te encuentras afiliado a ningún partido político? Es muy simple, para tener acceso al poder tienes que estar preparado y pertenecer a un partido político registrado ante los organismos encargados

para ello, y así dependiendo tus acciones, actitudes, liderazgo, etc., le den una candidatura para pertenecer a un ayuntamiento. Cabe mencionar que existe en nuestro país en general una gran antipatía al partidismo, por parte de los ciudadanos de varias edades.

En cuanto al punto de que rompe el vínculo entre representado y representante, esto es en un tanto por ciento cierto, pero toda vez que ya se haya elegido en funciones en ayuntamiento tu puedes ir a tu respectivo Palacio Municipal a conocer y a participar con tus regidores, así como en la actualidad los ayuntamientos han ido implementando programas de participación ciudadana, y aquí, otro problema, pero de tipo sociológico, no de tipo electoral u político, el cual es que los gobernados no estén en contacto o no quieran participar con su municipio, una antipatía ciudadana.

En conclusión, si se parte de la consideración de que los partidos políticos son la expresión de postulados, principios, máximas políticas, así como la expresión de las clases sociales, se puede decir que la representación proporcional rompe con el monopolio del poder por parte de una clase social determinada y favorece que los partidos minoritarios participen en ese ejercicio de poder.

CAPÍTULO TERCERO

PROPUESTA PARA UN DISEÑO DE SISTEMAS ELECTORALES DEMOCRÁTICOS

En general el desempeño de los sistemas electorales municipales ha sido poco estudiado no sólo en México, sino también en otros países. Está pendiente una reflexión de los mismos de cara a la gestión municipal, ya que, a la fecha, la mayoría de las reformas efectuadas en años recientes no han sido pensadas en función de las necesidades de una mejor representación en este espacio local, sino que se han formulado en buena medida tomando como principal referente las reformas que han modificado en los últimos años la integración de la cámara de diputados y los congresos locales, cuando el tamaño, funciones y características de estos espacios de representación son radicalmente diferentes.

En México, los sistemas electorales municipales se despliegan básicamente a partir de la legislación estatal. La Constitución general sólo establece algunos principios mínimos (la elección directa de los miembros del ayuntamiento, la no reelección inmediata de los mismos y la incorepresentación proporcional del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios de acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas), por lo que, a diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos que establecen mediante legislación nacional sus sistemas electorales subnacionales, en México el diseño de los modelos de representación en el espacio municipal es definido en gran medida desde los congresos locales (esto no disminuye en nada la trascendencia de algunas de estas reformas a la Constitución Federal, como es la que incorepresentación proporcional, el principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos de todos los municipios del país y la que

facultó a los partidos políticos nacionales participar en elecciones locales). Este hecho es fundamental para entender por qué en nuestro país, a pesar de que el tema de la agenda de la reforma política municipal está presente desde hace varios años, no ha sido incorepresentación proporcionalizado en la agenda de las sucesivas reformas electorales que hemos vivido en los últimos veinte años, incluso en la última, calificada como definitiva y pactada entre todos los partidos políticos en 1996. El tema de la reforma de los sistemas electorales municipales, mientras no se amplíen los principios contenidos en la Constitución Federal al respecto, se considerará como parte del régimen interior de los Estados, y de ellos dependerá el avance de la misma.

Con los años se ha conformado un modelo de representación en los municipios de México con un perfil predominante, a pesar de que no está contemplado un modelo homogéneo en la Constitución Federal. En los años inmediatos posteriores al constituyente de 1917 encontramos una mayor diversidad en los modelos de representación en el ámbito municipal (periodo de gobierno, reelección, el derecho de la mujer a votar y ser votada en elecciones locales, mecanismos para elegir al presidente municipal, síndico y regidores, entre otros) y a medida que se consolidó el estado emanado de la revolución mexicana, las Entidades Federativas cancelaron poco a poco la posibilidad de innovación y se plegaron a un modelo único, a pesar de no existir un mandato constitucional para hacerlo. Sin embargo, la gran paradoja del caso mexicano, es que la heterogeneidad que en teoría deberíamos encontrar en los modelos de representación municipal, acordes con un modelo federal de esta naturaleza, como es el que prevalece en otros países con características en alguna medida similares, aunque no iguales (por ejemplo Alemania y Estados Unidos, en los cuales la diversidad se acentúa por la tradición anglosajona la que se traduce en la coexistencia de diversos modelos en una Entidad Federativa, y la tradición de autogobierno que contempla en algunas entidades

la facultad de autorregulación de los municipios al aprobar sus actas constitutivas de ciudad), en México se canceló históricamente a medida que se consolidó el régimen presidencialista.

