



Universidad Autónoma de Chiapas
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Retos para la construcción de un sistema electoral *ad hoc* al régimen municipal chiapaneco.

Tesis

Que para obtener el grado de **Doctor en Derecho**

Presenta

Gustavo Emir Reyes Pazos PS1833

Director de Tesis

Dr. Oswaldo Chacón Rojas

Co-director de Tesis

Dr. Alejandro Francisco Herrán Aguirre



Ocozocoautla de Espinosa, Chiapas.

Octubre de 2024



Ocozocoautla de Espinosa, Chiapas
07 de octubre del 2024

GUSTAVO EMIR REYES PAZOS
P R E S E N T E

En virtud de haber reunido satisfactoriamente los **Votos Razonados Aprobatorios** de la Comisión Revisora para la obtención del grado de Doctor en Derecho a través de examen donde sustentará la defensa de la tesis titulada: **“Retos para la construcción de un sistema electoral ad hoc al régimen municipal chiapaneco”** y conforme a los lineamientos establecidos en el Estatuto Integral de la Universidad Autónoma de Chiapas y demás disposiciones normativas vigentes se **AUTORIZA** la impresión de su trabajo de tesis como egresado del Programa de Doctorado en Derecho del Instituto de Investigaciones Jurídicas con matrícula PS1833. En este tenor deberá llevar a cabo la entrega de lo siguiente:

- Cinco ejemplares impresos para el área de titulación de la Coordinación de Investigación y Posgrado del Instituto de Investigaciones Jurídicas, las cuales serán entregadas a sus sinodales.
- Un ejemplar impreso y uno digital para la Biblioteca del Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Una versión digital para Biblioteca Central de la Universidad Autónoma de Chiapas.

Sin otro en particular, le expreso las muestras de mi atenta y distinguida consideración

Atentamente
“Por la conciencia de la necesidad de servir”



Dr. Jorge Alberto Pascacio Bringas
Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas UNACH



C.c.p .-Dr. Omar Antonio de la Cruz Courtois. Director de Desarrollo Bibliotecario.
C.c.p .-Dr. Oswaldo Chacón Rojas. Coordinador de Investigación y Posgrado en el IIJ-UNACH.
C.c.p .-Dr. Luis Manuel Martínez Vela Coordinador de Doctorado en Derecho del IIJ-UNACH.
C.c.p .-Expediente/Minutario.



Código: FO-113-05-05

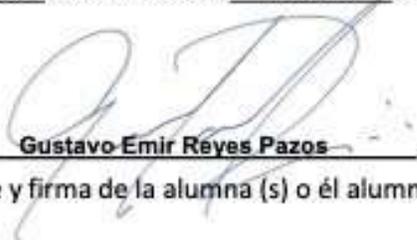
Revisión: 0

CARTA DE AUTORIZACIÓN PARA LA PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA DE LA TESIS DE TÍTULO Y/O GRADO.

La alumna (s) o él alumno (s) Gustavo Emir Reyes Pazos, autora (s) o autor (es) de la tesis bajo el título de Retos para la construcción de un sistema electoral ad hoc al régimen municipal chiapaneco, presentada y aprobada en el año 2024 como requisito para obtener el título o grado de Doctor en Derecho, autorizo licencia a la Dirección del Sistema de Bibliotecas Universidad Autónoma de Chiapas (SIBI-UNACH), para que realice la difusión de la creación intelectual mencionada, con fines académicos para su consulta, reproducción parcial y/o total, citando la fuente, que contribuya a la divulgación del conocimiento humanístico, científico, tecnológico y de innovación que se produce en la Universidad, mediante la visibilidad de su contenido de la siguiente manera:

- Consulta del trabajo de título o de grado a través de la Biblioteca Digital de Tesis (BIDITE) del Sistema de Bibliotecas de la Universidad Autónoma de Chiapas (SIBI-UNACH) que incluye tesis de pregrado de todos los programas educativos de la Universidad, así como de los posgrados no registrados ni reconocidos en el Programa Nacional de Posgrados de Calidad del CONACYT.
- En el caso de tratarse de tesis de maestría y/o doctorado de programas educativos que sí se encuentren registrados y reconocidos en el Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (CONAHCYT), podrán consultarse en el Repositorio Institucional de la Universidad Autónoma de Chiapas (RIUNACH).

Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; a los 12 días del mes de octubre del año 2024.


Gustavo Emir Reyes Pazos

Nombre y firma de la alumna (s) o él alumno (s)

Agradecimientos.

Es propio comenzar con estos agradecimientos a Dios, quien ha guiado el camino que he transitado a lo largo de mi vida, quien a puesto a las personas adecuadas en los momentos correctos para crecer en lo personal y profesional.

A Doña Romana Cano Cabrera, madre y abuela, quien con amor y sabiduría dió todo de si para que hoy tuviese los medios necesarios para valerme y enfrentarme a lo este diario caminar llamado vida.

