

13

Temas selectos de
Derecho Electoral

Las elecciones **municipales**

Jorge Fernández Ruiz



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Temas selectos de **13**
Derecho Electoral

Las elecciones municipales

Jorge FERNÁNDEZ RUIZ

324.632 Fernández Ruiz, Jorge.

M6

F565e

Las elecciones municipales / Jorge Fernández Ruiz. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010.

96 pp.-- (Serie Temas selectos de Derecho Electoral; 13)

ISBN 978-607-708-002-2

1. Elecciones locales – Municipios – México.
2. Proceso electoral – Municipios – México. I. Serie.

SERIE TEMAS SELECTOS DE DERECHO ELECTORAL

DR. 2010 © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,
Delegación Coyoacán, México, D.F., C.P. 04480,
Tels. 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinador de la serie: Dr. Enrique Ochoa Reza,
Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral.
Edición: Coordinación de Comunicación Social.

Las opiniones expresadas en el presente número son responsabilidad exclusiva del autor.

ISBN 978-607-708-002-2

Impreso en México

DIRECTORIO

Sala Superior

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa
Presidenta

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

Comité Académico y Editorial

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Dra. Karina Mariela Ansolabehere Sesti

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Dr. Rafael Estrada Michel

Dr. Ruperto Patiño Manffer

Secretarios Técnicos

Dr. Enrique Ochoa Reza

Lic. Octavio Mayén Mena

PRESENTACIÓN

En el contexto de la estructura política mexicana, el municipio es la forma más básica en que se ejercen las funciones del poder público. En esencia, el municipio es la personificación jurídica de un grupo social interrelacionado por razones de vecindad permanente en un territorio dado, con un gobierno autónomo, sometido a un orden jurídico específico con el fin de preservar el orden público, asegurar la prestación de servicios, realizar obras públicas y actividades socioeconómicas que requiere la comunidad.

Con frecuencia, dice el autor de este estudio, el doctor Jorge Fernández Ruiz, “el primer encuentro de los seres humanos con el poder público y el derecho se da en el municipio”. De ahí la importancia de conocer las normas que lo rigen, su funcionamiento, los órganos que lo integran, así como los mecanismos y procedimientos del derecho electoral municipal por los que se designa a sus titulares.

Pese a la importancia de este ente jurídico en la estructura política de nuestro país, el tema del derecho electoral municipal no tiene un lugar destacado en la doctrina jurídica electoral mexicana. Aún son pocos los estudios que han enriquecido el debate y análisis de este tema. En este sentido, “Las elecciones municipales” es una contribución al mejor entendimiento del fenómeno del derecho electoral municipal.

El autor se adentra en la historia para ubicar al municipio en las diferentes modalidades con que se ha dado en el mundo. Con lenguaje sencillo, Fernández Ruiz explica las peculiaridades de esa

forma de gobierno desde la Roma de los Césares, pasando por la Edad Media, hasta llegar a la América prehispánica; luego a la época de la Colonia para, finalmente, ubicar al lector en el municipio del México contemporáneo.

El autor ofrece también un clarificador repaso de la evolución del marco constitucional del municipio, desde la Constitución gaditana de 1812 hasta llegar a la Constitución de 1917 y su artículo 115, en el que se define al municipio libre, su forma de administración, su personalidad jurídica y sus funciones. A este último aspecto, el autor incluye, asimismo, un repaso de las sucesivas reformas al artículo 115 constitucional que han definido las características actuales del municipio.

El segundo gran apartado del estudio está dedicado al análisis del municipio desde el punto de vista del derecho comparado. En él se da cuenta de las diversas formas de gobierno municipal. En este punto, el lector podrá conocer además las disposiciones legales en la materia en los diferentes estados de la República mexicana.

Más adelante, el autor se enfoca a revisar la organización electoral en el municipio. Cabe señalar que las instituciones y procedimientos electorales en los distintos municipios guardan cierta similitud debido a que cuentan con una base común, que es la Constitución federal, además de un modelo a seguir por todos ellos, plasmado en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).

El presente estudio, una entrega más de la serie *Temas Selectos de Derecho Electoral*, arroja luz sobre los procesos electorales en los municipios, un tema de particular relevancia para el desarrollo democrático de México.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

LAS ELECCIONES MUNICIPALES

Jorge Fernández Ruiz

*Doctor en Derecho.
Investigador del IJ-UNAM y del Sistema
Nacional de Investigadores*

SUMARIO: I. Introducción; Primera parte: El municipio y su gobierno; I. El municipio; II. El gobierno municipal; Segunda parte: La organización electoral; I. Aspectos generales; II. Electores y elegibles en comicios municipales; III. La jornada electoral; IV. El cómputo municipal de elección de ayuntamientos; V. La calificación de las elecciones; VI. El resultado electoral definitivo, VII. Reflexión final, VIII. Fuentes consultadas.

I. INTRODUCCIÓN

En la estructura política mexicana se advierten diferentes ámbitos o esferas de ejercicio de las funciones del poder público, a saber: federal, del Distrito Federal, de los estados de la república, y de los municipios; cada una de las cuales tiene sus propios sistemas y procedimientos para la designación de los titulares de los órganos depositarios de tales funciones, incluidos, desde luego, los de elección popular.

Pese al notable incremento del interés de los juristas mexicanos por el derecho electoral durante las últimas décadas, el tema de

las elecciones municipales ha sido poco estudiado en la doctrina jurídica electoral mexicana, en la que destacan las valiosas contribuciones de los doctores Manuel González Oropeza y David Cienfuegos Salgado, y del maestro Raúl Calvo Barrera.¹

Para incursionar en el análisis del derecho electoral municipal se requiere previamente tomar conocimiento de la problemática municipal, lo que implica conocer al municipio y a su aparato gubernamental.

En el México actual, se puede entender al municipio como una persona jurídica de derecho público, compuesta por un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad al estar asentado de manera permanente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio, y sometido a un orden jurídico específico, con el fin de mantener el orden público, prestar los servicios indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas municipales requeridas por la comunidad.

En los estados de la república, es frecuente que el primer encuentro de los seres humanos con el poder público y el derecho se dé en el contexto del municipio, caracterizado como institución depositaria de la más rudimentaria instancia del poder público y, cada día más, como una corporación de servicios que tiende a satisfacer las necesidades más elementales de carácter general, suma de las necesidades individuales similares de sus habitantes, así como un ente realizador de obras públicas requeridas por la comunidad municipal; se trata, pues, de una realidad caracterizada por ser la

¹ Contribuciones contenidas en las obras: *Derecho electoral guerrerense*, David Cienfuegos Salgado *coordinador*, Chilpancingo, Tribunal Electoral del Estado de Guerrero-Fundación Académica Guerrerense-El Colegio de Guerrero, 2004, 653 pp. y *Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas*, Raúl Calvo Barrera y David Cienfuegos Salgado *coordinadores*, Chilpancingo, Fundación Académica Guerrerense-Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, 2006, 350 pp.

primera que arrostra el ser humano en el ámbito del poder y del derecho público.

De ahí la importancia del conjunto de normas que rige la conformación, organización y funcionamiento del municipio, de los órganos depositarios de las funciones de su poder público, y de los mecanismos y procedimientos para designar a los titulares de este último, o sea del derecho electoral municipal.

Con el propósito, pues, de poner en su contexto espacial la presente investigación, su primera parte se destina a los distintos aspectos principales del ente municipal: su etimología, su origen, su definición, sus antecedentes históricos; la evolución de su marco constitucional en México y, en especial, la evolución del artículo 115 constitucional; su autonomía; así como su división interna y las diversas categorías de sus poblaciones.

Se ocupa también la primera parte de esta investigación del gobierno municipal a través de sus formas más comunes en el derecho comparado, con especial énfasis en el modelo mexicano, a fin de explicar su estructura y organización, sus atribuciones y funcionamiento.

En la segunda parte de este trabajo se examina la organización electoral, con énfasis en el ente municipal, empezando con sus aspectos generales: principios y fórmulas electorales; marco jurídico, padrón, identificación, propaganda, sufragio, boleta, urna y órganos electorales, para luego tratar lo relativo a los electores y elegibles en los comicios municipales; la jornada electoral, el cómputo y la calificación de elección de los miembros del ayuntamiento; y la determinación del resultado electoral final y definitivo.

PRIMERA PARTE EL MUNICIPIO Y SU GOBIERNO

I. EL MUNICIPIO

Aun cuando con diferentes denominaciones, el ente municipal es una organización vecinal de carácter universal característica del sedentarismo humano, lo que explica el interés que suscita su estudio desde la atalaya de diferentes disciplinas científicas; la historia, la sociología, la política y el derecho, entre muchas otras.

En el siglo XXI, el municipio representa un fenómeno universal caracterizado como una forma de relación social fincada en la organización vecinal con miras a dar solución a los problemas de la comunidad, mismo que, en opinión de diversos autores, surgió hace muchos milenios de manera natural y espontánea, con el paso de la vida nómada a la sedentaria y de la evolución de la familia hacia organizaciones sociales más amplias, las cuales fueron la *gens*, la *fratría* y la *tribu*.²

ETIMOLOGÍA

El vocablo español municipio proviene del latín *municipium*, voz resultante de la conjunción del sustantivo *munus*, *muneris*, traducible como cargo, oficio, función, empleo, deber, obligación, carga o tarea, y el verbo *capio*, *capis*, *capere*, que significa tomar, adoptar, encargarse de una acción, tomar a su cargo algo, por lo que etimológicamente hacía referencia a la forma organizacional de una comunidad itálica mediante la cual sus miembros tomaban a su cargo ciertas tareas

² Véase Antonio Caso, *Sociología*, 19ª ed., México, Limusa, 1998, p. 51.

personales u obligaciones tributarias a favor de Roma que atañían a la vida comunitaria.³

ORIGEN DEL MUNICIPIO

Cabe señalar que el fenómeno municipal no es un producto original de Roma, pues ésta se concretó a dar nombre y a imprimir características especiales a un modo de organización vecinal cuyo origen se remonta milenios atrás, al emerger con el sedentarismo y la aparición de organizaciones sociales de mayor amplitud y fuerza que la familia, las primeras manifestaciones de las comunidades vecinales como formas de arrostrar y resolver los problemas de carácter general, en los cuales cada vecino podía identificar su problema individual.⁴

LA DEFINICIÓN DEL MUNICIPIO

Numerosas son las definiciones que se han elaborado del municipio, las que en última instancia pudieran separarse en dos grandes vertientes propuestas por el profesor argentino Horacio Daniel Rosatti: la primera considera al municipio como una categoría jurídica por presencia, habida cuenta que se impone y existe porque no puede no-existir y nace de la necesidad, por lo que se identifica como una comunidad primaria surgida ineluctablemente por las relaciones de vecindad; la segunda, en cambio, considera al municipio como una categoría jurídica por consecuencia, toda vez que es impuesta y existe porque, pudiendo no-existir, es conveniente que exista y nace

³ Véase Adolfo Posada, "Municipio". *Enciclopedia Jurídica Española*, España, Francisco Seix Editor, t. XXIII, 1910, p. 127.

⁴ Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu, *Elementos jurídico-históricos del municipio en México*, México, UNAM, 1979, p. 13.

de la subsidiariedad; en consecuencia, interpreta al ente municipal como una comunidad nacida en función de un esquema distributivo de funciones considerado eficaz.⁵

Coincido con la primera de las referidas posiciones de la doctrina municipalista por creer que el municipio es producto ineludible del sentido gregario de la humanidad y entenderlo como la personificación jurídica de un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad permanente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio, sometido a un orden jurídico específico con el fin de preservar el orden público, asegurar la prestación de los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas locales y las demás actividades socioeconómicas requeridas por la comunidad.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO

Como apunté al referirme al origen del municipio, los antecedentes históricos de la institución municipal se remontan a las primeras grandes civilizaciones de la humanidad, mas es el genio romano el que se encarga de darle nombre y de asignarle nuevas características, algunas de las cuales, como la relativa a su autonomía, habrán de trascender con bastante precisión al municipio de la Edad Media, al de la Edad Moderna y aun al de la Contemporánea.

Dio inicio la expansión política y territorial romana en la península itálica desde los primeros tiempos de la República, sin seguir un procedimiento jurídico único, sino adecuado a cada caso, de acuerdo con las respectivas situaciones de hecho y a los intereses específicos a regular; empero, los procedimientos jurídicos más utilizados fueron

⁵ Véase Horacio Rosatti, *Tratado de derecho municipal*, 2ª ed., Argentina, Rubinzal-Culzoni Editores, t. I, 1997, p. 15.

la federación y la anexión, cuya correspondiente aplicación se vio matizada por detalles y peculiaridades en cada ocasión.

La rápida expansión territorial y política de Roma imposibilitó la eliminación total de los ordenamientos jurídicos preexistentes en las ciudades confederadas y en los territorios y poblaciones sometidas mediante anexión, lo que —aunado a la emergente exigencia administrativa derivada del incesante crecimiento del territorio y de la población sometidos al dominio de Roma— dio lugar al surgimiento del municipio romano como centro local poblacional, con autonomía administrativa y un ordenamiento jurídico de aplicación local, incorporado al territorio y al Estado romano, cuyos habitantes se convirtieron en ciudadanos romanos que asumieron cargas contributivas a favor de Roma.

Podía constituirse el municipio romano, según el profesor italiano Mario Burdese,⁶ por la vía del *deditio*, por la de un *foedus* o tratado que podía ser o no consecuencia de una *deditio* previa, o por la de una *lex* o deliberación unilateral del órgano competente romano. La *deditio* o sometimiento de una población extranjera al dominio de Roma se efectuaba de manera oral de pregunta y respuesta, de modo parecido a la *stipulatio*.

Las leyes *Julia* (90 a.C.) y *Plautia Papiria* (89 a.C.) cancelaron la diferencia entre municipios y ciudades confederadas, mediante el otorgamiento del derecho de ciudadanía a los habitantes de tales asentamientos humanos a todo lo largo y ancho de la península itálica; el otorgamiento de la ciudadanía romana a los *municipes*, es decir, a los vecinos pertenecientes al municipio, conllevó la aplicación del derecho romano a los nuevos ciudadanos, lo que no fue óbice para mantener, en lo posible, la vigencia del derecho local preexistente.

⁶ Véase. Mario Burdese, *Manual de derecho público romano*, trad. Ángel Martínez Sarrión, España, Bosch, 1972, pp. 124, 125 y 129.

La característica fundamental del municipio itálico del Imperio romano consistió en su completa autonomía local o amplio autogobierno, porque en la antigüedad, tanto en Italia como en Grecia, la idea prevaleciente de ciudad se vinculó con la autodeterminación, razón por la cual una población cuyos asuntos locales eran resueltos desde fuera no era, para los antiguos griegos y romanos, una auténtica ciudad. En este orden de ideas, el historiador británico James Reid enfatiza:

La primera lección que la historia municipal del Imperio romano nos da, es esta: que la fuerza del poder romano aumentó incalculablemente gracias a la amplitud dejada a la libertad local; que su gran época se apoya en un vasto sistema de autogobierno cívico, que mientras se mantuvo la libertad municipal floreció el Imperio, y que cuando el despotismo domina las municipalidades, la decadencia de la gran estructura imperial se consume rápida y fatalmente.⁷

No se tradujo el derrumbe del Imperio romano en la desaparición total de su civilización y de sus instituciones, porque no fue inusual que los pueblos bárbaros trataran de salvar una y otras; sin embargo, aun cuando el desmoronamiento del vasto Imperio romano no entrañó el aniquilamiento de la institución municipal, sí dio lugar a su transfiguración en nuevas versiones surgidas al influjo proveniente de la organización y tradiciones propias de los pueblos bárbaros, que se adueñaron del poder público en los desmembrados territorios del caído imperio.

En la Edad Media, el fenómeno municipal registra, en algunas regiones de España, etapas de gran florecimiento, merced a la

⁷ James S. Reid, *The municipalities of the Roman empire*, Reino Unido, University Press, 1913, p. 138.

organización democrática de su gobierno que radicaba en el Concejo abierto, el cual no era otra cosa que la asamblea general de vecinos, hebdomadariamente convocada a son de campana para reunirse todos los domingos a efecto de resolver los asuntos de interés general; así ocurría en el siglo XIII en los municipios de Castilla y León, cuyo carácter democrático, según el jurista granadino Eduardo de Hinojosa y Naveros:

Ha de buscarse en la aplicación a la esfera del Municipio, de las instituciones judiciales de los pueblos germánicos, conservadas por los visigodos, no siendo el desarrollo de la libertad municipal otra cosa que la adquisición gradual por el Concejo, de las atribuciones privativas del Poder público, sobre todo en el orden judicial.⁸

No se prolongó por mucho tiempo el auge municipal, la disminución y extinción de su autonomía y de su carácter democrático dieron lugar a su ruina; a ello contribuyeron diversos factores, entre ellos la creciente complejidad de la organización municipal que eliminó los mecanismos plebiscitarios de la democracia directa, y el despojo que de su autonomía realizaron el alto clero y la nobleza.⁹

La organización vecinal en el México prehispánico se da a través del *calpulli* (en náhuatl: casa grande o caserío), mas eso no significa que tal institución se identifique con el municipio romano o el español, pese a ciertos aspectos comunes; en opinión del profesor

⁸ Eduardo de Hinojosa y Naveros, “Origen del régimen municipal en León y Castilla”, *Estudios sobre la historia del derecho español*, España, Librería General de Victoriano Suárez, 1903, p. 65.