La conjugación de estos factores en la trayectoria de los municipios en nuestro país ha influido de diversas maneras manifestándose actualmente de la siguiente forma:

- a) La reforma de los sistemas electorales municipales no se ha incorepresentación proporcionalizado en la agenda de la reforma electoral federal, por lo que reformas trascendentales como la de 1996 no han impactado en las modalidades de integración de los ayuntamientos del país. La reforma electoral y la reforma municipal han avanzado por circuitos paralelos;
- b) Ya que el tema de los sistemas electorales municipales no es competencia en México de una ley federal, los congresos locales podrían incorepresentación proporcionalizar este tópico en la agenda de la reforma electoral estatal, pero esto no ha sucedido, o sólo en aspectos marginales como por ejemplo el umbral requerido para que los partidos políticos tengan derecho a participar en la distribución de regidurías de representación proporcional o, a lo más, en modificar la proporción entre los puestos de mayoría relativa y de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos, así como las fórmulas para distribuir las regidurías de representación proporcional, particularmente en aquellas entidades que contaban con fórmulas muy rezagadas con relación al resto;
- c) A pesar de que en los últimos años hemos presenciado que se ha modificado radicalmente la integración de los congresos locales en nuestro país, lo que ha dado lugar a lo que se ha denominado congresos

divididos, este hecho no ha repercutido en el diseño de los sistemas electorales municipales, cuando está en sus manos hacerlo. Probablemente es poco el tiempo y estas instituciones están más abocadas a construir sus propias reglas internas, pero habría que preguntarnos ¿Por qué esta inercia tan marcada en el desempeño de los congresos locales hacia la reforma electoral municipal?

Algunos factores que nos podrían explicar esta pasividad de las legislaturas locales para pensar en sus municipios son los siguientes:

Uno. Porque no ha habido una reforma a la Constitución Federal que los obligue a reformar sus códigos electorales estatales. Nada contempló al respecto la reforma de 1999 (salvo incorepresentación proporcionalizar el concepto de mayoría calificada en alguna de las decisiones del cabildo, lo que podría motivar a los legisladores locales para modificar las fórmulas vigentes).

Dos. Los diputados locales no han tomado conciencia de las posibilidades de innovación que tienen en esta materia.

Tres. En muchas ocasiones entre un Estado y otro no se conocen las diferentes fórmulas contempladas en cada uno de ellos y las posibilidades de innovación bajo los modelos vigentes.

Cuatro. No se ha aquilatado el enorme potencial de iniciativa en manos de los congresos locales para reformar sus sistemas electorales más allá del paradigma actual, por ejemplo, legislar desde el ámbito estatal para diversificar los sujetos que tienen derecho a registrar planillas en las elecciones municipales. Por lo anterior consideramos que desde esta plataforma de investigadores en los gobiernos locales podemos impulsar la creación de

puentes entre académicos, funcionarios, representantes populares para difundir la información con relación a los sistemas municipales vigentes, las posibilidades de innovación y el impulso de líneas de investigación para recuperar tanto la trayectoria histórica de los municipios en cada entidad como impulsar un mayor protagonismo desde las entidades locales para asumir la heterogeneidad municipal.

A partir de las características de los sistemas electorales municipales vigentes en México y las propuestas que aparecen en las diversas reformas municipales, pretendemos en esta breve reflexión plantearnos diversos escenarios de reforma de los sistemas electorales municipales a partir de dos vertientes, una, que no requiera de una reforma de la Constitución Federal, y otra más allá del paradigma actual, en el contexto de la reforma integral de la Constitución.