A mi esposa Andrea Guadalupe González Cortazar, por su inmensurable apoyo, motivación y paciencia a lo largo de este proyecto que desde hace casi cinco años comenzó y hoy se ve concluido.

A los doctores Oswaldo Chacón Rojas y Alejandro Francisco Herrán Aguirre, Director y Co-Director respectivamente, así como a los miembros de mi comisión revisora, las doctoras Ivonne Álvarez Gutiérrez y Adriana Yolanda Flores Castillo, por el tiempo de dedicación y revisión de esta tesis.

De igual manera, agradezco infinitamente al profesor Miguel Ángel Presno Linera, quien me recibió durante la estancia de investigación en la Universidad de Oviedo, cuyos consejos y revisiones han sido de gran valía para robustecer mi experiencia en esta disciplina jurídica; experiencia que no estaría completa sin los enriquecedores momentos con los colegas profesores Patricia Garcia Majado, Diego Rodríguez Cembellín y Thiago Santos Rocha.

Gracias a cada uno de mis profesores y profesores, compañeros de generación, así como al equipo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas, por las enseñanzas y gentileza durante este periodo formativo; haciendo un énfasis particular a los doctores Carlos Faustino Natarén Nandayapa y Omar David Jiménez Ojeda, por brindarme la gran oportunidad de integrarme a la vida académica dentro de nuestra Universidad.

Índice.

Agradecimientos	1
Índice	2
Índice de tablas y gráficas.....	4
Introducción	6
Capítulo I: La representación política y municipio México - Chiapas	10
1.1. La conformación de los Ayuntamientos.....	10
1.1.1. El municipio en México.....	11
1.1.2. La tipología de los municipios	23
1.1.3. El Ayuntamiento y su naturaleza.....	32
1.1.4. La representación municipal	36
1.2. Las elecciones de autoridades municipales en su contexto histórico.....	43
1.2.1. Disposiciones regulatorias y mecanismos de integración de las autoridades municipales en el virreinato	44
1.2.2. La organización de comicios en el México independiente y pre-revolucionario	52
1.2.3. Las aportaciones de la Revolución en las elecciones municipales.....	62
Capítulo II: Sistemas electorales y su aplicación en las elecciones de ayuntamientos en Chiapas.....	68
2.1. Sistemas electorales	68
2.2. Tipos de sistemas electorales	71
2.3. Elementos que configuran los sistemas electorales	76

2.3.1. La circunscripción electoral	76
2.3.2. Formas de candidatura y de votación.....	88
2.3.3 Conversión de votos en espacios de representación.....	95
2.3.4. Umbrales o barreras	111
2.4. Sistemas normativos internos	113
2.4.1. Panorama general de los sistemas normativos internos	113
2.4.2. La experiencia chiapaneca de los sistemas normativos internos en el municipio de Oxchúc, Chiapas	117
Capítulo III: La experiencia nayarita y asturiana sobre la integración de ayuntamientos	129
3.1. Panorama general y casos destacables de elecciones para miembros de ayuntamiento en el contexto nacional	130
3.2. Modelo nayarita de elección de miembros de ayuntamiento	134
3.2.1. Circunscripción electoral, formas de candidatura y votación, reglas de conversión y umbrales en la elección de Miembros de Ayuntamientos de Nayarit	143
3.2.2. Fortalezas, debilidades del modelo nayarita para las elecciones municipales	151
3.3. Los ayuntamientos y su elección en el contexto Español	154
3.3.1. Actualidad en los municipios españoles y asturianos, organización y elección.....	166
3.3.2 Circunscripción electoral, formas de candidatura y votación, reglas de conversión y umbrales en la elección de los Concejos Asturianos	168
Fuentes de información.	191
a) Bibliográficas y hemerográficas	191

b) Normatividad y periódicos oficiales.....	198
México.....	198
España.....	201
c) Criterios jurisprudenciales y sentencias.....	203

Índice de tablas y gráficas.

Tabla 1. Tipología de municipios durante el Imperio Romano... ..	13
Tabla 2. Tipología de municipios derivado de su integración... ..	25
Tabla. 3. Clasificación de sistemas electorales atendiendo al principio... ..	76
Tabla 4. Municipios Chiapanecos que se encuentran dentro del Tipo 1 – Menores de 15,000 habitantes.....	87
Tabla 5. Municipios Chiapanecos que se encuentran dentro del Tipo 2 – Mayores de 15,000 e igual o menor a 100,000 habitantes.....	88
Tabla 6. Municipios Chiapanecos que se encuentran dentro del Tipo 3 – Mayores de 100,000 habitantes.....	90

Tabla 7. Resultados de la Consulta Indígena en Oxchúc.....	126
Tabla 8. Reformas Constitucionales de Nayarit posteriores al 2007.....	143
Tabla 9. Comparativa de tipologías municipales entre Nayarit y Chiapas.....	150
Tabla 10. Criterios para la delimitación de las demarcaciones municipales electorales de Nayarit.....	153
Tabla 11. Integración de Ayuntamientos Españoles.....	176
Tabla 12. Integración de Concejalías en las municipalidades de Asturias.....	177
Grafica 1. Variación en la integración de ayuntamientos chiapanecos en los últimos 32 años.....	85

Introducción

En el sistema federal mexicano las Entidades federativas se encuentran vinculadas por mandato del artículo 115 del texto iusfundamental a organizar su territorio, así como su aparato político y administrativo en municipios. Ente que tiene a su cargo la prestación de los servicios públicos para los ciudadanos, así como de otros que en el quehacer de las administraciones públicas federal y estatal se le han venido otorgando a manera de desconcentración de la actividad de gestión pública.