⁹ Véase Manuel Torres López, “Instituciones económicas, sociales y político-administrativas de la península hispánica”, *Historia de España*, dirigida por Ramón Menéndez Pidal, 4ª ed., España, Espasa Calpe, t. III: España visigoda, 1980, p. 239.

Moisés Ochoa Campos: “El *calpulli* era un clan, elevado por obra de la vida sedentaria, a la categoría de municipio rural primitivo y en él, la alianza de familias determinó una forma de gobierno: la del Concejo”.¹⁰

De cualquier modo, el *calpulli* o clan geográfico, como algunos autores contemporáneos le han llamado, constituyó una organización social de mayúscula importancia en el México antiguo, fincada sobre bases familiares, geográficas, políticas y teológicas, toda vez que sus miembros tenían vínculos de parentesco, se ubicaban en territorio específico propiedad de la comunidad respectiva, contaban con un gobierno interno y tenían una divinidad protectora común.

Una vez consolidado el dominio hispano en la isla Española, o de Santo Domingo, y en la isla Fernandina, o de Cuba, en octubre de 1518 el gobernador de esta última, Diego Velázquez, alentado por los informes de Pedro de Alvarado y las muestras del oro que había recibido, resolvió organizar una nueva expedición —la tercera— para ir a reconocer, entre otros lugares del continente americano, la parte llamada Ulúa o Santa María de las Nieves, a cuyo efecto designó como capitán de la armada a su antiguo secretario y compadre Hernán Cortés.

Diego Velázquez, después de haber conferido el mando de aquella tercera expedición a su ex secretario, se arrepintió y trató de destituirlo, mas el extremeño logró evadir a los emisarios del gobernador y zarpó de la punta de San Antón en Cuba, el 18 de febrero de 1519, al frente de 11 naves, 518 soldados y 110 marineros, buen número de los cuales eran simpatizantes de Velázquez, seducidos por la ambición de obtener pingües ganancias.¹¹

¹⁰ Moisés Ochoa Campos, *El municipio, su evolución institucional*, México, Banobras, 1981, p. 109.

¹¹ Véase Carlos Pereyra, *Hernán Cortés*, México, Editora Nacional, pp. 70 y 71.

Ya surtas las naves de Cortés en la bahía, después llamada de Veracruz, muchos partidarios del gobernador Velázquez exigían regresar a Cuba, pero los seguidores de Cortés deseaban quedarse a poblar las tierras descubiertas, alternativa que prevaleció, merced a las astutas maquinaciones del futuro marqués del Valle de Oaxaca, quien promovió a través de sus incondicionales fundar la Villa Rica de la Vera Cruz, hecho lo cual y toda vez que allí no había más autoridad que la del rey, mientras él proveía, en representación de la potestad real los soldados nombraron al conquistador español por antonomasia, justicia mayor y capitán general; así, como hiciera notar Manuel Orozco y Berra:

Por medio de este artificio forense, el carácter de la expedición cambió por completo. En el país había ya una colonia española, conforme al régimen municipal de Castilla, la puebla no reconocía más superior que al soberano, y le representaba legítimamente el regimiento de la villa; los nombramientos del cabildo eran firmes y valederos, sin que ninguna autoridad pudiera mezclarse; como vecinos de la puebla, los soldados quedaban transformados en la milicia comunal, sujeta directamente a la justicia mayor; en lo absoluto dependía ya Cortés de Diego Velázquez, pudiendo únicamente el rey privarle de su autoridad y revocar sus poderes.¹²

De tal manera, la institución municipal vino a ser uno de los instrumentos jurídicos utilizados por los españoles para tratar de dar fundamento legal a la conquista en América; en opinión de Silvio Zavala:

¹² Manuel Orozco y Berra, *Historia antigua y de la conquista de México*, 2ª ed., México, Porrúa, t. IV, 1978, pp. 129 y 130.

Como institución de raigambre vecinal se estableció el municipio en las indias españolas, a partir de las primeras poblaciones fundadas por los conquistadores. Como en la reconquista peninsular, que sirvió de antecedente y preparación a la conquista indiana, las labores de la guerra, la dominación señorial sobre los indígenas y la fundación de las primeras poblaciones estuvieron estrechamente enlazadas entre sí. Las capitulaciones y ordenanzas de los descubrimientos contenían disposiciones sobre la manera de poblar. Llegó a existir bastante uniformidad en la planta rectangular de las ciudades españolas del Nuevo Mundo, así como en la composición y el funcionamiento de los municipios de un extremo a otro del dilatado imperio.¹³

Empero no sólo en sus inicios, sino durante todo el dominio español, el municipio fue una institución fundamental para el régimen colonial, por representar el primer punto de contacto entre el pueblo y el poder público, porque, como bien hace notar Silvio Zavala:

El Ayuntamiento es la institución representativa del común en la colonización española, a pesar de ciertas tendencias oligárquicas y de las limitaciones que impone la realeza al vender los regimientos y al hacer pesar la autoridad de los gobernadores y corregidores sobre las elecciones y los acuerdos municipales; éstos, sin embargo, constituyen el órgano principal de petición y defensa de los derechos de los vecinos; adquieren particular ascendiente en algunas poblaciones distantes de los focos centrales del gobierno real...; y, en la forma de cabildo abierto llegan a desempeñar funciones populares.¹⁴

¹³ Silvio Zavala, *El mundo americano en la época colonial*, México, Porrúa, t. I, 1967, p. 126.

¹⁴ *Ibidem*, p. 398.

EVOLUCIÓN DEL MARCO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

En el ocaso del dominio español en la Nueva España, la Constitución gaditana de 1812 dedica todo el primer capítulo de su título VI al tema de los ayuntamientos, como forma de gobierno de los pueblos, y aun cuando no hace mención expresa del municipio, sí hace referencia a los empleos y a las ordenanzas municipales en sus artículos 319 y 321, respectivamente.

La regulación del municipio en los textos constitucionales propios de nuestro país se inicia —aun cuando de manera breve e indirecta no se le menciona a él, sino a su órgano de gobierno: el ayuntamiento— en la Constitución de Apatzingán, cuyo artículo 208 dispuso: “En los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernadores y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema, a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos”.

Por su parte, el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, del 23 de febrero de 1823, en su artículo 21:

Las elecciones de ayuntamientos para el año de 1823, se harán con arreglo al decreto de la Junta nacional instituyente de 13 del próximo pasado noviembre, y éstas y las de diputados y demás que deben hacerse en lo sucesivo, se sujetarán a la ley de elecciones que se está formando por la misma Junta, y circulará el gobierno oportunamente.

En cambio, en el Acta Constitutiva y la Constitución Federal de 1824 no se ocuparon del municipio, ni siquiera a través del ayuntamiento.

La llamada Constitución centralista de 1836 también se ocupó de regular los ayuntamientos al disponer, en la sexta de sus leyes, la existencia, no de municipios, sino de dichos órganos colegiados

electos popularmente en las capitales de los departamentos, en los lugares en que los había en el año de 1808, en los puertos de 4,000 almas y en los pueblos que tuvieran 8,000. Entre los requisitos para ser miembro del ayuntamiento figuraba el de tener un capital que le produjera cuando menos 500 pesos anuales.

De conformidad con el artículo 25 de la citada sexta ley constitucional, quedaba a cargo de los ayuntamientos la policía de salubridad y comodidad, el cuidado de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no fueran particulares, de las escuelas de primera enseñanza a cargo de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, de la recaudación e inversión de los propios arbitrios, de la promoción de la agricultura, industria y comercio, así como del auxilio a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público.

En los términos del artículo 23 de la ley en cita, los ayuntamientos debían ser elegidos popularmente en los términos que arreglara la ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos se fijaría por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador, sin que pudieran exceder los primeros de seis, los segundos de 12 y los últimos de dos.

El primer texto constitucional mexicano en referirse expresamente al municipio fue la Constitución de 1857, que en su artículo 31 estableció la obligación para todos los mexicanos “de contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del estado y municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”. Y en su artículo 72 dispuso:

El Congreso tiene facultad: (...) VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.

Por su parte, la Constitución federal de 1917 erigió al municipio libre como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, y como base para la organización del Distrito Federal y los territorios federales, encomendando la administración de los municipios a los ayuntamientos de elección popular directa.

Durante la campaña realizada en 1928 por el general Álvaro Obregón para reelegirse como presidente de la República, el caudillo sonorenses expresó la conveniencia de reformar la fracción VI del artículo 73 constitucional, con el propósito de eliminar del Distrito Federal el régimen municipal y sustituirlo por un órgano administrativo que determinaría la ley; el Congreso, obsecuente con los deseos del seguro ganador de los comicios presidenciales de 1928, convocó a un periodo extraordinario de sesiones, en el que aprobó la iniciativa correspondiente, presentada por varios de sus diputados y senadores, que después fue aprobada también con singular rapidez por las legislaturas de los estados.

El asesinato del reelecto presidente Obregón, ocurrido el 17 de julio de 1928, no frustró la referida reforma de la fracción VI del artículo 73 constitucional, misma que fue publicada en el *Diario Oficial* el 20 de agosto de 1928, por lo que a partir del primero de enero de 1929 desaparecieron los municipios del Distrito Federal.

En su título quinto, la Constitución de 1917 dispuso en su texto original:

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

- I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.
- II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.
- III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

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

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

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de los habitantes de cada uno, pero en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios. En los Estados cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

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

El artículo 115 constitucional ha sido objeto de numerosas reformas, de las cuales no todas se han referido al municipio, habida cuenta que su texto original regulaba aspectos organizacionales tanto de los Estados de la Federación como de los municipios, por

lo que sólo examino ahora las modificaciones más importantes relativas a estos últimos y nada más en lo que a ellos concierne.

La reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 29 de abril de 1933, adicionó un segundo párrafo a la fracción I del artículo 115 constitucional, a efecto de prohibir la reelección de los funcionarios municipales para el periodo inmediato siguiente, con excepción de los suplentes, los que sí podrían reelegirse con el carácter de propietarios, a condición de que no hubieran estado en ejercicio; el texto completo del párrafo agregado fue el siguiente:

La Reforma publicada el 12 de febrero de 1947, en el *Diario Oficial de la Federación* recogió —125 años después—, la propuesta del voto femenino que formulara José Joaquín Fernández de Lizardi, el insigne Pensador Mexicano, en los artículos 2 y 10 de su poco conocida *Constitución Política de una República Imaginaria*, que hiciera eco de las ideas del movimiento feminista mundial iniciado el siglo XVIII con la Revolución francesa, cuando Félicité de Keralio presentó, en 1789, a la Asamblea Constituyente, el primer *Cuaderno de queja de las mujeres* para reivindicar los derechos de la mujer y su equiparación al hombre en el ámbito económico, jurídico y político.

En efecto, mediante la reforma del artículo 115 constitucional publicada el 12 de febrero de 1947, se agregó un párrafo a la fracción I del artículo 115 constitucional cuyo texto era del tenor siguiente: **En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.**

Al empuje del movimiento feminista mundial evidenciado en la Convención Interamericana sobre concesión de los derechos políticos a la mujer, de la Declaración universal de los derechos humanos —ambas del año de 1948— y de la Convención de los derechos políticos de la mujer, de 1952, el sufragio universal tuvo un avance notable en México al igualarse el sufragio del hombre y de la mujer, mediante la reforma constitucional promovida por el presidente Adolfo Ruiz

Cortines, publicada en el *Diario Oficial* del 17 de octubre de 1953, por medio de la cual se eliminó del artículo 115 el párrafo que se había agregado en la reforma de 1947, al volverse innecesario, por reformarse el artículo 34 para conceder a la mujer la calidad de ciudadana y el inherente derecho al voto.

Por su parte, la reforma política de 1977 introdujo, al lado del principio electoral de mayoría relativa el de representación proporcional, tanto en el ámbito federal para la integración de la Cámara de Diputados, como en el ámbito de los Estados para la conformación de las legislaturas locales, y en el de los municipios para la configuración de sus ayuntamientos, a cuyo efecto se agregó un último párrafo a la fracción III del artículo 115 constitucional, con el siguiente texto:

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de trescientos mil o más habitantes.

Otra reforma muy importante del artículo 115 constitucional fue la publicada el 3 de febrero de 1983, la que dio rango constitucional a los lineamientos sobre suspensión y desaparición de ayuntamientos, suspensión o revocación del mandato de algunos de sus miembros; acabó con la discusión relativa a los reglamentos autónomos municipales, al asignar a las legislaturas locales la facultad para establecer las bases normativas de acuerdo con las cuales los ayuntamientos puedan expedir los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones; y además fortaleció la libertad municipal, en especial respecto de su

administración financiera, pues fijó los elementos indispensables para su régimen hacendario; estableció la competencia municipal en materia de desarrollo urbano; en materia electoral, adoptó el sistema de representación proporcional para todos los municipios sin consignar mínimos poblacionales; y determinó por vez primera los servicios públicos mínimos de carácter municipal.

En cuanto a la reforma del artículo 115 constitucional publicada el 23 de diciembre de 1999 tuvo entre sus principales logros reconocer expresamente al municipio como un ámbito de gobierno, a cuyo efecto se sustituyó en su fracción I el término “administrado” por el de “gobernado”, para precisar el carácter del ayuntamiento como órgano de gobierno del municipio.

Con el propósito de evitar la creación de organismos o instancias paralelas a la figura del ayuntamiento o consejo municipal, con esta reforma se reservó al ayuntamiento toda competencia en el ámbito de gobierno del municipio; lo que supone la exclusión, no sólo de autoridades intermedias entre el gobierno del estado y el ayuntamiento, sino de cualquier otro ente, organismo o institución que, creado por los poderes estatales sin base constitucional, pretenda ejercer funciones municipales; lo que no impide la posibilidad de crear instancias de coordinación, asociación o concertación, o bien concesión, autorización y contratación, a condición de que sean aprobadas por el propio ayuntamiento.

LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

En la actualidad predomina la idea de que el municipio no es una institución sociopolítica independiente, toda vez que no se trata de un estado ni de una ciudad-estado, sino que representa el segundo grado de las sociedades fundamentales humanas y, en México, es la célula básica de organización política, social, territorial y administrativa, inserta en un organismo político superior, como son los

estados de la República; empero, pese a estar sometido al imperio y potestad estadual, el municipio se caracteriza por su autonomía que le permite, entre otras cosas, elegir a los integrantes de su órgano de gobierno, manejar libremente su Hacienda, y darse su propia normativa interna.

La autonomía municipal se da en cuatro vertientes: jurídica, política, financiera y de gestión. La autonomía jurídica del municipio se evidencia mediante su personalidad jurídica; su autonomía política se pone de manifiesto tanto a través de su marco normativo propio y específico —en buena medida autonormativa, al ser elaborado por sus órganos privativos—, como en la libre designación de sus gobernantes internos por medio del electorado; su autonomía financiera o **autarquía** expresada en el patrimonio y hacienda propios, predica su capacidad para generar los recursos necesarios para atender el gasto público municipal; en tanto que su autonomía de gestión se advierte en la capacidad para ejercer el poder de policía y prestar los servicios públicos municipales.

DIVISIÓN INTERNA MUNICIPAL Y CATEGORÍAS DE POBLACIONES

El municipio se divide internamente en espacios territoriales que reciben diversas denominaciones, como también se utilizan diferentes nombres para las diversas categorías de poblaciones comprendidas en su territorio; así, por ejemplo, la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz-Llave, publicada el 5 de enero de 2001, señala que el territorio de los municipios se integra con la cabecera, las manzanas, las congregaciones y las rancherías; y en su artículo 11 reconoce la siguientes categorías de poblaciones:

- I. Ciudad, cuando el centro de población tenga más de treinta mil habitantes y la infraestructura urbana necesaria para la prestación de sus servicios públicos;
- II. Villa, cuando el centro de población tenga al menos diez mil habitantes y la infraestructura urbana necesaria para la prestación de sus servicios públicos;
- III. Pueblo, cuando el centro de población tenga al menos cinco mil habitantes y los servicios públicos y educativos indispensables;
- IV. Ranchería, cuando el centro de población tenga más de quinientos y menos de dos mil habitantes y edificios para escuela rural; y
- V. Caserío, cuando el centro de población tenga menos de quinientos habitantes.

II. EL GOBIERNO MUNICIPAL

Como ocurre en el Estado, en el municipio el poder viene a ser un elemento esencial, aun cuando intangible, explicable como la capacidad de tomar e imponer —en última instancia con uso de la fuerza pública— decisiones obligatorias para toda su población; el poder municipal —a diferencia del poder estatal— no es soberano, sino autónomo, y se deposita en órganos municipales autónomos de gobierno.