3.1. DIAGNÓSTICO DE LOS SISTEMAS ELECTORALES MUNICIPALES VIGENTES

A pesar de lo poco que regula la Constitución Federal los principios para desplegar los sistemas electorales municipales, vía la legislación estatal se ha construido un perfil predominante (con excepción de la elección por usos y costumbres para renovar ayuntamientos en los municipios indígenas en los diferentes estados con grandes grupos de estos) en el que destacan las siguientes características:

Elección de los miembros del ayuntamiento únicamente por el mecanismo de planilla bloqueada y cerrada.

Registro de planillas exclusivamente por los partidos políticos nacionales o estatales (con excepción de la figura "asociación de ciudadanos de un municipio" contemplada en la legislación de Veracruz).

Sistema mixto en la integración de los ayuntamientos. En todas las entidades federativas la legislación local contempla la asignación de la figura del presidente municipal y del síndico (s) al partido que gana la mayoría de los votos (en los Estados de Campeche, México y Querétaro son los únicos en los que se puede presentar la situación de que alguno de los síndicos pertenezca a un partido diferente al mayoritario).

Lo que cambia en la legislación electoral es:

- a) el tamaño de los ayuntamientos;
- b) el peso de los puestos de mayoría relativa y de representación proporcional en el cabildo, y
- c) el procedimiento matemático utilizado para distribuir las regidurías de representación proporcional.

En 26 Estados las fórmulas previstas en la legislación electoral estatal aseguran la mayoría de los puestos que integran el ayuntamiento al partido político que gana la elección, independientemente de lo reñida que haya resultado la contienda electoral. En todos ellos se contempla la existencia de regidurías de mayoría relativa y de representación proporcional. Al partido que gana la elección automáticamente se le asigna la lista completa de regidurías de mayoría relativa.

Lo que cambia entre un Estado y otro son las fórmulas utilizadas para distribuir las regidurías de representación proporcional, distribución en la que no participa el partido que ganó la elección, salvo en el caso de Yucatán. Podemos

clasificar en cuatro grupos, con sus variantes, los procedimientos matemáticos previstos en estos 26 Estados para distribuir las regidurías de representación proporcional:

- Fórmula de cociente natural y resto mayor (Colima, Chiapas, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y Zacatecas);
- Fórmula de cociente natural y resto mayor precedida de una primera ronda de asignación a todos los partidos políticos que cumplan con los requisitos estipulados en la ley (Baja California, Coahuila, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa y Sonora);
- Rondas sucesivas de asignación en orden decreciente de la votación (Aguascalientes y Tamaulipas, con variantes Chihuahua y Michoacán), y
- Fórmulas atípicas (Guerrero, Tabasco y Yucatán).

Vale la pena aclarar que en estos Estados, independientemente del procedimiento matemático utilizado para distribuir las regidurías de representación proporcional, ya está definido de antemano el número de cargos que se distribuyen por cada principio, por lo que independientemente de que cuenten con una buena o pésima fórmula para distribuir los puestos de representación proporcional, el resultado es un sistema mixto con dominante mayoritario que asegura un determinado número de ediles al partido que gana las elecciones. En este sistema de entrada se anula la equidad entre votos y puestos y en muchos casos además se contemplan métodos para distribuir las regidurías de representación proporcional que nada tienen que ver con este principio, y que derivan en una sobrerrepresentación en el cabildo no sólo del partido mayoritario sino de partidos con muy escasa votación, en detrimento de la segunda y tercera fuerza electoral en el municipio.

En 5 Estados, Durango, Guanajuato, Morelos, Tlaxcala y Veracruz (con variantes en el primero y el último), sólo se contempla la existencia de regidurías de representación proporcional, y de las fórmulas vigentes es la que propicia una mayor equidad entre votos y puestos en el cabildo. Los efectos positivos de los estados que utilizan este tipo de fórmula se desvanecen por uno de los factores que componen la fórmula, el escaso número de regidurías por distribuir. Un dato que demuestra lo anterior es que sólo en un puñado de municipios se ha presentado el hecho de que el partido ganador no tenga asegurado la mayoría de los puestos en el cabildo (una revisión de la integración de los ayuntamientos en alrededor de 2,000 municipios en los que compiten los partidos políticos realizada a mediados de 1998, arrojó que sólo en 28 municipios, ubicados en estos 5 Estados, se presentaba esta situación).