El municipio es, a su vez, el centro neurálgico de la vida de los ciudadanos al ser el primer contacto que tienen estos con el Estado, pero donde también desarrollan la gran mayoría de sus actividades cotidianas; por lo que diríamos que en él se desdobra como una entidad política en la que una comunidad de personas que buscan el interés y protección de los valores comunes. Por lo que, a partir de las consideraciones anteriores, es que se le considera la piedra angular del federalismo mexicano. Este ente político-jurídico por mandato constitucional sigue las pautas de la democracia representativa, republicana, laica y popular que caracterizan a nuestro país, estableciéndose para su gobierno un Ayuntamiento integrado por una Presidencia Municipal, Sindicaturas y Regidurías que son designadas por sus habitantes mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.

Sin embargo, a lo largo de los últimos años hemos visto una creciente falta de confianza ciudadana en los diferentes niveles de gobierno del Estado mexicano, siendo el municipio el peor ubicado frente a sus contrapartes federal o estatal.¹ Si bien afirmar que esa falta de confianza institucional tiene como origen una sola causa será algo completamente alejado de la realidad frente a los grandes problemas estructurales que se tienen a nivel nacional, como lo es la corrupción, la inseguridad, los índices de pobreza y marginación, los accesos limitados a la educación, entre tantos.²

¹ Instituto Nacional Electoral, Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México, México, INE - El Colegio de México, 2015, p. 128.

² Cfr. Zuart Garduño, Alberto y Herrán Aguirre Alejandro, “México, una democracia en crisis de confianza y satisfacción, años 2000-2018” en *Investigación & Desarrollo, Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Desarrollo Humano*, Colombia, vol. 29, número 2, julio-diciembre 2021, pp. 31-32.

Adicionalmente, también nos encontramos con los problemas propios que enfrentan los sistemas representativos hoy en día, en el que se ha señalado que el sistema electoral mexicano está pasando por una crisis de representatividad, esto en cuanto hace a la calidad de la representación, rompiendo con ello la concepción del mandato popular que da sustento a la democracia representativa, degenerando de esta manera el modelo democrático en una partidocracia.³ Es decir, se ha visto más diluido el vínculo entre gobernantes y electores, en tanto que los intereses de los segundos son cada vez menos representados por los primeros que se han convertido en grupos de poder que buscan mantenerse en la esfera de la actividad política, incluyendo a lo que hace a la representatividad municipal.

Dicho esto, nos hemos planteado la labor de analizar el sistema electoral instrumentado para las elecciones de miembros de Ayuntamiento en Chiapas, el cual se constituye en un factor que potencie esa crisis de representación; surgiendo las siguientes interrogantes: ¿Cuál es la naturaleza del Ayuntamiento como institución del derecho público mexicano?, ¿Cómo funciona actualmente el sistema electoral aplicable al régimen municipal en Chiapas?, ¿Existen sistemas electorales que permitan fortalecer el sistema representativo municipal? Todas estas confluyendo en una pregunta central para nuestra investigación ¿Cuáles son los retos para el diseño un sistema electoral que atienda a las características del municipio chiapaneco ante la crisis de representatividad que enfrentamos?

Por lo que, para dar contestación a esas preguntas hemos realizado una investigación a partir de la metodología cualitativa, en que se han realizado análisis de contenido de tipo documental doctrinario —de autores clásicos y contemporáneos que son una referencia obligatoria en nuestra disciplina—, normativo y jurisprudencial, sentencias relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; así como estudios comparados en el ámbito nacional e internacional que se organizan en tres capítulos que a continuación se detallan:

³ Garita Alonso, Miguel Ángel, “Democracia representativa en el Estado Mexicano”, Cultura Jurídica de los Seminarios de la Facultad de Derecho, México, UNAM, 2011, pp. 288 - 290.

En el primer capítulo se presentan los elementos básicos para comprender el funcionamiento de los municipios, tanto en el ámbito nacional, como local; en cuanto hace al órgano máximo de gobierno municipal, es decir, el Ayuntamiento. Asimismo, se observa un análisis sobre la naturaleza del Ayuntamiento en su papel de órgano colegiado de gobierno, así como el papel que juega este órgano como elemento preponderante de la representación popular y las formas en que históricamente se han integrado y elegido desde su implantación en nuestro país hasta los tiempos modernos.