Al igual que la historia, el derecho comparado registra diversas formas de gobierno municipal que incluyen órganos monocráticos y colegiados, en ellas descuellan el sistema colegiado de asamblea, el esquema colegiado de comisión, el sistema monocrático de gerente y el sistema mixto de binomio consejero-alcalde.

EL GOBIERNO MUNICIPAL DE ASAMBLEA

El gobierno municipal de asamblea se emplea en diversos países, por ejemplo, en el sur de Alemania, la asamblea, llamada *Einkörpersystem*, es el único órgano del gobierno municipal, la preside el *burgomaestre*, quien está sujeto a las decisiones e instrucciones del cuerpo colegiado. En cambio, el modelo británico de gobierno municipal, al decir de Pedro Tenorio Macías y de José María Fernández Pastrana:

Se caracteriza por ser un régimen de asamblea, con preponderancia total del órgano colegiado. En los burgos y burgo-condados existe un alcalde (*mayor*), y en las demás unidades locales un presidente (*chairman*). Ambos tienen competencias de tipo honorífico y representativo.¹⁵

EL GOBIERNO MUNICIPAL DE COMISIÓN

En Galveston, Texas, y Des Moines, Iowa, entre otros condados de Estados Unidos (EUA), al inicio del siglo XX fue adoptado el esquema de gobierno municipal de *commission*, considerado por algunos autores como intermedio entre el de asamblea y el de *manager*. La comisión, presidida por un alcalde sin mayores facultades, es depositaria prácticamente de todas las facultades del gobierno municipal; su trabajo se divide entre los *commissioners*, por departamentos en atención a los diferentes ramos.

¹⁵ Pedro Tenorio Macías y José María Fernández Pastrana, "Municipio", *Nueva Enciclopedia Jurídica*, op. cit., t. XVI, 1978, p. 750.

EL GOBIERNO MUNICIPAL DE GERENTE O DE *CITY MANAGER*

También apareció en los inicios del siglo XX en EUA el sistema de gobierno municipal fincado en la actuación de un gerente, esquema que entraña la aplicación y empleo de los criterios y métodos utilizados por la iniciativa privada en la administración de empresas, empero, formalmente se estructura mediante un concejo o comisión electos popularmente y presididos de manera formal por un alcalde o *mayor* que viene a ser una figura decorativa sin facultades relevantes.

El concejo o comisión, a cuyo cargo quedan las funciones normativas o materialmente legislativas y las ejecutivas, delega estas últimas en un gerente o *manager* que para tal efecto designa, facultado para nombrar y renovar a los demás integrantes de la administración municipal. José Antonio García-Trevijano Fos explica este sistema de gobierno municipal de la siguiente manera:

El gobierno por gerente se caracteriza por tener al frente un *manager*, manteniendo el consejo municipal y el alcalde (elegidos). Aquél contrata al gerente y puede separarlo de su cargo. El *manager* designa a los jefes de sección o departamento. No hay veto ni equilibrios entre órgano colegiado y ejecutivo. El Consejo elabora los planes de política local, pero su ejecución (en sentido amplio) queda en manos del *city manager*. El gerente (al ser nombrado y no elegido por votación popular) requiere condiciones de aptitud y pericia. La figura del alcalde es decorativa.¹⁶

¹⁶ José Antonio García-Trevijano Fos, *Tratado de derecho administrativo*, 2ª ed., España, Editorial Revista de Derecho Privado, t. II, vol. II, 1971, p. 1018.

GOBIERNO MIXTO DE BINOMIO CONCEJO-ALCALDE

Apareció este sistema de gobierno municipal en Francia en el ocaso del antiguo régimen, a manera de preámbulo de la Revolución francesa, el año anterior a su inicio; hasta entonces, el vetusto régimen había optado entre sistemas puros monocráticos o colegiados de gobierno municipal, lo que se vio modificado al articularse ambos sistemas en una modalidad mixta en la que cohabitan el órgano colegiado o concejo comunal y el órgano unipersonal personificado en el alcalde.

SISTEMA MEXICANO DE GOBIERNO MUNICIPAL

De conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los correlativos de las constituciones particulares de los estados, cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

No obstante lo dispuesto en el referido precepto constitucional, se da un desdoblamiento del gobierno municipal —que lo acerca al modelo del binomio consejo-alcalde— en un órgano unipersonal, el cual es el presidente municipal, depositario de lo que podemos llamar poder ejecutivo del municipio, y en un órgano colegiado que viene a ser el ayuntamiento en función de cabildo o cuerpo colegiado deliberativo, depositario del poder normativo (materialmente legislativo), presidido por el propio presidente municipal que lo representa y tiene a su cargo la función ejecutiva; el mismo artículo 115 constitucional previene que el ayuntamiento se integre por el presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.¹⁷

¹⁷ A manera de excepción, aplicable al gobierno municipal, el artículo 2 constitucional, en la fracción III de su apartado A, reconoce a los pueblos indíge-

El orden jurídico particular de diversos estados de la República reconoce expresamente al presidente municipal como órgano ejecutivo del municipio, por ejemplo, la Ley del Régimen Municipal del Estado de Baja California previene:

ARTÍCULO 7. Del órgano ejecutivo del Ayuntamiento.

El Presidente Municipal, en su calidad de alcalde de la comuna, es el órgano ejecutivo del Ayuntamiento y ostenta, en todo caso, las siguientes atribuciones:

- I. Dirigir el gobierno y la administración pública municipal, centralizada y paramunicipal;
- II. Desempeñar la jefatura superior y de mando de la policía municipal así como de todo el personal adscrito al Municipio. Para el ejercicio de sus facultades, el Presidente Municipal se auxiliará de los órganos administrativos que establezca el reglamento correspondiente y tendrá la facultad de nombrar y remover a sus titulares, al personal administrativo y demás servidores públicos, salvo las excepciones que marque esta Ley;
- III. Convocar y presidir las sesiones de Cabildo, ejerciendo el voto de calidad en los casos que determine su reglamentación interior;
- IV. Ejercer la representación legal del Municipio conforme lo disponga el reglamento respectivo, pudiendo delegarla mediante acuerdo expreso del Ayuntamiento;

nas el derecho a elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a sus autoridades para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

- V. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones normativas relativas a la recaudación, custodia y administración de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y demás ingresos del Municipio, ejerciendo la facultad económico-coactiva a favor de los créditos fiscales;
- VI. Ejercer el derecho de previa observación de los acuerdos que se pretendan someter a consideración del Ayuntamiento, a efecto de solicitar la votación calificada para su aprobación en los términos de su reglamentación interna;
- VII. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones normativas derivadas de las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, dentro del ámbito de su competencia;
- VIII. Ejecutar los planes y programas municipales, implementando los controles presupuestales correspondientes a fin de formular la cuenta pública que será sometida al Congreso del Estado, y
- IX. Todas aquellas que el Ayuntamiento le confiera en su reglamentación interior o de gobierno, o en los acuerdos específicos que adopte.

El número de miembros de los ayuntamientos es variable en cuanto se refiere a los regidores y síndicos, de acuerdo con rangos de población, por ejemplo, en el estado de Guanajuato los ayuntamientos sólo tienen un síndico, excepción hecha de los de Acámbaro, Celaya, Guanajuato, Irapuato, León y Salamanca, que deben tener dos; en cuanto a regidores, la Ley Orgánica Municipal prevé que ciertos municipios cuenten con ocho; otros de mediana importancia, como los de Allende, Silao y Valle de Santiago, deberán tener 10, y los de Acámbaro, Celaya, Guanajuato, Irapuato, León y Salamanca, que son los de mayor población contarán con 12 regidores.

Según previene el artículo 109 de la Constitución guanajuatense, los presidentes municipales y los síndicos son elegidos por el

principio de mayoría relativa, en tanto que los regidores se eligen por el principio de representación proporcional.

En Yucatán, según previene la Ley de Gobierno de los Municipios del estado de Yucatán, los ayuntamientos se integran con una cantidad variable de miembros que va desde cinco hasta 19 regidores, de acuerdo con su número de habitantes, de los cuales uno será electo por el principio de mayoría relativa con el carácter de Presidente Municipal y otro, por el mismo principio, con el carácter de Síndico; del resto de regidores unos se eligen por el principio de mayoría relativa y el resto por el de representación proporcional; por ejemplo, en los ayuntamientos de municipios de hasta 5,000 habitantes, los ayuntamientos se integran con el presidente municipal, el síndico y otros tres regidores, dos de estos últimos se eligen por el principio de representación proporcional.

En cambio, en los municipios de más de 250,000 habitantes, el ayuntamiento se integra con el presidente municipal, el síndico y otros 17 regidores, de estos últimos nueve serán de mayoría relativa y ocho de representación proporcional.

En otros estados, como el de México, eligen por mayoría relativa unos regidores y síndicos en bloque, mediante una planilla cerrada y, además, otros regidores —e incluso síndicos, en los de más de un millón de habitantes— por el principio de representación proporcional. Así, cuando se trata de municipios que tengan una población de menos de 150,000 habitantes, el presidente municipal, un síndico y seis regidores, son electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta cuatro regidores según el principio de representación proporcional; en tanto que en los municipios de más de un millón de habitantes, el presidente municipal, dos síndicos y 11 regidores, son electos por planilla según el principio de mayoría relativa y un síndico y hasta ocho regidores designados por el principio de representación proporcional.

Como se puede observar, contrasta el número de integrantes de los respectivos ayuntamientos de municipios con similar número de

habitantes, pero pertenecientes a estados distintos, e integrados conforme a dos criterios diferentes, pues mientras que en el Estado de México, los municipios de más de un millón de habitantes, los ayuntamientos se integran con 23 miembros, en Guanajuato, el municipio de León, cuya población es mayor a un millón de habitantes, el municipio tiene sólo 15 integrantes: el presidente municipal, dos síndicos y 12 regidores, lo que conlleva un ahorro presupuestal importante.

En todo caso, los integrantes de los ayuntamientos son electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, generalmente para un periodo de tres años, sin que puedan reelegirse para el periodo inmediato.

SEGUNDA PARTE

LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL

Las instituciones y procedimientos electorales de los municipios mexicanos tienen, en buena medida, cierta similitud en lo general, porque su base común es la Constitución federal, y el modelo a seguir de todas ellas es el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, aun cuando existen diferencias significativas en diversos aspectos, por lo que, dada la extensión prevista para este estudio, no se hará análisis de la totalidad de todos los estados, sino, a manera de ejemplo, sólo de algunos de ellos en diversos temas.

I. ASPECTOS GENERALES

LOS PRINCIPIOS ELECTORALES

Destacan entre los aspectos generales de la organización de las elecciones municipales, los principios electorales que habrán de

dar sustento a su validez y orientar sus procedimientos para interpretar el resultado de sus procesos.

Se pueden interpretar los principios electorales como directrices generales que establecen los criterios básicos para determinar los resultados de los procesos electorales, los que aplican a las elecciones municipales se pueden separar en dos grandes grupos, que es posible mezclar en un esquema mixto: el principio de mayoría y el de representación proporcional.

El principio de mayoría

El punto de partida del principio electoral de mayoría es el supuesto de la imposibilidad de que alguna de las candidaturas contendientes logre unanimidad de votos, por cuya razón propone sea la mayoría de los votos la que resuelva el resultado de la elección, lo cual ha encontrado en la práctica dos modalidades, la de mayoría absoluta y la de mayoría relativa.

El principio electoral de mayoría absoluta, reconoce como ganador al candidato que obtenga más de la mitad de los votos válidos emitidos. La aplicación de este principio en sistemas bipartidistas es inobjetable porque no representa mayor problema, mas no así en los pluripartidistas porque en ellos resulta impráctica, dada la dificultad de que un partido obtenga más de la mitad de los votos válidos emitidos, circunstancia que obligaría a repetir la elección de manera indefinida, con la posibilidad de no alcanzar finalmente esa mayoría absoluta.

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

obviamente su elección se debe a la suma de votos de una minoría que, incluso, pudiera ser muy reducida si participaran cuatro o más candidatos en reñida competencia electoral, lo que puede significar que, a pesar del voto en contra del 75% o más del electorado, un candidato gane la elección.

El principio de representación proporcional

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

LAS FÓRMULAS ELECTORALES DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

A diferencia del principio de representación proporcional, la aplicación del principio de mayoría, ya sea absoluta o relativa, no requiere de fórmulas, pues gana la elección el candidato o partido que obtiene cuando menos la mitad más uno de los votos, o en el caso de mayoría relativa, quien alcanza la votación más alta. En cambio, para la aplicación del principio de representación proporcional la normativa electoral de diversos países ha adoptado fórmulas electorales más o menos complejas.

El principio de representación proporcional entraña el reconocimiento del Estado respecto de la importancia de abrir espacios a las minorías para el ejercicio de las tareas de las asambleas legislativas y de los consejos municipales, en proporción al número de sus seguidores.

Las primeras fórmulas de representación proporcional fueron muy rudimentarias y son conocidas como empíricas, las cuales se basan en consideraciones prácticas y con frecuencia caprichosas; en cambio, las llamadas fórmulas racionales u orgánicas se apoyan en técnicas matemáticas de proporcionalidad.¹⁸

Entre las fórmulas electorales empíricas de representación proporcional descuellan las llamadas de voto limitado, de voto acumulativo, de voto graduado, de voto alternativo y las de cuota fija, que tienen en común aparentar una justa y equitativa repartición de los asientos de los órganos colegiados deliberantes que, en rigor, el sistema político no estaba dispuesto a realizar.

En México se adoptó formalmente la representación proporcional durante el régimen del presidente Adolfo López Mateos, con el supuesto —expresado en la **exposición de motivos** respectiva— de que “tanto las mayorías como las minorías tienen derecho a opinar, a discutir y a votar, pero sólo las mayorías tienen derecho a decidir”.

La figura de **diputado de partido** se ubicó en un esquema mixto que conjuntó los principios de mayoría relativa y, en mucho menor medida, de representación proporcional, este último en un modelo asimilable al que la doctrina identifica como empírico de cuota fija conforme al cual la Cámara de Diputados debía integrarse tanto con miembros elegidos por el principio de mayoría relativa como con **diputados de partido provenientes de los partidos de oposición**, los cuales, a condición de rebasar el 2.5% de la votación nacional, podían obtener curules de uno y otro tipo, hasta completar un máximo de 20 diputados, entre los de mayoría y los de partido. La figura del **diputado de partido** estuvo presente en la conformación de cinco legislaturas de la Cámara de Diputados: de la cuadragésima sexta a la quincuagésima.

¹⁸ Véase Carlos Fayt S., *Sufragio y representación política*, Bibliográfica Omeba, 1963, p. 52.

Se plantea la representación proporcional racional o matemática como corolario del sufragio universal para la integración de los órganos legislativos, habida cuenta que, en rigor, todo sistema electoral equitativo debe otorgar a cada voto el mismo valor y, por tanto, garantizar que contará lo mismo en el resultado de la elección, sea cual fuere el lugar de su emisión, de suerte que el ejercicio del sufragio activo se vincule íntimamente con los principios e ideales que deben orientar la actuación parlamentaria, como reflejo del sentir de los grupos en que se distribuye el electorado del país.¹⁹

En la actualidad, los sistemas electorales racionales optan, en su inmensa mayoría, entre dos clases de fórmulas matemáticas para convertir los votos en asientos de los órganos legislativos y de los consejos municipales, las cuales son la del **cociente electoral** y la del **número a repartir**.

Se caracterizan las fórmulas de cociente electoral por procurar la proporcionalidad mediante la determinación previa de un cociente electoral derivado de la relación existente entre votos y curules a repartir, hecho lo cual, la votación de cada partido se divide entre el cociente electoral predeterminado, lo que da por resultado el número de asientos que le corresponden en primera instancia. Este tipo de fórmulas resulta insuficiente para repartir la totalidad de los asientos del órgano legislativo, por lo que se requiere de procesos complementarios para terminar con el reparto.²⁰

Entre las fórmulas de cociente electoral destacan la conocida como de Hare-Andrae, o de cociente electoral simple, que debe su nombre a sus autores: el abogado londinense Thomas Hare y el ministro de Hacienda de Dinamarca Karl Andrae, quienes hacia 1850,

¹⁹ Véase Hans Daalder, "Un caso de representación proporcional extrema: Holanda", *Política entre adversarios y reforma electoral*, S. E. Finer, compilador, Trad. Sergio Aguayo Quesada y otros, México, Fondo de Cultura Económica, 1980, p. 216.

²⁰ Véase Javier Patiño Camarena, *Derecho electoral mexicano*, México, UNAM, 1994, p. 195.

sin ponerse de acuerdo, propusieron —cada uno por separado— una fórmula idéntica para la repartición de asientos parlamentarios, bajo el principio de representación proporcional, con apoyo en listas electorales, mediante un sencillo procedimiento integrado en dos etapas, en la primera de las cuales se determina el cociente electoral simple, mediante la división del total de votos válidos emitidos en la circunscripción plurinominal de que se trate, entre el número de curules a repartir. En la segunda etapa se efectúa la asignación de las curules a los partidos contendientes, a razón de una curul por cada cociente que la suma de sus votos contenga; dicho de otra manera: a cada partido se otorgará tantas curules como número de veces contenga su votación el cociente electoral simple, previamente determinado en la etapa anterior.