Que es el modelo de sistema electoral, que un servidor pretende, se instaure, en nuestro Estado, y es objeto del presente trabajo de investigación.

Adicionalmente, podemos afirmar que en cada Entidad Federativa no existe un solo sistema electoral para la integración de todos sus municipios, salvo en el caso de Tlaxcala. Al establecerse en cada estado diferentes tamaños de ayuntamientos, en función de la población de los municipios (número de ediles que los integran, lo que altera el número de puestos que se distribuyen por cada principio), los efectos de la fórmula que se aplica a todos los municipios del mismo Estado, también se modifican.

Así cada Estado no tiene un sistema mixto de representación específico y único. En los Estados que contemplan la distribución de los tipos de regidurías, en los municipios más poblados es común que la proporción entre los puestos de mayoría relativa y representación proporcional oscile entre el 60% y el 40%. En cambio, en los municipios menos poblados de cada Estado, cuyos ayuntamientos se integran por un menor número de miembros el peso de

la mayoría relativa se incrementa hasta en un 80% vs un 20% de la representación proporcional.

Si bien en los últimos años se han modificado las fórmulas electorales utilizadas en algunos estados para integrar los ayuntamientos, como es el caso de Baja California Sur, Campeche y Jalisco, y que de la tipología se desprende una diversidad en los métodos contemplados en los códigos electorales estatales para distribuir las regidurías de representación proporcional, por lo que podemos afirmar que en un extremo nos encontramos con fórmulas que resuelven mejor el equilibrio entre votos y puestos en el cabildo (las que sólo contemplan la existencia de regidurías de representación proporcional) y en el otro, con Estados que utilizan mecanismos para distribuir las regidurías de representación proporcional que nada tienen que ver con este principio (Aguascalientes, Tamaulipas, Tabasco y Yucatán), el problema de fondo para que opere adecuadamente la proporcionalidad reside no solamente en el tipo de procedimiento matemático incorepresentación proporcionalorado en la legislación electoral estatal para distribuir las regidurías que se distribuyen por este principio, sino en dos factores: **uno**, el tamaño de los ayuntamientos (número de puestos por distribuir) y **dos**, en el caso de los Estados que contemplan la existencia de regidurías de mayoría relativa y de representación proporcional, en el hecho de que el número de puestos que corresponden al partido político que gana la elección está definido de antemano, independientemente de que se cuente con una adecuado o pésimo procedimiento para distribuir los puestos de representación proporcional.

En síntesis, para valorar la fórmula que se aplica en estos 26 Estados, hay que tomar en cuenta no sólo el procedimiento matemático utilizado para distribuir los puestos de representación proporcional, sino también el número de

cargos que se distribuyen por cada principio, lo que constituye un componente esencial de la fórmula.

El tema de los sistemas electorales municipales no debe abordarse en forma aislada, el interés por entender el desempeño de las diversas fórmulas que operan en las entidades federativas no es un fin en sí mismo, obedece a una preocupación que va más allá, la reforma democrática de la institución municipal; indudablemente hay una estrecha relación entre los factores que definen la integración de los ayuntamientos, los mecanismos de decisión en el cabildo e incluso las modalidades de vinculación de la ciudadanía con el gobierno municipal.

De ahí que muchas de las propuestas generadas en los últimos años para reformar los sistemas electorales municipales en México, estén orientadas a corregir un modelo de representación heredado de un estado autoritario, con representación proporcionalorativa y centralista, por lo que los reclamos de reforma para democratizar la vida política municipal tienden a limitar la figura del presidente municipal en el cabildo, fortalecer el funcionamiento del ayuntamiento como órgano colegiado, y acercar la relación entre gobernantes y gobernados.

Si bien en los últimos años la alternancia política se ha asentado en el espacio municipal, no se han revisado a fondo los sistemas electorales vigentes, por lo que sus efectos, que antes eran capitalizados por un partido político ahora son compartidos por todos.