Dentro del segundo capítulo realizamos un análisis del andamiaje que da sustento a la configuración de los órganos de representación política del Estado mexicano, es decir, los sistemas electorales que permiten la integración de dichos órganos. Estos sistemas son utilizados tanto para la conformación de órganos de carácter unipersonal, como ocurre en el caso de titulares del Poder Ejecutivo Federal y de las Entidades federativas., o bien, para los colegiados pudiendo ser estos los Poderes Legislativo, pero también, esta configuración se advierte en el órgano ejecutivo municipal, es decir el Ayuntamiento, realizando un ejercicio exploratorio y analítico de nuestra normatividad vigente mediante la cual le da vida al sistema electoral municipal en Chiapas, con el propósito de identificar sus fortalezas y debilidades. Lo anterior, a la luz de las aportaciones teóricas realizadas por académicos modernos y clásicos.

Para el tercer capítulo nos apoyamos en el método comparativo, para explorar las reglas y mecanismos que se han implementado desde el ámbito nacional e internacional en la integración de ayuntamientos, este ejercicio, no busca solamente ser una simple comparación, sino que, en un primer orden nos adentramos al conocimiento de aspectos históricos, sociológicos y políticos que han dado intervenido en la construcción de los sistemas electorales buscando con ello comprender las relaciones de estos elementos con el sistema electoral, para poder obtener conclusiones que se aproximen más a las realidades y necesidades entre los sistemas estudiados.⁴

⁴ Watson, Alan, *Legal Transplants. An Approach to Comparative Law*, 2a. ed., EE.UU., The University of Georgia Press, 1993, pp. 7 – 9.

El ejercicio comparativo que se abordará desde la contextualización nacional se centrará en la construcción de las reglas electorales que se utilizan para la elección de ayuntamientos en el estado de Nayarit, la justificación del porqué esta entidad federativa será una de las que estudiaremos, consiste en la singularidad de que sus ayuntamientos sin excepción alguna son integrados a partir de la construcción de delimitaciones intermunicipales de las cuales surgen regidores en lo individual, mientras que la elección de los alcaldes y sindicaturas, se derivan de una elección general en el municipio.

Ahora bien, desde el ámbito internacional se realizará un ejercicio comparativo entre la organización de los comicios municipales en Chiapas y su versión homóloga en el Principado de Asturias, una de las entidades subnacionales del Reino de España, donde la decisión de elegir a este país obedece en un primer momento al estrecho vínculo histórico-jurídico que nuestra nación ha tenido con el país ibérico, mismo que nos heredo a la institución municipal.

Por cuanto hace a la delimitación geográfica de estudio enfocada al Principado de Asturias, parte de la premisa de que esta Comunidad Autónoma se caracteriza por no poseer una estructura multiprovincial en organización política de su territorio, por lo que su simplificación de la delimitación competencial de los entes del aparato gubernamental, hace posible realizar el ejercicio comparativo al asemejarse de alguna manera a la relación directa que guardan los municipios y las Entidades federativas en el contexto mexicano, así como que la composición de sus municipios abarca los diferentes supuestos comiciales previstos en la norma electoral general.

De esta manera esperamos que este documento aporte al estudio y análisis del sistema electoral chiapaneco a efecto de que cada vez tengamos mejores sociedades democráticas y justas de cara a las nuevas generaciones de ciudadanos que cada día exigen más espacios públicos para hacer valer su voz.

Capítulo I: La representación política y municipio México - Chiapas

1.1. La conformación de los Ayuntamientos

Si bien es cierto que diversos numerales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM) hacen referencia de atribuciones dentro de la esfera competencial de los municipios, lo cierto es que, el artículo 115 de la CPEUM, es la base del andamiaje jurídico que da vida a la institución municipal y al Ayuntamiento como su órgano de gobierno.

Del texto constitucional citado, se advierte que el constituyente federal al establecer como mandato vinculante para cada una de las Entidades federativas (en adelante EEFF) la adopción, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular; así como, que la base de la división territorial, la organización política y administrativa de dichas EEFF es el municipio libre; estableció como parámetro homogéneo a esta institución pública como el ente de gobierno primario, es decir, el núcleo más pequeño de gobierno dentro del Estado mexicano, por consiguiente esta restricción de carácter político – administrativa impide a las EEFF reconocer otras figuras como pueden ser cantones, comunas, regiones autónomas, u otras instituciones de gobierno para el régimen local.

De igual manera, dicho artículo en su párrafo primero de la fracción I, establece otra de estas restricciones a las EEFF para el régimen municipal, al ordenar que cada uno de los municipios del territorio nacional, de forma ordinaria deberá ser gobernado por un

Ayuntamiento de elección popular directa,⁵ ente que será el único para ejercer las competencias que la CPEUM otorga al municipio; este ente público, conforme al mismo texto constitucional, estará integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine, donde si bien de esta redacción se advierte que no se permite la existencia de otras figuras o cargos que componen al Ayuntamiento, si otorga una libertad configurativa a las EEFF para establecer el número de integrantes y las formas mediante las cuales son electos.