En Bélgica, el profesor de derecho fiscal Víctor D'Hondt diseñó un esquema electoral diferente para la distribución de los asientos de los órganos legislativos, aplicable también a los consejos municipales, consistente en dividir sucesivamente el número de votos alcanzado por cada partido entre 1, 2, 3, 4, ... n , hecho lo cual se identifican de mayor a menor los n cocientes más altos, para asignar a los partidos que los hayan obtenido los escaños respectivos.

Las fórmulas de cociente electoral requieren en mayor o menor medida de fórmulas complementarias para terminar de distribuir las curules entre los partidos contendientes, ya que por sí solas no pueden hacerlo, por dejar curules pendientes de repartir. Destaca entre ellas la fórmula del resto mayor, para cuya aplicación, previamente se deduce, de su votación total obtenida, el producto resultante de multiplicar el cociente utilizado, por los escaños que alcanzó cada partido; el saldo viene a ser su resto de votos no utilizado que, junto con los asientos parlamentarios pendientes de repartir, integra los elementos esenciales de la fórmula; a continuación, las curules no asignadas mediante la fórmula principal, se asignan de una en una, a los partidos que tengan los mayores restos, es decir, el mayor

número de votos no utilizados; de suerte que si, por ejemplo, quedaron por repartir tres curules, una, será para el partido que tenga el primer resto más alto; otra, será para el que disponga del segundo resto más alto y la última, para el partido cuyo resto sea el tercero más grande.

EL MARCO JURÍDICO

Forman parte del marco jurídico de las elecciones municipales, los siguientes ordenamientos:

Del ámbito federal

Los artículos 5, 35-I, 36-III, 41-I, 94, 99-III y V, 105-II-f, 115-I, 116-IV-a, b, c, d y m de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como convenios de apoyo y colaboración celebrados entre el Instituto Federal Electoral y los gobiernos de los estados en materia electoral.

Del ámbito de los estados

La Constitución Política particular, la Ley Orgánica Municipal o su equivalente, el Código Penal, el Código o Ley Electoral, y la Ley Orgánica del Poder Judicial del estado de que se trate, así como convenios de apoyo y colaboración celebrados entre los institutos electorales de los estados y el Instituto Federal Electoral, para diversos aspectos relativos al desarrollo de las elecciones que se realicen en el estado, derivados de los convenios celebrados entre el Instituto Federal Electoral y los gobiernos de los estados, con el

fin de prever y regular la aportación de información, documentación y demás apoyos en materia electoral de carácter federal para los comicios locales, incluidos los municipales, así como las acciones y apoyos necesarios para la operación de los órganos desconcentrados y desarrollo de los programas del referido Instituto en la correspondiente entidad federativa.

Del ámbito municipal

Los bandos de policía y gobierno que con diversas denominaciones expiden los ayuntamientos respecto de temas vinculados con las elecciones, como el de la colocación de carteles de propaganda o publicidad electoral, además, los convenios que los ayuntamientos celebran con las autoridades electorales para el retiro de tales carteles, una vez concluida la jornada electoral; así como los convenios que celebren los institutos electorales locales con los ayuntamientos de los municipios del mismo estado para la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones de autoridades auxiliares municipales; y las bases de colaboración, que convengan los institutos electorales locales con las respectivas juntas locales del Instituto Federal Electoral.

EL PADRÓN ELECTORAL

Los sistemas electorales modernos tienen entre sus elementos esenciales al subsistema del padrón electoral que contiene la relación del universo de individuos que han acreditado satisfacer los requisitos establecidos por la normativa aplicable para ser elector, relación a la que el artículo 41 constitucional denomina padrón de electores, al que en otros países se le dan otras denominaciones, como registro electoral, registro cívico permanente o censo electoral; se trata del producto de un registro público cuyos listados se exhiben

gratuitamente para que sean revisados por los partidos políticos y corroborados o rectificadas por el mismo interesado. Sólo quienes están inscritos en el padrón electoral pueden votar en las elecciones, porque de él se desprenden las listas nominales de cada casilla.

En la legislación local de los estados de la República mexicana es moneda corriente que el padrón electoral que se utilice en las elecciones del estado y de sus municipios sea el mismo empleado en los comicios federales, previo convenio que el instituto electoral local celebre para tal efecto con el Instituto Federal Electoral. Así lo previene, por ejemplo, el artículo 203 del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

LA IDENTIFICACIÓN ELECTORAL

Indispensable para la pulcritud y certeza de los resultados electorales es la identificación documental del elector, por cuya razón se requiere que el documento que acredite al votante tenga un alto grado de protección contra todo intento de falsificación; en consecuencia, su expedición exige no sólo constatar plenamente la identidad y datos del elector, sino emplear la tecnología más avanzada en la elaboración del documento, mismo que debe ser expedido por el órgano competente del Estado.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 176, establece que la credencial para votar es el documento indispensable para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho de voto; se trata de un documento público denominado oficialmente credencial para votar con fotografía, acerca de la cual, en su numeral 180, dicho ordenamiento dispone:

1. Los ciudadanos tendrán la obligación de acudir a las oficinas o módulos que determine el Instituto Federal Electoral, a fin de obtener su credencial para votar con fotografía.

2. Para obtener la credencial para votar con fotografía el ciudadano deberá identificarse a través de los medios o procedimiento que determine la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro de Electores.
3. En todos los casos, al recibir su credencial, el interesado deberá firmarla y poner su huella digital, previa identificación que haga a satisfacción del funcionario electoral que realice la entrega.
4. Se conservará la constancia de entrega de la credencial, con la referencia de los medios identificatorios.
5. Los formatos de credencial que no hubiesen sido utilizados se relacionarán debidamente y serán depositados en un lugar que garantice su salvaguarda hasta la conclusión de la jornada electoral de que se trate. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, de acuerdo con el procedimiento que a tal efecto acuerde el Consejo General, tomará las medidas para su cumplimiento por parte de los Vocales Locales y Distritales, quienes podrán estar acompañados de los miembros de la Comisión de Vigilancia correspondiente, para que verifiquen que se cumpla con dicho procedimiento.
6. Las oficinas del Registro Federal de Electores verificarán que los nombres de los ciudadanos que no hayan acudido a obtener su credencial para votar con fotografía, no aparezcan en las listas nominales de electores.

El alto costo de la Credencial para Votar con fotografía aconseja que sea la misma para todas las elecciones mexicanas, tanto federales como del Distrito Federal, estatales y municipales, lo cual es factible mediante celebración de convenios que se realicen entre el Instituto Federal Electoral y el instituto electoral local, como previene el artículo 203 del Código Electoral y de Participación Ciudadana

del Estado de Jalisco, para utilizar en los procesos electorales del estado y de sus municipios la credencial para votar con fotografía, expedida por el primero.

LA PROPAGANDA ELECTORAL

La expresión propaganda política ha adquirido una connotación peyorativa, en razón del abuso que se ha hecho de ella al ser utilizada para alcanzar fines opuestos al interés público y al bien común, en beneficio de oligarquías o reducidas élites.

Al igual que la publicidad, la propaganda tiene por propósito influir directa y urgentemente sobre el individuo o la masa —sobre el elector o el electorado, el cliente o la clientela— para que se afilie, compre, concurra, use, apoye o vote en los términos sugeridos en el mensaje propagandístico o publicitario.

Tanto la propaganda política como la propaganda en general, se apoyan en gran medida en el reconocimiento del sentido gregario del ser humano, quien en su tierna infancia y en su avanzada senectud es incapaz de sobrevivir por sí solo. Dado su gregarismo, el ser humano, en ocasiones, actúa en virtud de reacciones producidas en su yo interno por efecto de su contacto real o virtual con la multitud. Se trata de un fenómeno de fuerte contenido biológico, generador de un importante grupo de instintos, porque después de los instintos de conservación, de nutrición y sexual, el gregarismo forma el cuarto de los instintos fundamentales, común al hombre y a diferentes seres.

En los términos del artículo 228 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la propaganda electoral se integra, con el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

Paul Joseph Goebbels, siguiendo las ideas de Adolfo Hitler condensó los principios de la propaganda política en un decálogo que puede expresarse de la siguiente manera:

- Principio de unidad: en cada mensaje una sola idea, un sólo símbolo, un enemigo único.
- Principio de transposición: achacar al adversario los propios errores.
- Principio del talión: contestar el ataque con ataque.
- Principio de la cortina de humo: “Si no puedes negar las malas noticias, inventa otras que las distraigan”.
- Principio del temor: convertir cualquier riesgo, por pequeño que sea, en peligro grave.
- Principio de sencillez: la propaganda debe adaptarse al nivel del menos inteligente de los individuos a quienes se dirige.
- Principio de simplificación y repetición: la propaganda debe reducirse a un corto número de ideas y repetirse incansablemente; si una mentira se repite reiteradamente acaba por convertirse en verdad.
- Principio de masificación 1: la magnitud de la masa a convencer está en razón inversa del esfuerzo mental que se requiere para entender el mensaje de la propaganda.
- Principio de masificación 2: la capacidad de comprensión de la masa es pequeña, y grande su facilidad para olvidar.
- Principio de masificación 3: persuadir falsamente de que si se piensa o actúa en la forma sugerida, lo hará como todo el mundo.

Actualmente, la propaganda es sustituida en gran medida por el *marketing* y la publicidad, al convertirse el candidato en un producto,

como si fuera un detergente, un aceite, o una prenda de vestir que se trata de vender, por lo que el presentador de radio, y especialmente el de televisión, han venido a suplantar a los ideólogos y dirigentes de partidos, y el eslogan ha desbancado a la lógica y a la retórica en la argumentación política.

Una nueva modalidad de la propaganda política es el **infomercial**, producto resultante del empleo combinado de la mercadotecnia y la publicidad para multiplicar exponencialmente la cosecha de votos; se empezó a utilizar como técnica de publicidad comercial en la radio y luego pasó a la televisión donde logra sus resultados más espectaculares, a través de dos modalidades básicas: el videoclip y el videoprograma, con duración de 2 y 28 minutos, respectivamente; en ambas variantes se recurre a testimonios de personajes muy conocidos —que gozan de popularidad y, en algunos casos, de cierto prestigio— de la farándula, del deporte, de los negocios, de la ciencia o de la cultura; por lo general, se trata de un mensaje subliminal, y por tanto, planeado para transmitir de manera subrepticia por debajo de los niveles ordinarios de discernimiento, pero que impacta con fuerza en el inconsciente, por almacenarse en la mente profunda.

El punto de partida del infomercial electoral es el supuesto de que los partidos políticos y sus candidatos son productos cuyos precios se pagan en votos. En ocasiones se disfraza como una entrevista casual a un candidato o al dirigente de un partido político, con preguntas *ad hoc* que permiten deslizar propaganda política a su favor, frente a un enorme número de televidentes.

En México no hay estudios amplios acerca del uso del infomercial y, en general, de mensaje subliminal en la propaganda y publicidad políticas, por lo que es urgente su realización para evitar que continúe su empleo ilícito e injusto.

EL SUFRAGIO

En el contexto político, la palabra sufragio se ha convertido en sinónimo de voto, cuya naturaleza ha sido motivo de polémica porque para algunos es una obligación del ciudadano, para otros un derecho o prerrogativa del ciudadano, y una función pública para otros.

Carece de sustento razonable imprimir carácter obligatorio al sufragio, pues si se establece sanción para quien no concurra a emitir su voto en los comicios, sería prácticamente imposible desarrollar los procesos jurisdiccionales para imponer la sanción respectiva a millones de abstencionistas, muchos de ellos decepcionados de los partidos y de sus candidatos.

Es común que en los sistemas electorales que establecen la obligatoriedad del sufragio, no se prevea sanción para los infractores, como ocurre en el caso de México, pues si bien el artículo 36 constitucional incluye entre las obligaciones del ciudadano la de votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley, no está prevista en la normativa electoral sanción imponible para quien incumple tal obligación.

Igual ocurre en los entidades federativas, en Oaxaca, por ejemplo, la Constitución Política del Estado, en su artículo 22, incluye dentro de las obligaciones de los ciudadanos oaxaqueños, la de votar en las elecciones populares y participar en los procesos de plebiscito y referéndum, sin prever sanción alguna para quien incumpla tal obligación.

En cambio, la interpretación del sufragio como una prerrogativa o derecho ciudadano es mucho más razonable, toda vez que es opcional para éste ejercerlo o no; en este sentido, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 establece que todos los ciudadanos gozarán, entre otros derechos, del de votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre

expresión de la voluntad de los electores; y en el mismo sentido, el artículo 35 constitucional incluye entre las prerrogativas del ciudadano la de votar en las elecciones populares.

Actualmente abandonada, la interpretación doctrinal que entendió al sufragio como una función pública se considera ahora errónea, porque las funciones públicas están a cargo de órganos del Estado, y es obvio que no son órganos del Estado ni el elector ni el electorado.

Sufragio activo y pasivo

Como si fuera moneda, el sufragio presenta una doble cara: la del sufragio activo, que confiere al individuo la calidad de elector, y la del pasivo, que le otorga el carácter de elegible, cuyos requisitos suelen ser diferentes, generalmente más laxos para el sufragio activo que para el pasivo.

Predomina en el derecho comparado la idea de conceder el sufragio activo sólo —y a todos— los ciudadanos, empero, avanza la tendencia de hacerlo extensivo a los extranjeros en los comicios municipales.

En México, el artículo 34 constitucional confiere al sufragio activo el carácter de prerrogativa y, simultáneamente, de obligación de los ciudadanos, quienes, sin distinción de sexo, son todas las personas que teniendo la calidad de mexicanos hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir.

Para conferir el derecho o prerrogativa del sufragio pasivo, es común exigir, además de la calidad ciudadana, una edad mayor que la mínima requerida para ser ciudadano, y tratándose del cargo de presidente o presidenta de la república, mayor que la exigida para ser diputado o senador. En México, el requisito de edad mínima en el sufragio pasivo, al tiempo de la elección, es ascendente: 21 años para ser diputado; 25 años para ser senador; 35 años para ser presidente de la República.

En Oaxaca, en los términos del artículo 113 de la Constitución Política del Estado, para ser miembro de un ayuntamiento se requiere:

- Ser ciudadano en ejercicio de sus derechos políticos;
- Saber leer y escribir;
- Estar vecindado en el municipio, por un periodo no menor de un año inmediato anterior al día de la elección;
- No pertenecer a las fuerzas armadas permanentes federales, a las fuerzas de seguridad pública estatales o de la seguridad pública municipal;
- No ser servidora o servidor público municipal, del Estado o de la Federación, con facultades ejecutivas;
- No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;
- No haber sido sentenciado por delitos intencionales; y
- Tener un modo honesto de vivir.

Así pues, para ser miembro del ayuntamiento oaxaqueño se requiere tener cuando menos 18 años, dado que se exige como mínimo la edad ciudadana, en tanto que para ser diputado se requiere edad mínima de 18 años, y en el caso de gobernador, de 30 años, pero curiosamente, en estos dos últimos casos, no se exige saber leer y escribir, aun cuando hay otros requisitos que no se establecen para los miembros del ayuntamiento.

Sufragio directo e indirecto

Influye en la configuración de los sistemas electorales empleados para la designación de funcionarios públicos el grado de complejidad de la elección, por ser un factor que deriva de emplear el sufragio directo o el indirecto.

También conocido como sufragio de primer grado, el sufragio directo implica una elección directa e inmediata que permita al elector votar, sin intermediación alguna, por el candidato o planilla de candidatos de su preferencia. Al respecto, el profesor de la Universidad de Caen, Edmond Villey, en los albores del siglo XX, recomendaba el sufragio directo para la elección de las autoridades municipales, por considerar que el elector conocía a los candidatos y podía valorarlos con facilidad, lo que no era posible tratándose de la elección del titular del ejecutivo o de los miembros del órgano legislativo, pues en su opinión los ciudadanos carecen, en términos generales, de los conocimientos requeridos para escoger los candidatos más convenientes, por cuya razón conviene formar un cuerpo o colegio electoral reducido compuesto de personas de alto nivel intelectual, reconocida probidad y amplias relaciones sociopolíticas, a efecto de que sean ellos quienes seleccionen finalmente a quien deba designarse para el cargo público.²¹

En cambio, el sufragio indirecto —conocido también como **sufragio de segundo grado**—, requiere para su ejercicio de la participación de intermediarios, previamente elegidos por el electorado, quienes, a continuación, eligen a su vez a los ocupantes de los cargos públicos.

La Constitución de 1917, a diferencia de las que le precedieron en el siglo XIX, se pronunció por el sufragio directo, al disponer en el texto original de la fracción I de su artículo 115: “Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado”.

En Oaxaca, como el resto de los estados de la República, la Constitución local reitera el voto directo en las elecciones municipales, al disponer en la fracción I de su artículo 113: I.- Cada Municipio

²¹ Véase Edmond Villey, *Législation électorale comparée des principaux pays d'Europe*, Francia, L. Larose: Éditions A. pedone, 1900, p. 101.

será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que la ley determine.