El sistema mixto con predominante mayoritario en la integración de los ayuntamientos posibilita al partido triunfador tomar todo tipo de decisiones sin la necesidad de construir consensos con el resto de las fuerzas políticas que

integran el ayuntamiento; esta situación se agrava con relación a otras instancias de representación por los siguientes factores: a diferencia de los ámbitos federal y estatal, en los que se elige por separado al titular de la función ejecutiva y los integrantes del poder legislativo (lo que permite que un partido tenga mayoría en el órgano legislativo y otro encabece el ejecutivo), no es viable en el ayuntamiento ya que todos los puestos forman parte de la planilla y el voto se emite en una sola boleta; por otro lado, como la elección de regidores de mayoría relativa es a través del sistema de planilla, y no por distritos uninominales, como sucede en la cámara de diputados y congresos locales con los diputados de mayoría relativa, en las elecciones municipales los partidos políticos pueden obtener triunfos únicamente en una de las pistas y no en ambas como sucede con los órganos de representación estatal y federal; por otro lado, en ambas cámaras, la federal y las locales, se establece la diferenciación entre reformas que requieren de mayoría calificada (al texto constitucional) y mayoría simple (leyes), lo cual no sucede para la toma de decisiones en el cabildo, salvo la reforma reciente al texto del 115 que contempla la mayoría calificada para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento, en las leyes orgánicas municipales, se establece que las decisiones se tomarán por mayoría simple o en su caso por la mitad más uno de los miembros del cabildo, votos que tiene asegurados el partido mayoritario, independientemente de lo competida que se haya presentado la elección.

3.2. PROPUESTAS DE REFORMA MUNICIPAL.

Una rápida revisión de las propuestas que componen la agenda de la reforma municipal vinculada con el tema de la integración de los ayuntamientos

nos arroja que las principales preocupaciones que están en la mesa para el debate son las siguientes:

- Ampliar los criterios de proporcionalidad.
- Diversificar las modalidades de elección.
- Eliminar la elección por planilla de los regidores de mayoría relativa y posibilitar la elección de estos regidores exclusivamente a través del principio de representación proporcional.
- Y por el sistema mayoritario elegir al síndico y o al presidente municipal.
- Reglamentar la elección por usos y costumbres en municipios indígenas.
- Otorgar al municipio la facultad de aprobar su ley orgánica municipal.

Estas propuestas pueden ser impulsadas desde los congresos locales sin modificar el texto de nuestra carta magna. Lo anterior no se contradice con el hecho de que requerimos de un nuevo texto constitucional que contemple los principios que garanticen una vida política municipal democrática. En lo que queremos hacer énfasis es en la gran capacidad de innovación que poseen los congresos locales en lo que respecta a éste.

De acuerdo con las preocupaciones que aparecen en la agenda de la reforma de los sistemas electorales municipales, consideramos que una reforma de peso, no orientada simplemente a mitigar los efectos de la sobrerrepresentación, que es lo que ha caracterizado a las reformas recientes, y que realmente modifique la integración de los ayuntamientos y a la vez impacte directamente en los mecanismos de decisión, y en una mayor transparencia en el desempeño de la gestión municipal, podría lograrse mediante la siguiente combinación:

Escenario: Imitar el modelo establecido en la legislación electoral de los cinco Estados que contemplan únicamente la figura de regidurías de

representación proporcional y las distribuyen mediante el método de cociente natural y resto mayor, pero modificando uno de los factores de la fórmula, el número de integrantes del ayuntamiento, para que opere adecuadamente el principio de representación proporcional. Como lo ha señalado reiteradamente el especialista en sistemas electorales, Dieter Nohlen, los efectos de un sistema electoral pueden ser modificados decisivamente dentro de la misma fórmula de representación proporcional, alterando el número de puestos a repartir.

Con esta reforma se recupera el espíritu original de la reforma del 115 en 1977, en el sentido de que todos los regidores deberían ser electos por el sistema de representación proporcional. Vale recordar que el texto constitucional jamás ha hecho referencia –a diferencia de lo que en éste se ha señalado con relación a los diputados locales- de crear la figura de regidurías de minoría o un sistema mixto de regidurías (mayoría relativa y representación proporcional) y que debemos a una “innovación” de los congresos locales la tergiversación del espíritu original de la reforma y la incorepresentación proporcional en la mayoría de los estados de la república un sistema mixto de regidurías con dominante mayoritario.