Esta libertad configurativa se materializa a través del desarrollo legislativo en la que, partiendo de lo mandatado por la CPEUM, las EEFF establecen en sus textos constitucionales, así como en las leyes de naturaleza reglamentarias u orgánicas, la estructuración del ente municipal, sus competencias, atribuciones y obligaciones.

Derivado de lo señalado en los párrafos previos, es que surge la presente investigación, misma que se aplica al contexto chiapaneco del régimen municipal, donde como primer interrogante que surge es ¿Cuál es la naturaleza del Ayuntamiento como institución del derecho público mexicano?

Para poder contestar esta interrogante, resulta necesario estudiar a mayor profundidad la institución municipal, su conceptualización, tipología o clasificación, su conformación, la naturaleza jurídico – administrativa de su órgano de gobierno, así como la ideología de la representación aplicada a este nivel de gobierno, los cuales serán abordados en los siguientes subepígrafes.

1.1.1. El municipio en México

⁵ Se hace la acotación de que el municipio es gobernado de forma ordinaria por un Ayuntamiento, ya que conforme al mismo artículo 115, fracción I, párrafo *in fine*, de la CPEUM; se establece que en caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, y si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de las EEFF designarán de entre los vecinos del municipio a un Concejo Municipal que concluirán los períodos de mandato; por lo que estos supuestos pueden ser considerados de naturaleza extraordinaria.

Dentro del ámbito político, jurídico, social, o administrativo, es muy familiar hablar del municipio; posiblemente esto sea debido a la imperiosa característica que los seres humanos tienen de congregarse en comunidades, para satisfacer sus necesidades más elementales, tal como Aristóteles describía a las organizaciones comunales en su tiempo.⁶

El tipo de organización comunal que el filósofo griego señalaba en su obra, obedecía a un ente de autogobierno colectivo que precedía al establecimiento de las ciudades – estado denominadas *polis*, que caracterizaron a Grecia en la historia de las instituciones políticas. Sin embargo, esta peculiar forma de organización local hacía una mayor connotación en torno a aspectos de asociación religiosa y política de las familias, prescindiendo del elemento territorial, donde la *polis* era el centro de la vida política, el lugar de reunión, el santuario de esta asociación.⁷

No es hasta finales del periodo de la República Romana e inicios del Imperio, cuando se comenzó a utilizar la figura del municipio. El cual surge etimológicamente de las voces latinas *munus*, *munare*, que significan carga, gravamen o prestación. Este consistía en que los pueblos sometidos debían pagar un tributo al imperio a cambio del derecho a autogobernarse, este tributo es el *munus*. Por lo que podríamos entender que *municipium* es el conjunto de obligados a pagar el tributo, el cual consistía en cumplir determinadas prestaciones, pago de cuotas o servicios inclusive de carácter militar.⁸

La institución del *municipium* romano, cobró tal relevancia dentro de la estructura del imperio, que existió una clasificación dependiendo de las interacciones y relaciones que estas organizaciones locales tenían con el Imperio, de tal manera que se podía señalar que atendiendo a sus características contaban con ciertos grados de autonomía frente a Roma,⁹ clasificándose generalmente en los siguientes tipos:

⁶ Aristóteles, *La Política*, México, Editores Mexicanos Unidos S. A., 2004, p. 38.

⁷ Rendón Huerta Barrera, Teresita, *Derecho Municipal*, Tercera Edición, México, Editorial Porrúa, 2005, pp. 39 – 40.

⁸ Robles Martínez, Reynaldo, *El Municipio*, 9ª. Edición, México, Editorial Porrúa, 2009, pp. 21 – 22.

⁹ Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho Municipal*, 11ª. Edición, México, Editorial Porrúa, 2018, pp. 32 – 33.

Tabla 1. Tipología de municipios durante el Imperio Romano

<i>Sistema Electoral</i>	Características	Grado de autonomía
<i>municipia socii o municipia cum suffragio</i>	Se encontraban en la zona de influencia cercana a la capital romana, se podrían considerar como socios, especulativamente de origen latino, gozaban de plenitud de derechos.	Alto
<i>municipia foederata</i>	Se caracterizaron por surgir de convenios o pactos con el Imperio, que con el paso del tiempo y conforme a los intereses romanos, algunos de éstos llegaron a obtener plenitud de derechos, mientras que otros lo perdieron	Medio alto

<i>municipia coercita</i>	<p>L o s c u a l e s s e formaron a partir de la dominación romana sobre los territorios conquistados, tenían prácticamente nulas prerrogativas, o solamente la administración de cuestiones locales sin trascendencia política o económica, para el Imperio, por lo que no tenían representación ante Roma.</p>	Nulo
---------------------------	--	------

Fuente: Elaboración propia con base en Quintana Roldán, Carlos F., op. cit., p. 34.