Características del sufragio contemporáneo

Todo sistema electoral que se precie de democrático deberá sustentarse en el voto electoral, el cual se habrá de caracterizar por ser universal, igualitario, libre, secreto y directo.

Durante muchos años, el voto estuvo restringido en numerosos países por razones económicas, raciales y de sexo; en Estados Unidos, en pleno siglo XX todavía se negó el voto, por razones raciales, a un amplio sector de su población; y si este derecho aún se niega en la práctica en algunos países a ciertas minorías, en épocas anteriores el derecho positivo excluyó de su ejercicio a amplios sectores de la población, por ejemplo, las mujeres, los jóvenes menores de 21 años, los sin tierra, los sin capital y los analfabetas, entre otros.

En México, el primero en promover el voto de las mujeres fue José Joaquín Fernández de Lizardi, pues en el artículo 10 de su poco conocida Constitución Política de una República Imaginaria, el ilustre Pensador Mexicano confería la ciudadanía a las mujeres, lo cual conllevaba el derecho al voto activo y pasivo, de acuerdo con el artículo 2 de dicho ordenamiento, del tenor siguiente:

Art. 2.- Los derechos del ciudadano son los mismos que la naturaleza nos concede de libertad, e igualdad, seguridad, y propiedad. Además, gozarán el del voto activo y pasivo, para elegir y ser electos en los empleos públicos, a proporción de su mérito, capacidad y servicios hechos a la patria.²²

²² José Joaquín Fernández de Lizardi, *Obras V- Periódicos*, México, UNAM, Centro de Estudios Literarios, 1973, p. 418.

La Constitución de 1917, en su texto original, al igual que la de 1857, consideró ciudadanos a los mexicanos que tuvieren cierta edad —18 años siendo casados, o 21 si no lo fueren— y tuviesen un modo honesto de vivir; y los respectivos artículos 35 de ambas cartas constitucionales incluyeron entre las prerrogativas del ciudadano, votar en las elecciones populares y poder ser votados para todos los cargos de elección popular, por lo que, en rigor, no existía impedimento para la emisión del sufragio femenino, empero, la tradición evitó que las mujeres votaran en las elecciones populares.

No sin dificultades, el movimiento feminista logró imponer a la comunidad internacional la reivindicación de los derechos políticos de la mujer, que culminó con la celebración en 1952 de la Convención internacional sobre los derechos de la mujer, que en sus dos primeros artículos consagró el derecho de las mujeres a votar en todas las elecciones y ser elegibles para todos los cargos públicos, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

El movimiento feminista tuvo importantes repercusiones en México, consistentes, primero, en la adición al artículo 115 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 12 de febrero de 1947, de un párrafo del tenor siguiente. “En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.”

Un sexenio más tarde se llevó cabo la reforma del artículo 34 constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 17 de octubre de 1953, merced a la cual se precisó que son ciudadanos de la República tanto los varones como las mujeres que reúnan ciertos requisitos, lo que retiró el obstáculo que impedía el sufragio femenino activo y pasivo. Concomitantemente se reformó el artículo 115 constitucional para derogar la adición que se le había hecho en 1947, la cual sólo concedía a la mujer el voto activo y pasivo en las elecciones municipales.

Finalmente, el voto universal llegó en México a su apogeo, en virtud de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 22 de diciembre de 1969, que modificó el artículo 34 constitucional para establecer la ciudadanía, y por tanto el acceso al sufragio activo y pasivo, a la edad de 18 años cumplidos.

El sufragio igual implica, no sólo que todos los ciudadanos puedan votar y dispongan del mismo número de votos —uno o varios—, sino que todos los votos tengan el mismo peso y valor, pues se trata de una igualdad cuantitativa y cualitativa, lo cual se desvirtúa mediante diferentes artimañas encubiertas con diversos eufemismos como el del llamado voto reforzado, consistente en otorgar votos suplementarios a ciertos electores en razón del monto de sus impuestos pagados, de ser propietarios de bienes raíces, o que tuvieran formación universitaria, como dispuso la legislación electoral de Bélgica en 1903; o por medio del colegio electoral estadounidense cuyo desempeño da lugar a que el candidato presidencial con más votos populares obtenidos, pierda la elección.

Existe la libertad del sufragio siempre que el voto se pueda emitir sin soborno, presión, intimidación o coacción alguna; la libertad del sufragio implica, además, que el voto no sea mercancía susceptible de venderse y de comprarse. Por ello, como observa Enrique Arnaldo Alcubilla “es una premisa fundamental del sistema (electoral democrático) el que las elecciones no pueden ser libres si quienes gobiernan pueden manejarlas para afianzarse en el poder, porque las elecciones libres tienen como finalidad esencial la legitimación y la limitación del poder.”²³

Siempre que el voto no sea secreto puede vulnerarse su libertad, porque si no se mantiene cuidadosamente reservado y oculto el sentido del mismo, puede haber represalias de personas o grupos

²³ Enrique Arnaldo Alcubilla, *Diccionario Electoral*, España, La Ley, grupo Wolters Kluwer, p. 376.

sociales, gremiales o políticos, o incluso, de las mismas autoridades; de ahí la tendencia de la normativa electoral contemporánea de mantener oculto el sentido del voto, es decir, de proteger el secreto del sufragio.

La doctrina, la legislación y la jurisprudencia coinciden en respetar y proteger el secreto del voto, incluso se ha acuñado el neologismo **secretía** —por cierto, no reconocido por la Real Academia Española de la Lengua—, que hace referencia al carácter reservado del sufragio, mas no se ha precisado su esencia, su temporalidad, ni tampoco su ámbito espacial, circunstancia que puede dar lugar, en la práctica, a vulnerar el secreto del voto y los bienes jurídicos que éste trata de tutelar, mediante diversos mecanismos, entre los cuales destaca la encuesta electoral.

Desde mi particular punto de vista, el secreto del voto es una modalidad de la libertad política, en cuya virtud el individuo hace uso del dominio de su pensamiento y de su voluntad, vamos, de su libre albedrío para determinar el sentido o el beneficiario de su voto activo.

Falta precisar la naturaleza, alcance, límites, temporalidad y ámbito espacial de la privacidad política que entraña el secreto del voto, es decir, aclarar si mantener en reserva el sentido del voto ¿es un derecho o una obligación?; ¿cuál es su ámbito temporal?, ¿se reduce simplemente al momento en que se marca en la boleta electoral el beneficiario del voto?, o ¿se protege también el futuro y el pasado del voto?, o sea, la intención y la historia del mismo. ¿Puede cualquier fisgón o entremetido, amateur o profesional, tratar impunemente de romper mi privacidad política para escudriñar la intención de mi voto o a favor de quién lo emití?

Es obvio que quien conozca la intención del voto de otra persona puede tratar de presionarlo para que cambie el sentido de su voto, y quien conozca a favor de quién lo emitió puede, además, llegar a ejercer represalias.

La trascendencia de la elección de los funcionarios públicos, el elector debe disponer de cierto periodo de tiempo para determinar el candidato a cuyo favor emitirá su voto; se trata, entonces, del periodo durante el cual el voto se encuentra en gestación: la pregunta es: ¿el secreto del voto sólo protege su emisión, o también incluye su gestación?, ¿sólo cubre el momento en que se cruza la boleta respectiva y el elector permanece en el recinto de la casilla?, ¿debe reducirse al momento de la emisión y a unos cuantos días previos a la misma?

Otra característica del voto es que sea directo, o sea, que el elector emita su voto por sí mismo, por lo que no debe hacerlo otra persona en su representación, ni siquiera conforme a sus indicaciones o por interpretación de su voluntad.

En aras de la claridad del significado del voto directo, nuestra legislación, con buen tino, incluye dentro de las características del voto, la de su personalidad, es decir, la de que sea personal, o sea, que sea emitido personalmente por el elector, lo que implica, además, que no pueda emitirse grupalmente; en este sentido, el profesor español Luis A. Gálvez Muñoz, afirma:

El que el sufragio se emita de forma personal es la mejor forma de garantizar la autenticidad del voto, es decir, que el voto emitido y escrutado posteriormente por el órgano encargado de su cómputo tenga correspondencia exacta con el efectivamente querido por el elector. No debe haber interferencias que puedan defraudar su voluntad.²⁴

En virtud de su carácter de intransferible del voto, no se puede ceder, endosar o transferir a otra persona el derecho de emitirlo,

²⁴ Véase Luis A. Gálvez Muñoz, *El derecho de voto de los discapacitados y otras personas vulnerables*, España, Edit. um - Tirant lo blanch, 2009, p. 38.

como tampoco llevarlo de una cama de hospital a la urna instalada en una casilla electoral.

Consiguientemente, el carácter intransferible del voto se vincula estrechamente con el carácter secreto, directo y personal de que debe estar dotado, que en su conjunto garantizan la libertad de decisión del votante; mas, estos caracteres fundamentales del voto entran en colisión con el carácter universal del voto, específicamente en caso del derecho a votar de algunos discapacitados, no incapaces jurídicamente, como puede ser el caso de invidentes, de analfabetos o de enfermos que se encuentren hospitalizados en la fecha de la jornada electoral.²⁵

En nuestra legislación se abre paso la idea del voto asistido, para que los analfabetos y cierto tipo de personas discapacitadas, puedan ser asistidos por otra persona para emitir su voto, en este sentido, el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, previene en su artículo 189: “Si el elector es ciego o se encuentra impedido físicamente para sufragar, podrá auxiliarse de otra persona”.

LA BOLETA ELECTORAL

En el orden jurídico mexicano es dable entender por boleta electoral o de votación el trozo de papel en el cual se hace constar la preferencia electoral del votante en el momento de ejercer el sufragio activo.

En tanto la boleta electoral no es depositada en la urna electoral por un elector para expresar su voto, es un formato impreso que, de acuerdo con la fracción V del artículo 3 de la Ley General de Bienes Nacionales, es un bien nacional, por tratarse de un

²⁵ Véase Luis A. Gálvez Muñoz, *La confección del voto, España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009, p. 87.

bien mueble propiedad del Instituto Federal Electoral, institución de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonio propios al que la Constitución le otorga autonomía; ese formato impreso es parte de la documentación oficial que debe emplearse para el desarrollo de la jornada electoral; empero, la boleta electoral una vez depositada en la urna electoral por el elector, se convierte en documento público que por su naturaleza no es normalmente sustituible, y debe escrutarse y utilizarse para realizar el cómputo de la votación, e incorporarse al expediente de la respectiva casilla electoral.

El artículo 205 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé que para la emisión del voto, el Consejo General del Instituto aprobará el modelo de boleta electoral que se utilizará para la elección.

De cualquier modo, la boleta electoral usada por cada elector para una elección es un documento público que da testimonio del sentido en que se emitió el voto respectivo, por cuya razón debe ser objeto de examen en el proceso de escrutinio y cómputo que habrá de determinar el resultado final de la elección.

La organización de las elecciones se efectúa en ejercicio de una función pública, concretamente la función estatal electoral, cuyo ejercicio, en los términos de la parte final de la fracción III del artículo 41 constitucional, tiene por principios rectores la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad y la objetividad, cuya observancia, en caso de elecciones muy reñidas, debiera conducir a un recuento de la votación general, en aras, no sólo de dichos principios rectores, sino de la tranquilidad del municipio, de la entidad federativa o del país, según se trate de elecciones municipales, estatales o nacionales, porque si bien, en las democracias se puede ganar o perder una elección por la diferencia de un voto, también lo es, o debiera ser, que esa diferencia mínima fuera cierta, exacta, auténtica, indudable, por lo que la negativa de un recuento de la votación es éticamente

indefendible, como indefendible es, también, la infalibilidad de las actas de las casillas electorales, sin que valga el argumento de que el recuento de la votación es una ofensa a la honorabilidad de los funcionarios de las casillas electorales y de los representantes de los partidos políticos que suscribieron las respectivas actas de los resultados de la votación, porque indefendible es, también, la infalibilidad de tales actas.

Sin embargo, contravinendo los principios rectores del ejercicio de la función pública electoral consagrados en la fracción III del artículo 41 constitucional, e incluso, en perjuicio de la tranquilidad del país, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, en el párrafo 2 de su artículo 302 —al igual que lo hace el artículo 387 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Baja California—, sin fijar término para ello, dispone que una vez concluido el proceso electoral se procederá a la destrucción de la documentación electoral, en la que se incluyen las boletas electorales, tanto las sobrantes inutilizadas como las que contengan los votos válidos y los votos nulos de la elección.

Para quien esto escribe, debieran reformarse los Códigos federal y de las entidades federativas de la materia electoral, para que en el supuesto de elecciones muy competidas, se procediera al recuento general de los votos y, además, que las boletas electorales y los expedientes respectivos de cada elección, concluido cada proceso electoral con la resolución definitiva del ganador o ganadores de la elección correspondiente, se conserven permanentemente y formen parte del archivo histórico electoral, en una sección especial del Archivo General de la Nación, y en su caso, de los archivos generales de las entidades federativas, que en aras de la certeza, de la verdad y de la transparencia, permitan constatar los resultados oficiales, incluso a las generaciones futuras.

LA URNA ELECTORAL

Se entiende por urna electoral, el recipiente en que se depositan las papeletas o boletas electorales en las votaciones secretas. A efecto de evitar la existencia de urnas embarazadas, o sea que contienen boletas marcadas a favor de un candidato determinado, conviene que los funcionarios y representantes de los partidos políticos de cada casilla revisen las urnas inmediatamente antes del comienzo de la votación para comprobar que se encuentran vacías y procedan a cerrarlas de manera inviolable. Al respecto, el artículo 331 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Baja California dispone que el acta de la jornada electoral hará constar “Que las urnas se armaron en presencia de los funcionarios, representantes y electores para comprobar que estaban vacías y que se colocaron en una mesa o lugar adecuado a la vista de los representantes de los partidos políticos”.

LOS ÓRGANOS ELECTORALES

Es común que en los estados de la República mexicana, las más destacadas autoridades competentes en materia de organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales relativos a los ayuntamientos municipales sean el Instituto (en algunos estados se le denomina Consejo) Electoral del Estado, y sus órganos desconcentrados que suelen llamarse Junta Municipal Electoral y Consejo Municipal Electoral, o sus equivalentes con algunas otras denominaciones, y las mesas directivas de casilla.

En el desarrollo de este trabajo, dadas sus limitaciones de extensión, no abordo el análisis de los tribunales electorales de los estados de la República que suelen ser instaurados, en sus respectivas jurisdicciones, como la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, competentes para resolver las controversias que se susci-

ten en los procesos electorales para la renovación de los ayuntamientos, ni tampoco examino, por la misma razón, la estructura orgánica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pese a que tiene competencia para conocer del juicio de revisión constitucional electoral que impugne la resolución final del Tribunal Electoral de un estado, que viole una disposición constitucional, dictada para resolver una controversia suscitada en el proceso electoral para la renovación de un ayuntamiento, que pueda resultar determinante para el resultado final de la elección.

Entre las características de los mencionados institutos electorales de los estados figuran las de estar previstos, en la respectiva Constitución particular, como organismos públicos autónomos, de carácter permanente, independientes en sus decisiones y funcionamiento, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, responsables de la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales locales, incluidas las elecciones municipales; facultados para celebrar convenios con los ayuntamientos de los municipios, del correspondiente estado, para la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones de autoridades auxiliares municipales, y cuyas actividades se deben regir por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.

Entre los fines de estos institutos o consejos electorales de los estados, figuran los de garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los ayuntamientos; y de coadyuvar y, en su caso, llevar a cabo la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones de las autoridades auxiliares municipales, con cargo al ayuntamiento respectivo, previa suscripción del convenio correspondiente.

Suelen integrarse estos institutos, o sus máximos órganos de gobierno, por dos tipos de miembros: el de los que están dotados del derecho a voz y a voto, y el de los que tienen derecho a voz,

pero sin derecho a voto; a los primeros, en algunos estados, se les llama consejeros ciudadanos, en errónea alusión de que no podrán serlo quienes, siendo ciudadanos, ocupen cargo público, o lo hayan ocupado varios años inmediatos anteriores; ni ser, ni haber sido, dirigente de un partido político, ni tampoco pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de ningún culto religioso. En otros estados se les denomina consejeros electorales.

Los miembros de los institutos de referencia, o de sus máximos órganos de gobierno, que carecen de voto, pues sólo tienen derecho a voz, suelen ser los representantes del órgano legislativo del estado, los representantes de los partidos políticos, a quienes, genéricamente, se les denomina **representantes**, y funcionarios del propio instituto, como el Director General o el Secretario del mismo.

En términos generales, el mecanismo de designación de los consejeros electorales con derecho a voz y voto, consiste en que una Comisión del Congreso del Estado, en algunos estados a propuesta de las fracciones parlamentarias o de la ciudadanía, proponga al Pleno de la Cámara una lista del doble de consejeros a elegir, la que por voto (en algunos estados voto secreto) calificado de las dos terceras partes de sus miembros presentes elegirá a cada uno de los consejeros electorales.