Para terminar, unos breves apuntes con relación a la reforma de los sistemas electorales municipales ante la perspectiva de una revisión integral de la Constitución Federal. Antes que nada vale la pena recordar que recientemente, en 1999, se reformó el artículo 115 de nuestra Constitución, dicha reforma no incorepresentación proporcionaló los temas que aparecen en el presente capítulo con relación a los sistemas electorales municipales, aunque encontramos algunos elementos que de alguna manera tocan aspectos contemplados en las diversas reformas políticas municipales, que se han querido realizar, y que son los siguientes: uno, se establece que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento (la redacción anterior utilizaba

el término administrado); **dos**, se incorepresentación proporcionalora en la exposición de motivos la intención de propiciar la ampliación de la autorregulación por parte de los ayuntamientos, aunque esta disposición no queda muy clara en la redacción del artículo, y **tres**, en el ejercicio de la facultad reglamentaria se establece que se deberá asegurar la participación ciudadana y vecinal.

De lo anterior se desprende que uno de los objetivos de la reforma fue fortalecer en el texto constitucional la figura del ayuntamiento, lo cual es entendible después de tantos años en que el gobierno municipal era considerado como una instancia administrativa y subordinada al gobierno estatal, sin embargo no es suficiente.

Si se pretende fortalecer los alcances de la facultad reglamentaria es aún más urgente la revisión de la integración de los ayuntamientos, ya que con los modelos vigentes, el ejercicio de esta facultad está en manos del presidente municipal, incluso, la incorepresentación proporcionaloración de la participación ciudadana en los reglamentos y circulares podría diseñarse tomando en cuenta únicamente el punto de vista del partido mayoritario.

CAPÍTULO CUARTO

PROPUESTA DE UN SISTEMA ELECTORAL EN EL ESTADO DE QUERÉTARO

Para concluir que el presente trabajo de investigación y toda vez analizados los capítulos y sus contenidos en el mismo, y cuyo objeto del mismo fue analizar la posibilidad de dar una Propuesta para la Elección de Ayuntamientos en el Estado de Querétaro de Arteaga, haciendo un estudio de esa propuesta para la reforma de la Constitución Política del Estado, así como a la Ley Orgánica Municipal y la Legislación Electoral local, como la han hecho por ejemplo los Estados de Guanajuato, Durango y Veracruz, y todo esto a través del análisis del sistema electoral vigente; es decir, **la elección de Regidores por el Principio de Representación Proporcional y el Presidente Municipal y Sindico (s) por el sistema mayoritario; aunado a esto y citando al investigador Tonatiut Gullién López²²**, donde al hacer un estudio y análisis de la elección de ayuntamientos en el Estado de Guanajuato, postula 4 críticas del sistema electoral vigente.

4.1. CRÍTICAS AL SISTEMA ELECTORAL VIGENTE EN QUERÉTARO DE ARTEAGA.

De los problemas que ha identificado Guillen en la integración de los ayuntamientos podemos señalar los siguientes:

1.- Las legislaciones estatales electorales en México establecen que únicamente partidos políticos participaran en las elecciones municipales.

²² Guillén López Tonatiuh, *Ayuntamientos y pluralidad política en los municipios fronterizos del norte de México*, mimeo, El Colegio de la Frontera Norte, s/f., pp. 12.

2.- Las reglas electorales de la mayoría de los Estados del país han limitado la representación proporcional de los partidos, en ocasiones de manera muy severa. Pese a que desde 1983 la Constitución del país y de los Estados establecen que los cabildos municipales deberán integrarse de manera proporcional, las legislaciones electorales estatales tradujeron ese principio en algo nominal.

Como ejemplo podemos mencionar el caso de Tijuana, en 1992 ganó el PAN la presidencia municipal con 46.5% de la votación total, mientras que el PRI obtuvo el 44.1%. No obstante que el margen de votación entre un partido y otro fue muy estrecho, al PRI solamente se le asignó un regidor entre los doce miembros del ayuntamiento.