Esta forma de organización se vio reflejada en la Hispania romana que, tras las oleadas invasoras de pueblos germánicos, paso a estar bajo la influencia del pueblo visigodo, posteriormente se integraría tanto en la Corona de Castilla, como en la Corona de Aragón. Durante gran parte de este periodo histórico el municipio concebido por los romanos fue prácticamente nulificado, dando paso nuevamente a formas de organización comunales, incorporando figuras como el *conventus publicus visionoru* o el *placitum*, que son las instituciones ancestrales de lo que ahora serían los cabildos abiertos.¹⁰

No obstante lo anterior, resulta oportuno hacer una precisión respecto al sistema institucional visigótico medieval, ya que las tradiciones jurídicas e institucionales romanas fueron hasta cierto punto adoptadas por este pueblo germano —al igual que muchos—, esto debido al largo periodo de interacciones de dichos pueblos con el imperio previo a su caída, asimismo no pasa desapercibido el papel que la iglesia católica jugo en la configuración de los

¹⁰ *Ibidem* pp. 37 – 38.

sistemas jurídicos medievales, que fueron dando forma a la identidad del municipio hispánico.¹¹

En otro orden de ideas, es de destacar que la península ibérica no solo fue invadida por los visigodos y otros pueblos germánicos, sino que durante el siglo VIII los musulmanes pertenecientes al califato Omeya conquistaron gran parte del territorio ibérico, manteniendo el control territorial por poco más de 700 años, instaurando sus propios sistemas de gobierno local similares al municipio, los cuales se encargaban de regular las actividades mercantiles, iluminar las calles, limpiarlas y protegerlas contra los ladrones, mantener las cañerías de agua, a través de las figuras con denominaciones que persisten en el vocablo hispánico, como *alcalde*, *alférez* o *alguacil*. Aunque, bajo la óptica de Salvador Valencia esta forma de organización no tuvo un mayor repunte en la institución municipal hispánica.¹²

Teniendo un mayor impacto a la institución municipal el proceso de reconquista de los territorios invadidos, ya que, como una medida para mantener el control de las tierras recuperadas los monarcas españoles —mediante la institución del vasallaje— determinaron la fundación de nuevos núcleos poblacionales con ciertas prerrogativas de autonomía concedidas a través de los *fueros*, medida que de igual manera aplico a los pueblos que ya existían, generando con esto un interés en la población vecindada para mantener el gobierno regional e impedir nuevas incursiones de los árabes en los territorios recuperados.¹³

Estos escenarios permitieron la configuración del municipio que fue trasplantado a México y Latinoamérica mediante la colonización. El establecimiento de ayuntamientos en las nuevas tierras americanas fueron los eslabones necesarios para la consolidación del engranaje que representó el colonialismo hispánico. En el caso concreto mexicano, es de reconocer que la implantación del sistema municipal resultó ser muy sencillo debido a que previamente existía una institución similar dentro de la organización político – administrativa mexicana —el

¹¹ *Idem.*

¹² Valencia Carmona, Salvador, *El municipio mexicano: génesis, evolución y perspectivas contemporáneas*, México, SEGOB – Sec. Cultura – INEHR – UNAM – IJ, 2016, pp. 51 – 52.

¹³ Andrade Sánchez, Justino Eduardo, *Derecho Municipal*, México, Oxford University Press, 2006, pp. 15 – 16.

calpulli—, misma que era una forma de organización en estricto sentido, a diferencia de las *gens* Griegas, atendiendo a que no se trataba de una gran familia, sino una alianza de familias, que para la consecución de sus fines establecían una serie de cargos de carácter representativos internos.¹⁴

Si bien hasta ahora se ha presentado brevemente a la institución municipal desde el aspecto histórico, y que en un epígrafe posterior se abordará de forma más exhaustiva la institución municipal mexicana y su forma de integración, este primer acercamiento permite ver el origen y evolución del municipio que, con algunas armonizaciones propias de las necesidades sociales y culturales acorde nuestros tiempos, aun se encuentra instaurado en todos los países que alguna vez pertenecieron al Imperio Español.

Actualmente se puede definir al municipio desde diversas perspectivas; pero dos posturas son las que han cobrado mucha relevancia, la primera de ellas ocurre desde la óptica sociológica donde se hace énfasis en la agrupación de personas, mientras que la segunda se orienta desde la institución jurídico – administrativa, en atención a su naturaleza de ente del derecho público.