Destacan entre las atribuciones de los máximos órganos de gobierno de los mencionados institutos electorales de los estados, las de designar al Director General y altos funcionarios del Instituto, a los vocales de las Juntas Distritales y Municipales, a los consejeros electorales de los Comités Distritales y Municipales y a sus respectivos suplentes; de ahí la trascendencia e importancia de la designación de los consejeros electorales con voz y voto. Los mecanismos previstos en la normativa de los estados para la designación de esos consejeros, adolecen de obvios defectos, los cuales abren la posibilidad de que se haga de acuerdo con las consignas del gobernador del estado o de dos partidos políticos

que se pongan de acuerdo para repartirse la designación de tales cargos, con perjuicio de la neutralidad política, la imparcialidad, la probidad y la capacidad que debe caracterizar a estos organismos en aras de unas elecciones limpias y equitativas.

En consecuencia, sería conveniente establecer un mecanismo que garantice neutralidad, imparcialidad, probidad y capacidad de tales organismos, para lo cual instituir la auto postulación de quienes aspiren al cargo y elaborar una lista de quienes satisfagan plenamente los requisitos predeterminados para ocuparlo, a efecto de designar a los ocupantes mediante insaculación.

Tales institutos electorales cuentan, en cada uno de los municipios del estado respectivo, con una junta municipal electoral y un consejo municipal electoral, que en algunos estados los denominan de otro modo.

El prototipo de Junta Municipal Electoral se configura como un órgano temporal integrado por tres miembros para cada proceso electoral ordinario correspondiente a las elecciones de ayuntamientos y de diputados, al que se encomienda la capacitación de los ciudadanos que habrán de integrar las Mesas Directivas de Casilla, así como proponer, al correspondiente Consejo Municipal Electoral, la ubicación de las casillas electorales.

Los Consejos Municipales Electorales suelen ser también órganos electorales temporales, integrados por un número impar de miembros con voz y voto; además incluyen con voz, pero sin voto, un representante de cada uno de los partidos políticos con registro.

Las mesas directivas de casillas tienen corta duración, se integran con un presidente, un secretario, dos escrutadores y sus suplentes; se trata de órganos electorales erigidos en autoridad, compuestos por ciudadanos a cuyo cargo queda la conducción de las actividades encaminadas a hacer respetar la libre emisión del sufragio, con preservación del secreto del voto, así como el escrutinio y cómputo de cada una de las casillas electorales, durante la jornada electoral.

Compete a las mesas directivas de casillas:

- Instalar y clausurar la casilla.
- Recibir la votación.
- Efectuar el escrutinio y cómputo de la votación.
- Permanecer en la casilla electoral desde su instalación hasta su cierre.
- Formular, durante la jornada electoral, las actas que ordena la normativa aplicable.
- Integrar en los paquetes respectivos la documentación correspondiente a cada elección para entregarla, en los plazos previstos al Consejo Municipal respectivo.

II. ELECTORES Y ELEGIBLES EN COMICIOS MUNICIPALES

La normativa electoral de los distintos estados de la República es bastante uniforme en cuanto a determinar quiénes pueden votar en las elecciones municipales y quiénes ser candidatos a integrar los ayuntamientos.

LOS ELECTORES

Son electores potenciales en los comicios municipales quienes teniendo la ciudadanía mexicana residen en el municipio de que se trate, están inscritos en el padrón municipal, en el padrón electoral y, además, están en pleno goce de sus derechos civiles y políticos; están inscritos en el Registro Federal de Electores y cuentan con la credencial para votar con fotografía. El artículo 5 de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León establece al respecto:

Artículo 5. Los ciudadanos nuevoleonenses, en pleno goce de sus derechos políticos e inscritos en el padrón electoral, que cuenten con y exhiban ante la Mesa Directiva de Casilla correspondiente, la credencial para votar con fotografía, que aparezcan en la lista nominal y que no tengan impedimento legal alguno, ejercerán el derecho al voto activo en la casilla electoral correspondiente a su domicilio, salvo las excepciones establecidas en esta Ley.

En términos generales, la legislación electoral de los estados declara impedidos para votar a los ciudadanos que no figuren en el padrón electoral; carezcan de credencial para votar con fotografía; estén sujetos a proceso penal por delito que merezca sanción corporal, desde que se dicte el auto de formal prisión; estén reclusos en centro penitenciario cumpliendo pena corporal; se encuentren sujetos a interdicción judicialmente declarada, o asilados en establecimiento público o privado para toxicómanos o enfermos mentales; sean prófugos de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión o reaprehensión, hasta la prescripción de la sanción corporal a imponer; hayan sido condenados, por sentencia ejecutoriada, a la suspensión o pérdida de los derechos políticos, en tanto no haya rehabilitación. La Ley Electoral del Estado de Nuevo León establece sobre el particular:

Artículo 8. Son impedimentos para ser elector:

- I. No estar inscrito en la lista nominal de electores;
- II. No poseer credencial para votar con fotografía;
- III. Estar sujeto a proceso penal por delito que merezca pena privativa de la libertad, desde que se dicte el auto de formal prisión;
- IV. Estar cumpliendo pena privativa de la libertad;

- V. Estar sujeto a interdicción judicial o estar aislado en establecimientos públicos o privados para toxicómanos, enfermos mentales o ebrios consuetudinarios;
- VI. Estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta la prescripción de la acción penal; y
- VII. Estar condenado por sentencia que haya causado ejecutoria, a la suspensión o pérdida de los derechos políticos, en tanto no exista rehabilitación.

De manera excepcional, el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca establece en su artículo 113 que:

Son electores en los municipios de usos y costumbres todos los habitantes de los mismos que estén en el ejercicio de los derechos y obligaciones constitucionales en lo referente a los Derechos de los Pueblos Indígenas y las establecidas por la asamblea general comunitaria.

LOS ELEGIBLES

Para ser miembro de un Ayuntamiento municipal, ya sea presidente municipal, regidor o síndico, se exigen ciertos requisitos en la normativa electoral de los estados, empezando por el derivado de la prohibición de reelección inmediata, mismos que deben cubrir los candidatos que aspiren a ocupar tales cargos, entre los que, además, destacan los de inscribirse en el Registro Federal de Electores y tener credencial para votar con fotografía; no ocupar cargo público cuyo desempeño pueda influir en el resultado de la votación, y por tanto, ser ajeno a los órganos electorales en el proceso electoral en el que sean postulados candidatos, salvo que se separen definitivamente un año antes del inicio de dicho proceso,

con excepción de los representantes de los partidos políticos y de los representantes del Poder Legislativo que se acrediten por cada uno de los partidos políticos que integren el Congreso del Estado; no ser magistrado del Poder Judicial de la Federación, del Poder Judicial del Estado ni del Tribunal Electoral del Estado, en el proceso electoral en el que sean postulados candidatos; y no pertenecer al personal del Servicio Electoral Profesional del Instituto, en el proceso electoral de que se trate.

Al respecto, el artículo 10 de la Ley Número 571 de Instituciones Políticas y Procedimientos del Estado de Guerrero establece como requisitos para ser miembro de Ayuntamiento, además de los que señalan los artículos 115 de la Constitución Federal, 63, 35, 36, 98 y 99 de la Constitución Local y otras leyes, los siguientes:

- I. Estar inscrito en el Padrón del Registro Federal de Electores y contar con la credencial para votar con fotografía;
- II. No ser Consejero de los Organismos Electorales Estatales o Federales, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral;
- III. No ser Magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral;
- IV. No ser Magistrado, Juez Instructor o Secretario del Tribunal Electoral del Estado, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral;
- V. No ser Secretario General o miembro del servicio Profesional de carrera del Instituto Electoral, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral; y
- VI. No ser diputado federal o local, según corresponda, senador de la República, servidores públicos de los tres niveles de gobierno y organismos públicos descentralizados salvo que se separe del cargo sesenta días antes de la jornada electoral.

- VII. En el caso de que se haya tenido la responsabilidad de administrar recursos financieros públicos, presentar constancia de liberación, finiquito o comprobación de los ejercicios presupuestales que le correspondieron, expedida por la Auditoría General del Estado o la Contraloría del Gobierno del Estado, según corresponda.

En Yucatán, la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado, independientemente de los requisitos que establece para ser miembro del ayuntamiento, señala que no podrán ocupar el cargo de miembro del ayuntamiento, quienes tengan:

- I. Interés directo o indirecto en los servicios, contratos o abastecimientos municipales;
- II. Expendios de bebidas alcohólicas o intereses en esta clase de negocios;
- III. Parentesco de consanguinidad o de afinidad hasta el segundo grado, con algún otro integrante del Cabildo, y
- IV. Actividad laboral o de cualquier tipo, que impida el adecuado desempeño.

Tratándose de municipios regidos por el sistema de usos y costumbres, el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca establece en su artículo 113 que “Para ser miembro de un ayuntamiento de acuerdo a normas de derecho consuetudinario se requiere: I.- Acreditar lo señalado por los artículos 101 y 102 de la Constitución Particular. II.- Estar en el ejercicio de sus derechos y obligaciones como miembro activo de la comunidad”.

III. LA JORNADA ELECTORAL

Como señalé antes, la legislación electoral de los estados de la República es bastante homogénea, lo cual no es de extrañar, pues tiene por base común a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que no impide que en diversos aspectos haya disposiciones diferentes, como es el caso de la aplicación del derecho consuetudinario para la elección municipal, en los casos de elección de ayuntamientos en municipios regidos por usos y costumbres, tema acerca del cual el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca dispone:

Artículo 110.- Para efectos de este Código, serán considerados municipios de usos y costumbres aquellos que cumplan con las siguientes características:

- I. Aquellas que han desarrollado formas de instituciones políticas propias, diferenciadas e inveteradas, que incluyan reglas internas o procedimientos específicos para la renovación de sus ayuntamientos de acuerdo a las constituciones federal y estatal en lo referente a los Derechos de los pueblos indígenas.
- II. Aquellos cuyo régimen de gobierno reconoce como principal órgano de consulta y designación de cargos para integrar el Ayuntamiento a la asamblea general comunitaria de la población que conforma el municipio u otras formas de consulta a la comunidad; o
- III. Aquellos que por decisión propia, por mayoría de asamblea comunitaria opten por el régimen de usos y costumbres en la renovación de sus órganos de gobierno.

Excepción hecha, pues, de los casos excepcionales, el periodo que incluye la jornada electoral es el comprendido entre la instalación y la clausura de las casillas, después de haber realizado los escrutinios respectivos, formado los expedientes correspondientes y preparado los paquetes electorales previstos en la normativa aplicable; o en sentido más amplio, jornada electoral puede considerarse como sinónimo del día de celebración de las elecciones. Al respecto, la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, dispone:

Artículo 185.- La jornada electoral se inicia a las 7:00 horas del primer domingo de julio con los actos preparatorios y la instalación de la casilla y concluye con la clausura de la casilla.

Comprende las etapas siguientes:

- I. Actos preparatorios;
- II. Instalación de la casilla;
- III. Recepción del sufragio de los ciudadanos a partir de las 8:00 horas;
- IV. Cierre de la casilla a las 18:00 horas;
- V. Escrutinio y cómputo de la votación, y
- VI. Clausura de la casilla.

INSTALACIÓN Y APERTURA DE CASILLAS

Acerca de la jornada electoral, en cada casilla se debe levantar acta durante esa fecha, que contendrá los datos comunes a todas las elecciones que en ese día se celebren en la casilla y las actas relativas al escrutinio y cómputo de cada una de las mismas.

La legislación electoral de muchos estados de la república, aplicable a las elecciones municipales, coincide en que el día de

la elección ordinaria, a las 8:00 de la mañana, los ciudadanos presidente, secretario y escrutadores de las mesas directivas de las casillas nombrados como propietarios procedan a la instalación de la casilla en presencia de los representantes de partidos políticos que concurran.

También es usual que la normativa electoral de los estados que rige también la elección municipal, copiando a la federal, establezca que a solicitud de cualquiera de los partidos políticos ahí representados, las boletas electorales puedan ser rubricadas o selladas por uno de los representantes partidistas ante la casilla designado por sorteo, quien podrá hacerlo por partes para no obstaculizar el desarrollo de la votación; pero la falta de rúbrica en las boletas no es motivo para anular los sufragios recibidos, precepto que puede tener dos interpretaciones; conforme a una de ellas, permite entender que si el representante del partido que resultó facultado se negare a firmarlas, las boletas se quedarían sin firmar, por lo que no podrían anularse los sufragios por falta de firmas, pues ninguna se habría firmado. Conforme a la otra interpretación, pudiera ser que algunos de los sufragios recibidos estuvieran en boletas sin firmar, en tanto que otras boletas sí aparecieran firmadas; sin embargo, tampoco se podrían anular, dado el precepto de que “la falta de sello o rúbrica en las boletas no será motivo para anular los sufragios recibidos”, consecuentemente, sería ocioso firmar y sellar las boletas, por lo que debiera aclararse ese precepto.

De cualquier modo, según prevén por lo general los códigos electorales de los estados, instalada la casilla, se firmen y sellen, o no, las boletas, acto continuo, se iniciará el levantamiento del acta de la jornada electoral —que se integrará de dos apartados: el de instalación y el de cierre de votación—, llenándose y firmándose por todos los funcionarios y representantes presentes el apartado correspondiente a la instalación de la casilla, en el que se debe hacer constar:

- El lugar, la fecha y la hora en que se inicia el acto de instalación;
- El nombre completo y firma autógrafa de las personas que actúan como funcionarios de casilla;
- El número de boletas recibidas para cada elección en la casilla que corresponda, consignando en el acta los números de folios;
- Que las urnas se armaron o abrieron en presencia de los funcionarios y representantes presentes para comprobar que estaban vacías y que se colocaron en una mesa o lugar adecuado a la vista de los electores y representantes de los partidos políticos;
- Una relación de los incidentes suscitados, si los hubiere; y
- En su caso, la causa por la que se cambió de ubicación la casilla.
- En ningún caso se podrán instalar casillas antes de las 8:00 horas.
- Los miembros de la mesa directiva de la casilla no podrán retirarse sino hasta que ésta sea clausurada.

La referida Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales, dispone acerca de este tema:

Artículo 234.- Durante el día de la elección se levantará el acta de la jornada electoral, que contendrá los datos comunes a todas las elecciones y las actas relativas al escrutinio y cómputo de cada una de las elecciones.

El primer domingo de julio del año de la elección, a las 7:00 horas, los ciudadanos Presidente, Secretario y Escrutador de las mesas directivas de casilla, nombrados como propietarios, procederán a la instalación de la casilla en presencia de los

representantes de partidos políticos, coaliciones y de candidatos independientes que concurren.

Seguidamente se iniciará el levantamiento del acta de la jornada electoral, llenándose y firmándose el apartado correspondiente a la instalación de la casilla.

El acta de la jornada electoral constará de los siguientes apartados:

- I. El de instalación, y
- II. El de cierre de votación.

En el apartado correspondiente a la instalación, se hará constar:

- I. El lugar, la fecha y la hora en que se inicia el acto de instalación;
- II. El nombre de las personas que actúen como funcionarios de casillas;
- III. El número y folios inicial y final de las boletas recibidas para cada elección que deberá coincidir con el entregado al Presidente de la mesa directiva de casilla;
- IV. Que las urnas se armaron o abrieron en presencia de los funcionarios, representantes y electores para comprobar que estaban vacías y que se colocaron en una mesa o lugar adecuado a la vista de los representantes de los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes;
- V. Una relación de los incidentes suscitados, si los hubiere, y
- VI. En su caso, la causa por la que se cambió de ubicación la casilla.

En ningún caso se podrán instalar casillas antes de las 7:00 horas del día de las elecciones.

Los miembros de la mesa directiva de la casilla no podrán retirarse sino hasta que ésta sea clausurada.

En la normativa electoral de los estados y sus municipios, suele justificarse la instalación de una casilla en lugar distinto al señalado, siempre que el local indicado en las publicaciones respectivas no exista, o se encuentre cerrado o clausurado y no se pueda realizar la instalación; o se advierta que se pretende instalar en lugar prohibido por la ley; asimismo se justifica instalar la casilla en lugar distinto cuando las condiciones del local no permitan asegurar la libertad o el secreto del voto o el fácil y libre acceso de los electores o bien, no garanticen la realización de las operaciones electorales en forma normal, en cuyo caso, los funcionarios y representantes presentes tomarán la determinación de común acuerdo; e igualmente se justifica instalar la casilla en otro lugar si la autoridad electoral competente así lo dispone por causa de fuerza mayor o caso fortuito y se lo notifica al presidente de la casilla. En esos casos la casilla deberá quedar instalada en la misma sección y en el lugar adecuado más próximo, debiéndose dejar aviso de la nueva ubicación en el exterior del lugar original que no reunió los requisitos.