Las implicaciones para la vida institucional de los ayuntamientos han sido desastrosas puesto que esa forma de entender la proporcionalidad ha generado que en los cabildos, en donde se da la relación entre mayoría y minorías, dicha relación sea completamente inequitativa, independientemente de que el resultado electoral haya sido muy competido. En la gran mayoría de los municipios en México se desconoce la pluralidad política en la integración de los cabildos, y por tanto en el proceso de toma de decisiones. Es lamentable observar cómo mientras que la sociedad local tiende a una mayor diferenciación o mayor pluralidad, el modelo de integración política de los cabildos persiste en ignorarlo. Es obvio decirlo, pero detrás de ese modelo no plural se encuentra la historia de la propia institución municipal y la historia del sistema político mexicano. Cuando el espacio de la política era absorbido en su totalidad por el partido oficial, no tenía ninguna relevancia las discusiones colegiadas.

3.- Otro de los problemas que Guillén ha identificado es el del Presidencialismo y la elección por planillas: con la elección por planillas de los

miembros del cabildo se produce un resultado que limita tanto la representación social como la pluralidad de actores en el proceso de decisiones.

4.- El cuarto problema que ha identificado Guillén a lo largo de sus investigaciones es el de los procedimientos de decisión de los cabildos puesto que no han evolucionado en muchos años; incluso han permanecido así en los Estados y municipios que corrigieron recientemente la distribución proporcional y que han consolidado la transparencia electoral (mayoría simple, mayoría absoluta y mayoría calificada).

Con lo referido en líneas anteriores, y dado a los cambios originados en fechas recientes tanto en nuestro País en general, como en nuestro Estado en lo particular y a la expresión popular que da margen a nuevas manifestaciones del poder político que da origen a esta propuesta de reforma constitucional que se presenta en esta pequeña obra y tiene que ver de manera esencial con la modernización de la institución municipal viendo a esta como un proceso social en marcha, cuya dinámica no ha dependido de reformas legislativas, ni estatales ni federales.

Así, especialmente en el último decenio, se ha observado un progresivo desfase entre el proceso social y el marco legal. Las bases jurídicas que enmarcan la vida municipal han quedado rezagadas en relación con las nuevas necesidades y las nuevas prácticas colectivas de las sociedades y los gobiernos locales.

Una nueva correlación de fuerzas políticas actuantes en la Entidad, han configurado por la voluntad ciudadana una geografía política plural y heterogénea que ya no responde más a los esquemas tradicionales de distribución de la representación pública en el ámbito municipal. Los Ayuntamientos en particular, presentan en nuestra entidad federativa dos grandes problemas al momento de su composición originados en el marco

jurídico regulatorio que son la propia Constitución Política del Estado y la Ley Electoral.

El primero de estos tiene que ver con la disparidad existente entre la correlación de fuerzas al interior del cabildo en relación a la expresión ciudadana realizada a través del voto; es decir, que el porcentaje de representación de los partidos políticos según el número de escaños ocupados en el Cabildo no se corresponde, ni de manera cercana al porcentaje de su votación obtenida, generando una sobre representación de los partidos, basada en ya obsoletos, criterios de gobernabilidad.

El segundo de los problemas tiene que ver con la innegable realidad del hecho de que en las últimas elecciones ha habido gran aparición de nuevos partidos políticos y estrechos resultados, y los partidos minoritarios que tiene el porcentaje de votos para mantener su registro no tienen representación los ayuntamientos; y trae consigo la mayoría del candidato ganador, sin que esos votos cuenten para la representación; y con la reforma se traería una gran pluralidad de ideas, principios; todos ellos conjugados a buscar la buena administración del municipio y el bien común para él.

En conclusión, dado el estudio realizado y lo referido en las líneas acabadas de citar, propongo la reforma del artículo 35 de la Constitución del Estado de Querétaro, así como, al artículo 20 de la Ley Electoral del Estado; **para que se elijan todos los Regidores por el SISTEMA ELECTORAL DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL y al Presidente Municipal y Síndicos, POR EL SISTEMA ELECTORAL MAYORITARIO.**