Dentro de la perspectiva sociológica se encuentran definiciones como la que hizo el administrativista español Carlos García Oviedo, señalando que “el municipio es una agrupación natural de familias, formando una colectividad con fines propios y por tanto diferentes de sus componentes individuales, y que se encuentra situada en un territorio y que satisface necesidades originadas por la relación de vecindad.”¹⁵

Sumándose a este enfoque, Adolfo Posada, acotó que “lo característico del municipio es la vecindad, por eso podría decirse que el municipio es el núcleo social de la vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades y relaciones de la vecindad; el Municipio en efecto es esencialmente un núcleo de vecinos, o sea de personas que viven en un

¹⁴ Ochoa Campos, Moisés, *La Reforma Municipal*, 3ª. Edición, México, Editorial Porrúa, 1979, p. 29

¹⁵ García Oviedo, Carlos, *Derecho Administrativo*, Madrid, Editorial EISA, 1986, t. I, p. 658.

mismo espacio contiguo, seguido, el cual se define según las condiciones reales de vecindad”.¹⁶

Dentro de este mismo grupo ideológico encontramos a Martingnac, que de igual manera acota ve al municipio desde el factor social, es decir, desde el elemento de vecindad, señalando que:

*El Municipio es la reunión de varios individuos o familias ligadas entre sí por el vínculo de muchos siglos, de hábitos no interrumpidos, de propiedades comunes, de cargas solidarias y de todo lo que contribuye a formar una sociedad natural, no puede disolverse ni debilitarse la existencia material del municipio, no es una creación del poder público, ni tampoco es una ficción de la ley, precedió a ésta habiendo nacido como una consecuencia de la vecindad, de la vida en común, del disfrute pro indiviso de ciertos bienes y de todas las relaciones que de aquí se deriven.*¹⁷

De estas definiciones, se destaca que el elemento humano es preponderantemente necesario para la conformación del municipio, el cual que se encuentran vinculado a través de interacciones entre ellas para satisfacer las necesidades primarias para lograr desarrollarse en sociedad, estas vinculaciones podríamos encontrarlas desde un aspecto lingüístico, cultural, religioso, o inclusive biológico; donde a través de la organización estructural forman un ente gubernativo para tomar las mejores decisiones en beneficio de la colectividad.

Ahora bien, desde la óptica jurídico – administrativa, Miguel Acosta Romero, señala que el municipio “*en sí constituye una persona jurídica de derecho público, eminentemente política, cuya forma de gobierno puede variar de acuerdo a las modalidades que cada estado adopte sobre ese particular*”.¹⁸

Al igual cuando se realiza una búsqueda en una de las obras consultivas más representativas de México, como lo es el Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones

¹⁶ Posada, Adolfo, citado por Robles Martínez, Reynaldo, *op. cit.*, p. 24.

¹⁷ Martingnac, citado por Robles Martínez, Reynaldo, *op. cit.*, p. 23.

¹⁸ Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 17ª. Edición, México, Editorial Porrúa, 2004, p. 347.

Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, esta obra nos refiere al municipio como *“la organización político – administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la Federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, municipios, estados y Federación”*;¹⁹ definición que es muy acotada que se circunscribe al contenido del artículo 115 de la CPEUM.

Dentro de esta óptica jurídico – administrativista se encuentran las aportadas por la escuela francesa de la administración del siglo XIX y principios del XX, la cual ve a la institución municipal, no como un ente autónomo propio del esquema federalista, sino que aprecia a esta institución como una descentralización administrativa regional o territorial, es decir bajo la perspectiva de clásicos como Serra Rojas este es *“una forma de organización descentralizada, que tiene por finalidad la creación de una institución política, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el artículo 115 y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales, que expiden las legislaturas de los Estados...”*²⁰

Concepción que se reforzada por tratadistas como Gabino Fraga, donde categóricamente señala que el municipio, *“no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos en la Constitución; el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.”*²¹

Esta percepción que ubica al municipio con características políticas, jurídicas y económicas de una mera agencia o delegación del gobierno estadual, propia de la teoría francesa está francamente en desuso, sobre todo en países que adoptan el federalismo como forma de organización de Estado; ya que si bien el artículo 40 de la CPEUM, nos refiere que el federalismo mexicano es de carácter dual, es decir, compuesto por la Federación y las EEEF;

¹⁹ IJ – UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo L - O, México, Editorial Porrúa, 2009, voz Municipio

²⁰ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Primer Curso, 28ª. Edición, México, Editorial Porrúa, 2009, p. 584.

²¹ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 46ª. Edición, México, Editorial Porrúa, 2007, p. 206.

lo cierto es que en diversas disposiciones constitucionales establece tres esferas competenciales, repartidas entre la Federación, estados y municipios, mismas que denomina niveles u órdenes de gobierno.²²

Este desuso se ve tanto en los Estados de corte federal como en los unitarios o centralistas, por ejemplo: España o Chile. Sus municipios son creados por el poder legislativo y no por el ejecutivo; y al no encontrarse bajo la discrecionalidad de la administración pública ya no son considerados órganos descentralizados