DESARROLLO DE LA VOTACIÓN

Por lo general, las leyes electorales de los estados disponen que instalada la casilla y firmada el acta de la jornada electoral en el apartado correspondiente a la instalación, el presidente de la mesa anunciará el inicio de la votación, la cual no podrá suspenderse sino por causa de fuerza mayor, supuesto en el que corresponde al presidente dar aviso (constatado por dos testigos, de preferencia de los miembros de la mesa) de inmediato al Consejo Distrital a través del medio de comunicación a su alcance para dar cuenta de la causa de suspensión, la hora en que ocurrió y la indicación de los

votantes que al momento habían ejercido su derecho de voto, lo que será consignado en el acta. Cuando reciba la comunicación, el Consejo Distrital decidirá si se reanuda la votación, en cuyo caso tomará las medidas que juzgue pertinentes.

Igualmente, se dispone que la votación se realice en el orden en que se presenten los votantes ante la mesa directiva de casilla, previa presentación de su respectiva credencial para votar con fotografía o, en su caso, la resolución del Tribunal Electoral que les otorgue el derecho de votar sin aparecer en la lista nominal o sin contar con credencial para votar o en ambos casos.

Asimismo, la normativa electoral de los estados autoriza, por lo general, que los presidentes de casilla permitan emitir su voto a aquellos ciudadanos cuya credencial para votar contenga errores de seccionamiento, siempre que aparezcan en la lista nominal de electores con fotografía, correspondiente a su domicilio, para lo cual los presidentes de casilla les permitirán emitir su voto, cerciorándose previamente de su residencia en la sección correspondiente.

Cuando las credenciales para votar tengan muestras de alteración, o no pertenezcan al ciudadano, serán recogidas por el presidente de la casilla, poniendo a disposición de las autoridades a quienes las presenten, incidente que será asentado por el secretario de la mesa en el acta respectiva, con mención expresa del nombre del ciudadano o ciudadanos presuntamente responsables.

Siempre que se compruebe que el elector aparece en las listas nominales y que haya exhibido su credencial para votar con fotografía, el presidente le entregará las boletas de las elecciones para que libremente y en secreto marque en la boleta únicamente el cuadro correspondiente al partido político por el que sufragará, o anote el nombre del candidato no registrado por el que desea emitir su voto. Los electores que no sepan leer o que se encuentren impedidos físicamente para marcar sus boletas de voto, podrán auxiliarse por una persona de su confianza que les asista. De manera

posterior, el elector doblará sus boletas y las depositará en la urna que corresponda.

Auxiliado en todo tiempo por uno de los escrutadores, el secretario de la casilla deberá anotar, con el sello que le haya sido entregado para tal efecto, la palabra “votó” en la lista nominal correspondiente; además, marcará la credencial para votar con fotografía del elector que ha ejercido su derecho de voto; impregnará con líquido indeleble el dedo pulgar derecho del elector; y devolverá al elector su credencial para votar.

Asimismo, la legislación electoral de los estados dispone, por lo general, que los representantes de los partidos políticos ante las mesas directivas, podrán ejercer su derecho de voto en la casilla en la que estén acreditados, agregando el nombre completo y la clave de la credencial para votar de los representantes al final de la lista nominal de electores. En este sentido, el artículo 241 de la citada ley yucateca previene:

Con excepción de los representantes generales, los representantes de los partidos políticos, coaliciones y de candidatos independientes, que estén acreditados ante una mesa directiva de casilla que no corresponda a la sección electoral que aparece en su Credencial para Votar, podrán ejercer su derecho a votar en la casilla en la que estén acreditados como representantes, siempre y cuando, la sección electoral a la que corresponda la casilla de que se trate, pertenezca al distrito electoral correspondiente a la residencia o domicilio del representante.

Para efecto de lo establecido en el párrafo anterior, el representante podrá ejercer su derecho a votar tratándose de las elecciones de diputados y Gobernador, pudiendo ejercer ese derecho en la elección de regidores, sólo cuando la casilla de que se trate, esté ubicada en el Municipio al que corresponda la residencia o domicilio del representante.

Para el ejercicio del derecho de voto de los representantes ante las mesas directivas, se seguirá el procedimiento señalado en éste y el anterior artículo, anotando el nombre completo y la clave de la Credencial para Votar de los representantes al final de la lista nominal de electores.

Sólo se admitirá que ejerzan su derecho al voto, en los términos establecidos en los 3 párrafos anteriores, los representantes de los partidos políticos, coaliciones y de candidato independiente acreditados ante las mesas directivas de casilla que hubieren estado presentes ininterrumpidamente en la casilla, desde antes del inicio de la votación y hasta antes del cierre de la misma, momento en el que ejercerán su derecho a votar.

Además, es común en la normativa electoral de los estados atribuir al presidente de la mesa directiva, en el lugar en que se haya instalado la casilla, el ejercicio de la autoridad para preservar el orden, asegurar el libre acceso de los electores, garantizar en todo tiempo el secreto del voto y mantener la estricta observancia de este Código. Los miembros de la mesa directiva deberán permanecer en la casilla durante el desarrollo de la votación, pero en ningún caso podrán interferir con la libertad y secreto del voto de los electores.

Los funcionarios de la casilla y los representantes acreditados de los partidos políticos, los electores a quienes corresponda votar en la misma, así como los notarios públicos y los jueces que deban dar fe de cualquier acto relacionado con la integración de la mesa directiva, la instalación de la casilla y, en general, con el desarrollo de la votación siempre y cuando se hayan identificado ante el presidente de la mesa directiva y precisada la índole de la diligencia a realizar, misma que en ningún caso podrá oponerse al secreto de la votación; y los funcionarios del Instituto Federal Electoral que fueren

enviados por el Consejo o la Junta Distrital respectiva, o llamados por el presidente de la mesa directiva.

Se prevé, en legislación electoral de los estados que los representantes generales permanezcan en las casillas el tiempo necesario para cumplir con las funciones que les fija el Código de la materia; no podrán interferir el libre desarrollo de la votación ni pretender asumir las funciones propias de los integrantes de la mesa directiva. El presidente de la mesa directiva podrá conminarlos a cumplir con sus funciones y, en su caso, podrá ordenar su retiro cuando el representante deje de cumplir su función, coaccione a los electores, o en cualquier forma afecte el desarrollo normal de la votación.

Por lo general, la normativa electoral de los estados prohíbe el acceso a las casillas a personas que se encuentren privadas de sus facultades mentales, intoxicadas, bajo el influjo de enervantes, embozadas o armadas. Tampoco tendrán acceso a las casillas, salvo que sea para ejercer su derecho de voto, miembros de corporaciones o fuerzas de seguridad pública, dirigentes de partidos políticos, candidatos o representantes populares.

Durante el desarrollo de la jornada electoral, el presidente de la mesa directiva podrá solicitar el auxilio de las fuerzas de seguridad pública con el fin de preservar el orden en la casilla y la normalidad de la votación, ordenando el retiro de cualquier persona que indebidamente interfiera o altere el orden, en cuyo caso, el secretario de la casilla hará constar las causas del quebranto del orden y las medidas acordadas por el presidente, en un acta especial que firmarán los funcionarios de la casilla y los representantes de los partidos acreditados ante la misma, salvo que alguno de ellos se negase a hacerlo; en tal supuesto, el secretario hará constar la negativa.

El día de la jornada electoral, ninguna autoridad podrá detener a los integrantes de las mesas directivas de casilla o a los representantes de los partidos durante la jornada electoral, salvo en el caso de flagrante delito.

La votación, según se previene por lo general en la normativa electoral de los Estados, se cerrará a las 18:00 horas, salvo que antes de esa hora el presidente y el secretario certifiquen que ya votaron todos los electores incluidos en la lista nominal correspondiente, o, por el contrario, que a esa hora aún se encuentren electores formados para votar, en cuyo caso, se cerrará una vez que quienes estuviesen formados a las 18:00 horas hayan votado. Dicho criterio se confirma en el Estado de Yucatán, cuya ley de la materia dispone:

Artículo 249.- La votación se cerrará a las 18:00 horas.

Podrá cerrarse antes de la hora fijada en el párrafo anterior, sólo cuando el Presidente y el Secretario certifiquen que hayan votado todos los electores incluidos en la lista nominal correspondiente.

Sólo permanecerá abierta después de las 18:00 horas, aquella casilla en la que aún se encuentren electores formados para votar. En este caso, se cerrará una vez que quienes estuviesen formados a las 18:00 horas hayan votado.

La normativa electoral de los Estados previene, por lo general, que en cualquiera de los anteriores supuestos, el presidente de la casilla declare cerrada la votación, y acto seguido, el secretario llene el apartado correspondiente al cierre de votación del acta de la jornada electoral, el cual deberá ser firmado por los funcionarios y representantes, debiendo contener la hora de cierre de la votación; y la causa por la que se cerró antes o después de las 18:00 horas.

ESCRUTINIO Y CÓMPUTO EN LA CASILLA

El escrutinio de los votos consiste en el examen de cada boleta electoral depositada en las urnas electorales y la valoración del voto expresado en ella, bajo el principio de una boleta para cada elector

en cada elección, y de un voto por cada boleta electoral; el escrutinio, por tanto, permite calificar cuáles votos son válidos y cuáles no lo son, por lo que constituye la base del cómputo que determinará la suma de votos válidos emitidos, la cantidad de ellos obtenida por cada candidato, el número de votos anulados, así como el número de boletas no utilizadas y, por ende, no depositadas en las urnas. El resultado del cómputo de cada casilla debe constar en un acta y debe observar los siguientes requisitos:

- Que el total de boletas contenidas en la urna no debe ser mayor que el número de boletas entregadas a los electores.
- Que el total de boletas cruzadas a favor de un candidato no debe ser mayor que el total de boletas depositadas en la urna.
- Que el total de votos nulos consignados en un Acta no debe ser mayor que el total de boletas contenidas en la urna.
- Que la suma de votos válidos y de votos nulos no sea mayor al número de boletas contenidas en la urna.
- Que la suma de boletas depositadas en la urna y de las no utilizadas y, por tanto, no depositadas en ella, no sea mayor al número de boletas recibidas en la casilla para la elección.

Es frecuente que la normativa electoral particular de las entidades federativas prevenga que una vez cerrada la votación, y llenado y firmado el apartado correspondiente del acta de la jornada electoral, los integrantes de la mesa directiva proceden al escrutinio y cómputo de los votos sufragados en la casilla, procedimiento mediante el cual se determinan: el número de electores que votó en la casilla; el número de votos emitidos a favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos; el número de votos nulos;²⁶ y el número de

²⁶ Es voto nulo: el expresado por un elector en una boleta que depositó en la urna sin haber marcado ningún cuadro que contenga el emblema de un partido

boletas sobrantes de cada elección, hecho lo cual, se deben levantar las actas correspondientes y formarse un expediente de casilla con la documentación consistente en un ejemplar del acta de la jornada electoral; un ejemplar del acta final de escrutinio y cómputo; y los escritos de protesta que se hubieren recibido. Además, contempla remitir también, en sobres por separado, las boletas sobrantes inutilizadas y las que contengan los votos válidos y los votos nulos de la elección. Asimismo, en sobre por separado, debe remitirse la lista nominal de electores.

En aras de la inviolabilidad de la documentación anterior, con el expediente de la elección y los sobres, se debe integrar un paquete cuya envoltura habrán de firmar los integrantes de la mesa directiva de casilla y los representantes que quieran hacerlo; por fuera del paquete deberá adherirse un sobre que contenga un ejemplar del acta en que se contengan los resultados del escrutinio y cómputo de la elección, para su entrega al Presidente del Consejo Municipal.

Acerca del escrutinio y cómputo de la votación en la casilla, el capítulo tercero del título tercero del libro quinto de la Ley Electoral del Estado de Tabasco dispone que cuando se haya cerrado la votación y llenado y firmado el apartado respectivo del acta de la jornada electoral, quienes integren la mesa directiva de la casilla procedan al escrutinio y cómputo de los votos sufragados en la misma.

Explica el referido capítulo del citado ordenamiento legal que se entiende por escrutinio y cómputo, el procedimiento por el cual los integrantes de cada una de las mesas directivas de casilla determinan, respecto de cada elección, el número de electores que votó; el número de votos emitidos a favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos; el número de votos nulos; y el número de boletas sobrantes.

político; también es nulo el voto del elector que marque dos o más cuadros sin existir coalición entre los partidos cuyos emblemas hayan sido marcados.

Se considera nulo, el voto depositado por un elector en la urna sin haber marcado ningún cuadro que contenga el emblema de un partido político, o que marque dos o más cuadros sin existir coalición entre los partidos cuyos emblemas hayan sido marcados.

Boletas sobrantes se consideran aquellas que habiendo sido entregadas a la mesa directiva de casilla no se utilizaron para la elección.

Ordena el citado capítulo que el escrutinio y cómputo relativo a regidores se lleve a cabo después del de Gobernador del Estado, cuando éste fuera el caso, y del de Diputados, y que para el escrutinio y cómputo de cada elección, el secretario de la mesa directiva de casilla cuente las boletas sobrantes y las inutilice mediante dos rayas diagonales hechas con tinta, las guarde en un sobre especial que deberá cerrar, anotando en su exterior el número de boletas que contiene.

También dispone que el primer escrutador cuente dos veces el número de ciudadanos que aparezca que votaron conforme a la Lista Nominal de Electores de la Sección, incluyendo, en su caso, el número de electores que, sin aparecer en la lista nominal, votaron merced a resolución del Tribunal Electoral del Estado o del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Además, el presidente de la mesa directiva deberá abrir las urnas, en el orden ya señalado, sacará las boletas y mostrará a los presentes que la urna quedó vacía, en tanto que el segundo escrutador contará las boletas extraídas de cada urna.

Ambos escrutadores supervisados por el Presidente, clasificarán las boletas y determinarán el número de votos emitidos a favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos; y el número de votos nulos.

Se impone al secretario la obligación de anotar en hojas especiales los resultados de cada una de las operaciones antes señaladas realizadas por el presidente de la Mesa, los escrutadores y el propio

secretario, los que una vez verificados por los demás integrantes de la mesa, transcribirá en las respectivas actas de escrutinio y cómputo de cada elección.

En los casos de partidos coaligados, cuando aparezca cruzado más de uno de sus respectivos emblemas, se asignará el voto al candidato de la coalición, circunstancia que deberá señalarse en el apartado respectivo del acta de escrutinio y cómputo correspondiente.

Un voto se contará como válido en razón de la marca que haga el elector en un solo cuadro que contenga el emblema de un Partido Político; consecuentemente, se contará como nulo cualquier voto emitido de manera distinta a la antes señalada. En tanto que los votos emitidos a favor de candidatos no registrados se asentarán en acta por separado. Cuando se encuentren boletas de una elección en la urna correspondiente a otra, se separarán y se computarán en la elección respectiva.

Ordena la Ley Electoral del Estado de Tabasco, que para cada elección se levante un acta de escrutinio y cómputo, en las formas aprobadas por el Consejo Estatal, que al menos deberá señalar el número de votos emitidos a favor de cada Partido Político o candidato; el número total de las boletas sobrantes que fueron inutilizadas; el número de votos nulos; el número de representantes de partidos que votaron en la casilla sin estar en el listado nominal de electores; la relación de los incidentes suscitados, si los hubiere; y la relación de escritos de protesta presentados por los representantes de los partidos políticos, al término del escrutinio y cómputo, sin que en ningún caso se sumen a los votos nulos las boletas sobrantes que fueron inutilizadas, verificando los funcionarios de las mesas directivas de casilla, con el auxilio de los representantes de los partidos políticos, la exactitud de los datos que consignen en el acta de escrutinio y cómputo.

Al término del escrutinio y el cómputo de todas las votaciones se levantarán las actas correspondientes de cada elección, las que deberán firmar, sin excepción, todos los funcionarios y los repre-

sentantes de los partidos políticos que actuaron en la casilla, estos últimos, tendrán derecho a firmar el acta bajo protesta, señalando los motivos de la misma. Si se negaran a firmar, el hecho deberá consignarse en el acta.

Concluido el escrutinio y cómputo de cada una de las elecciones, se formará un expediente de casilla con un ejemplar del acta de la jornada electoral; un ejemplar del acta final del escrutinio y cómputo; las hojas de incidentes; y los escritos de protesta que se hubieren recibido. Asimismo se remitirán también, en sobres por separado, las boletas sobrantes inutilizadas y las que contengan también los votos válidos y los votos nulos de cada elección; la Lista Nominal de electores con fotografía se remitirá en sobres por separado.

A efecto de garantizar la inviolabilidad de la documentación anterior, se formará un paquete con el expediente de cada una de las elecciones y los sobres, en cuya envoltura firmarán los integrantes de la mesa directiva de casilla y los representantes que desearan hacerlo. La Ley Electoral del Estado de Tabasco denomina, expediente de casilla, al que se forma con las actas, hojas de incidentes y los escritos de protesta antes referidos.

Previene el citado ordenamiento legal tabasqueño que a los representantes de los partidos políticos se les entregue una copia legible de las actas de las casillas asentadas en la forma o formas que para tal efecto apruebe el Consejo Estatal, recabándose el correspondiente acuse de recibo, pero la primera copia de cada acta de escrutinio y cómputo será destinada al programa de resultados preliminares.

CLAUSURA DE LA CASILLA Y REMISIÓN DEL EXPEDIENTE

En lo concerniente a la clausura de la casilla y a la remisión de la documentación al Consejo Municipal correspondiente se debe cumplir con lo dispuesto en la normativa electoral particular del

estado al que pertenezca el municipio de que se trate, la que por lo general establece que después de haber realizado el escrutinio y cómputo en la casilla, el secretario de la misma extenderá constancia de la hora de clausura de la casilla y el nombre de los funcionarios y representantes a quienes se encargue la entrega del paquete que contenga los expedientes; constancia que será firmada por los funcionarios de la casilla y los representantes de los partidos que desearan hacerlo.

Por lo general, la normativa electoral de los estados relativa a la elección de ayuntamientos establece que una vez clausuradas las casillas, los presidentes de las mismas, bajo su responsabilidad, harán llegar al Consejo Municipal que corresponda los paquetes y los expedientes de casilla dentro de los plazos específicos, contados a partir de la hora de clausura.

IV. EL CÓMPUTO MUNICIPAL DE ELECCIÓN DE AYUNTAMIENTOS

En la normativa electoral de los diferentes estados de la República se suele emplear para el cómputo realizado en el Consejo Municipal Electoral para la elección de presidente municipal regidores y síndico, un procedimiento en parte parecido al que se utiliza en el Consejo Distrital Electoral para la elección de gobernador, conforme al cual se habrá de repetir el cómputo y escrutinio de las casillas cuando existan errores o alteraciones evidentes en las actas, o no existiere el acta de escrutinio y cómputo en el expediente de la casilla, o no obrare en poder del Presidente del Consejo la copia del acta que debió incluirse en el sobre adherido por fuera del paquete electoral, o existiendo ésta su resultado no coincida con el resultado del acta de escrutinio y cómputo contenido en el expediente de casilla.

En los términos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, por ejemplo, la suma de los resultados

de las casillas del municipio constituirá el cómputo municipal de la elección de regidores de mayoría relativa (entre los que, como vimos en páginas anteriores, incluye al presidente municipal y al síndico), que se asentará en el acta correspondiente a la elección. La totalidad de las regidurías de mayoría relativa, incluido el presidente municipal y el síndico, será asignada a la planilla que obtenga el mayor número de votos en la elección, sin perjuicio de que, en ciertos casos, se le asignen también regidores de representación proporcional.

Conforme a la referida ley yucateca, compete al Consejo General del Instituto Electoral del Estado asignar, mediante la aplicación de la fórmula electoral que proceda, los regidores de representación proporcional, lo que, en principio, hará a favor de los partidos políticos o coaliciones que no obtienen el mayor número de votos en la elección, pero alcanzan cuando menos cierto porcentaje de la votación, que varía según se trate del número de regidores que integran el Ayuntamiento, por ejemplo, en el compuesto por 19 regidores (11 de mayoría y ocho de representación proporcional), al partido o coalición que obtenga 1.5%, o más, de la votación total del municipio, se le asignará un regidor, y posteriormente tantos regidores como veces obtenga el 5% hasta asignarle los 8 regidores de representación proporcional.

Si fueren dos o más partidos, coaliciones o candidaturas independientes, los que obtuvieran cada uno el 1.5% o más de los votos, se les asignará un Regidor a cada uno; y alternativamente, empezando por el de mayor votación, por cada 5% adicional, las demás regidurías hasta asignar los ocho regidores; mas si no procediera otorgar algunas regidurías de representación proporcional o ninguna de ellas, todas se asignarán al partido o coalición que hubiera obtenido la votación mayoritaria; lo mismo se hará en el caso de que en la elección de Ayuntamiento sólo haya participado un partido o coalición.

V. LA CALIFICACIÓN DE LAS ELECCIONES

Concluido el cómputo para la elección de regidores, de acuerdo con la legislación de algunos estados (que con algunas variantes se aplica en los demás), el Presidente del Consejo Municipal Electoral debe expedir las constancias de mayoría y validez, por el principio de mayoría relativa, a los candidatos de la planilla que hubiesen obtenido el triunfo; posteriormente, el Consejo General deberá expedir las constancias de asignación de regidurías por el principio de representación proporcional a quienes tengan derecho a ello, conforme a las fórmulas electorales aplicables, para lo cual seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la planilla correspondiente.

Al término de cada cómputo municipal, los presidentes de los correspondientes comités municipales electorales fijarán en el exterior de sus locales los resultados de las elecciones y, además, tomarán las medidas necesarias para el depósito de los expedientes de casilla, en el sitio que la ley prevenga, hasta la conclusión del proceso electoral; concluido éste, se procederá a su tan objetada destrucción. Al respecto, el Código Electoral del Estado de Coahuila, en su capítulo relativo al cómputo municipal de ayuntamientos, establece:

Artículo 298.- Los comités municipales electorales iniciarán el cómputo para la elección de Ayuntamientos a más tardar el miércoles siguiente al día de la jornada electoral. Cuando en el mismo proceso electoral hubiese Concurrido la de Gobernador, el cómputo para la elección de Ayuntamientos se iniciará concluido el que corresponda a la elección de Gobernador del Estado.

Artículo 299.- El comité municipal electoral observará, para realizar el cómputo municipal para la elección de Ayuntamiento, las siguientes reglas:

- I. Los integrantes de los comités municipales electorales ordenarán en forma numérica los paquetes de votación, separando los que no fueren acompañados en el exterior por el acta de la jornada electoral.
- II. En el acta correspondiente se anotarán los resultados de todas aquellas casillas cuya acta de la jornada electoral fue entregada por separado.
- III. Los paquetes de votación que no vengan acompañados por el acta que contiene los resultados, serán abiertos para extraer la misma y proceder a registrar su resultado.
- IV. En caso de que una vez abierto el paquete de votación no se encontrare el acta que contiene los resultados, se requerirá a los partidos políticos sus copias y se cotejarán entre sí; si hubiese divergencia entre ellas, se procederá a hacer el cómputo y escrutinio de las boletas contenidas en el paquete en cuestión, contabilizándose los resultados en el acta correspondiente.
- V. Durante el desarrollo de los cálculos, éstos se realizarán en forma sucesiva e ininterrumpida hasta su conclusión.
- VI. De ser necesario, los comités podrán acordar un receso, asegurando el material electoral y asentando el motivo del receso y su duración en el acta.
- VII. Una vez realizado el cómputo municipal para la elección de miembros de los Ayuntamientos y emitida la declaración de validez de la elección, se procederá a la asignación de Regidores de representación proporcional y, en su caso, de la segunda sindicatura en los términos de lo dispuesto por este Código.
- VIII. Se hará constar en acta circunstanciada de la sesión, los resultados del cómputo, los incidentes que ocurrieren durante la misma, la declaración de validez de la elección y de elegibilidad de los candidatos correspondientes a la planilla que hubiese obtenido la mayoría de los votos, así como la asignación de Regidores de representación proporcional.

Artículo 300.- Concluido el cómputo y emitida la declaración de validez para la elección de los miembros de los Ayuntamientos, el comité municipal electoral expedirá la constancia de mayoría y validez a quien hubiese obtenido el triunfo. Los presidentes de los comités municipales electorales enviarán los paquetes electorales al Consejo General del Instituto, mismo que tomará las medidas necesarias para depositar los paquetes de votación y demás documentación electoral, en el lugar señalado para tal efecto, quien deberá resguardarlo hasta la conclusión del proceso electoral. Una vez que concluya el proceso electoral se procederá a su destrucción.

En cambio, la Ley de Instituciones Políticas e Instituciones Electorales del Estado de Yucatán, en lo relativo a las regidurías de representación no encomienda su asignación al Comité Municipal Electoral, sino que al Consejo General Electoral del Estado, al disponer:

Artículo 310.- El Consejo General aplicará la fórmula electoral que corresponda, conforme a los artículos del 302 al 307 de esta Ley, a la votación total de cada municipio y asignará las regidurías de representación proporcional que procedan en sesión que celebre dentro de los 5 días siguientes al de los cómputos estatales.

VI. EL RESULTADO ELECTORAL DEFINITIVO

El proceso electoral municipal concluye con la determinación del resultado electoral final y definitivo, es decir, con la proclamación formal, por parte del órgano competente, de a cuál o a cuáles de los candidatos o partidos corresponde el triunfo en la elección de que se trate.

La legislación electoral de los estados de la República establece medios de impugnación electoral en la vía jurisdiccional, ante el

Tribunal Estatal Electoral, de las declaraciones de validez de elección de integrantes de los ayuntamientos y de la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, que realicen las comisiones municipales electorales o los consejos o comisiones estatales electorales, cuyas resoluciones definitivas son atacables ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al que el artículo 99 constitucional le otorga competencia para resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones; vía que sólo procederá cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos.

El artículo 39 de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León, por ejemplo, incluye dentro de los medios de impugnación en la vía jurisdiccional, al juicio de inconformidad, el que será procedente exclusivamente durante el proceso electoral, y se podrá interponer en contra de resoluciones relacionadas:

(...)

- B) Con los resultados consignados en las actas de cómputo municipal para la elección de Ayuntamientos, por violaciones al procedimiento establecido en esta Ley, tanto durante la jornada electoral o después de ésta, hasta el cómputo total, o por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por nulidad de elección;
- C) Con la declaración de validez de la elección de Gobernador, Diputados o de Ayuntamientos, que realicen, respectivamente, la Comisión Estatal Electoral o las Comisiones

Municipales Electorales y por consecuencia el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez correspondientes, por las causales de nulidad establecidas en esta Ley.

- D) Con la asignación de Diputados o de Regidores por el principio de representación proporcional que realicen respectivamente la Comisión Estatal Electoral y las Comisiones Municipales Electorales, cuando existan errores en dicha asignación, y
- E) Con los resultados de los cómputos de la elección de Gobernador y de Diputados, o de los resultados de los cómputos municipales para la elección de Ayuntamientos, cuando en dichos cómputos exista error aritmético.

Es competente para conocer de tales juicios de inconformidad, el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León, cuya resolución final será a su vez, en ciertos casos, impugnante ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante el juicio de revisión constitucional electoral que sólo puede ser promovido por los partidos políticos a través de sus representantes legítimos, según previene el artículo 88 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME).

El juicio de revisión constitucional electoral sólo procede en contra de actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos, como podría ser, por ejemplo, la resolución dictada por el Tribunal Electoral de un estado, respecto de la asignación de regidurías de un Ayuntamiento que hubiere dictaminado la correspondiente Comisión Estatal Electoral o una Comisión Electoral Municipal del propio Estado.

En los términos del artículo 86 de la LGSMIME, el partido político que promueva el juicio de revisión constitucional deberá cumplir los siguientes requisitos:

- a) Que los actos o resoluciones que se impugnen sean definitivos y firmes;
- b) Que dichos actos o resoluciones violen algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- c) Que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones;
- d) Que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales;
- e) Que la reparación solicitada sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos; y
- f) Que se hayan agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes, para combatir los actos o resoluciones electorales en virtud de los cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado.

De no cumplirse cualquiera de los requisitos antes mencionados será desechado de plano el juicio de revisión constitucional respectivo.

De conformidad con el artículo 87 de la Ley General en cita, será competente la Sala Regional del Tribunal Electoral que ejerza jurisdicción en el ámbito territorial en que se hubiera cometido la violación reclamada, en única instancia, cuando se tratare de actos o resoluciones relativos a las elecciones de autoridades municipales, como sería el caso de las resoluciones finales dictadas en los juicios de inconformidad por el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León, relacionadas con la asignación de regidores por el principio de representación proporcional que realizaren las Comisiones Municipales Electorales o la Comisión Estatal Electoral, cuando existieran errores en dicha asignación.

Los efectos de las sentencias del juicio de revisión constitucional electoral, según previene el artículo 93 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, podrán consistir en confirmar el acto o resolución impugnado, o bien, en revocarlo o modificarlo y, en consecuencia, proveer lo necesario para reparar la violación constitucional que se haya cometido, lo que vendrá a dar carácter definitivo al resultado de la elección al precisarse quiénes integrarán el Ayuntamiento municipal.

VII. REFLEXIÓN FINAL

Mucho ha avanzado la normativa mexicana en materia electoral, tanto en el ámbito federal como en el de las entidades federativas y en el de los municipios, sin embargo, queda mucho por hacer para tener elecciones auténticamente libres y limpias, especialmente en la esfera municipal, para lo cual no sólo es necesario perfeccionar el marco jurídico electoral, sino avanzar en una cultura democrática que dé lugar al cumplimiento estricto de la norma electoral y acabe con las prácticas fraudulentas tan numerosas como arraigadas, como son el acarreo de electores, las actas ilegibles, la caída del sistema, el carrusel, la casilla fuera de sección, la itinerante, la madrugadora y la casilla zapato; que no haya más electores difuntos, falsificación de actas, fraude cibernético, ni infomercial electoral.

Que queden confinados para siempre, en el museo de la mapachería electoral, la operación tamal, el ratón loco, el robo de urnas, el robo hormiga de votos, la sustitución indebida de funcionarios de casilla, los tacos de votos, la tinta deleble, el terrorismo electoral, las urnas embarazadas, la venta de votos y de credenciales de elector.

No sólo es necesario endurecer las sanciones aplicables a quienes incurran en la comisión de infracciones administrativas y delitos electorales, sino imponerlas a cabalidad con neutralidad política,

imparcialidad y probidad, porque la impunidad abona la proliferación de tales ilícitos. Las elecciones limpias conformarán una sólida base para el sano desarrollo del municipio mexicano.

VIII. FUENTES CONSULTADAS

- Ahrens, Enrique, *Curso de derecho natural*, trad. Pedro Rodríguez Hortelano y Mariano Ricardo de Assensi, 4ª ed., Francia, Librería de A. Bouret e hijo, 1876.
- Alcubilla, Enrique Arnaldo, *Diccionario Electoral*, España, La Ley grupo Wolters Kluwer, 2009.
- Burdese, Mario, *Manual de derecho público romano*, trad. Ángel Martínez Sarrión, España, Bosch, 1992.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 19ª ed., México, Porrúa, 2007.
- Caso, Antonio, *Sociología*, 19ª ed., México, Limusa, 1998.
- Daalder, Hans, “Un caso de representación proporcional extrema: Holanda”, *Política entre adversarios y reforma electoral*, S. E. Finer, compilador, Trad. Sergio Aguayo Quesada y otros, México, Fondo de Cultura Económica, 1980.
- Fayt, Carlos S., *Sufragio y representación política*, Argentina, Bibliográfica Omeba, 1973.
- Fernández de Lizardi, José Joaquín, *Obras V- Periódicos*, México, UNAM, Centro de Estudios Literarios, 1973.
- Gálvez Muñoz, Luis A., *El derecho de voto de los discapacitados y otras personas vulnerables*, España, Edit. um - Tirant lo blanch, 2009.
- , *La confección del voto*, España, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009.
- García-Trevijano Fos, José Antonio, *Tratado de derecho administrativo*, 2ª ed., España, Editorial Revista de Derecho Privado, 1971.

- Hinojosa y Naveros, Eduardo de, “Origen del régimen municipal en León y Castilla”, *Estudios sobre la historia del derecho español*, España, Librería General de Victoriano Suárez, 1903.
- Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, trad. Luis Legaz Lacambra, México, Editora Nacional, 1985.
- Muñoz, Virgilio y Mario Ruiz Massieu, *Elementos jurídico-históricos del municipio en México*, México, UNAM, 1979.
- Ochoa Campos, Moisés, *El municipio, su evolución institucional*, México, Banobras, 1981.
- Orozco y Berra, Manuel, *Historia antigua y de la conquista de México*, 2ª ed., México, Porrúa, 1978.
- Patiño Camarena, Javier, *Derecho electoral mexicano*, México, UNAM, 1994.
- Pereyra, Carlos, *Hernán Cortés*, México, Editora Nacional, 1985.
- Posada, Adolfo, “Municipio”, *Enciclopedia Jurídica Española*, España, Francisco Seix Editor.
- Reid, James S., *The municipalities of the Roman empire*, Reino Unido, University Press, 1913.
- Rosatti, Horacio, *Tratado de derecho municipal*, 2ª ed., Argentina, Rubinzal-Culzoni Editores, 1997.
- Tenorio Macías, Pedro y José María Fernández Pastrana, “Municipio”, *Nueva Enciclopedia Jurídica*, España, Francisco Seix, 1978.
- Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, trad. Luis R. Cuéllar, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Torres López, Manuel, “Instituciones económicas, sociales y político-administrativas de la península hispánica”, *Historia de España*, dirigida por Ramón Menéndez Pidal, t. III: España visigoda, 4ª ed., España, Espasa Calpe, 1980.
- Villey, Edmond, *Législation électorale comparée des principaux pays d'Europe*, Francia, Larose, 1900.
- Zavala, Silvio, *El mundo americano en la época colonial*, México, Porrúa, 1977.

Las elecciones municipales
es el cuaderno núm. 13 de la serie
Temas selectos de Derecho Electoral.
Se imprimió en agosto de 2010
en la Coordinación de Comunicación Social,
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,
Del. Coyoacán, México, D.F., 04480.

Su tiraje fue de 1,500 ejemplares