Ahora bien, desde el ámbito local se han realizado definiciones del municipio, donde por citar un ejemplo de ello, en el estado de Chiapas, la otrora Ley Orgánica Municipal (en adelante LOM) en su artículo 2o., señalaba a la institución municipal *“como una institución de orden público, base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, constituido por una comunidad de personas, establecida en un territorio determinado, cuya finalidad consiste en promover la gestión de sus intereses, proteger y fomentar los valores de la convivencia local y prestar los servicios básicos que ésta requiera.”*²³

De la anterior redacción normativa se advierte un doble aspecto, el primero de ellos al destacar la constitución del municipio por la comunidad de personas que buscan el interés y protección de los valores comunales, nos encontraríamos ante la óptica sociológica; el segundo corresponde en su definición como la organización política y administrativa del Estado, misma que es la base de la división de su territorio, encontramos una clara referencia al aspecto jurídico – administrativo municipal.

²² Quintana Roldán, Carlos F., *op. cit.*, pp. 16 – 18.

²³ Congreso del estado de Chiapas, decreto número 185, Periódico Oficial del Estado, número 179, del 29 de julio de 2009.

La LOM fue abrogada para dar paso a la Ley de Desarrollo Constitucional en materia de Gobierno y Administración Municipal (en adelante LDCM),²⁴ norma que se encarga — como su nombre lo indica— de desarrollar los contenidos normativos que la Constitución Política del Estado de Chiapas (en adelante CPECH) establece en materia municipal; la LDCM en su artículo 2º., al igual que su antecesora, nos da una definición del municipio que se orienta aún más hacia la perspectiva jurídico – administrativa, donde específicamente señala que el municipio *“es la base de la división territorial, de la organización política y administrativa del Estado Libre y Soberano de Chiapas, está investido de personalidad jurídica propia, integrado por su población establecida en un territorio, caracterizado por un gobierno democrático en su régimen interior y la administración de su hacienda pública...”*²⁵

No obstante que la perspectiva sociológica de la concepción del municipio resulta interesante por incorporar elementos fácticos como pueden ser las relaciones culturales o familiares, esta corriente se ajusta más a la gestación de núcleos poblacionales y no necesariamente a un municipio, es decir, puede encontrar cobijo en la formación de poblaciones ya sean comunidades, pueblos o inclusive ciudades, donde los elementos señalados dentro de esta perspectiva interaccionan de forma fluida, sin embargo, el municipio es una agrupación de esos núcleos poblacionales que si bien pueden compartir esas cualidades, no son un requisito *sine qua non* para su creación, sino que puede atenderse a otros factores.

Estas posturas nos permiten ver que la concepción del municipio es preponderantemente jurídico–administrativa, ya que su creación, dependen de la realización de un acto jurídico por parte del Estado, éste acotado al ámbito territorial de la presente investigación, se ve reflejado en el contenido del artículo 45, fracción XIX, de la CPECH;

²⁴ Con la reforma constitucional local el 29 de diciembre de 2016, se crea una figura que hasta hace poco era desconocida en los marcos normativos mexicanos, estas son las Leyes de Desarrollo Constitucional, contenidas en los artículos 122 y 123 de la CPECH, normas que tienen como finalidad descargar a las constituciones de disposiciones que pueden ser emitidas en normas reglamentarias, y cuya posición jerárquica se encuentra entre la misma norma fundamental y las leyes ordinarias.

²⁵ Congreso del estado de Chiapas, decreto número 020, Periódico Oficial del Estado, número 346, del 31 de enero de 2018.

donde se advierte como competencia del Congreso del Estado, la posibilidad de crear o suprimir municipios de acuerdo a los contenidos de la ley respectiva.

Respecto de la remisión normativa señalada en el párrafo previo, se logra en el artículo 15 de la LDCM, de cuyo contenido se advierte que no solamente tenemos estos dos supuestos dentro de las atribuciones parlamentarias, sino de igual manera adiciona la posibilidad de modificación de un municipio preexistente, haciendo una remisión para estos efectos a la Ley de Municipalización del Estado de Chiapas, norma cuyo objeto radica en establecer los parámetros para establecer las bases y procedimientos para la creación, supresión o modificación de extensión territorial de los municipios en el estado de Chiapas.²⁶

De los supuestos normativos contenidos en la Ley de Municipalización; se advierte que para el surgimiento de un municipio e iniciar con el trámite parlamentario destinado a esta finalidad, se requiere la solicitud por parte del Titular del Poder Ejecutivo del estado, o bien, por los representantes de los núcleos poblacionales que quieren constituirse en municipio, en este último caso, se requiere el respaldo de la mayoría de los habitantes de estos núcleos.

Donde además de dicha solicitud deben cumplir como requisito que las poblaciones solicitantes tengan un pasado histórico y cultural común, o bien tengan un territorio conformado en una unidad geográfica continua, inclusive que se actualicen otras causas políticas, sociales, económicas o administrativas, y que derivado de éstas ya no respondan a las necesidades de asociación en vecindad con el municipio al que pertenecen al momento de la solicitud.

De igual manera la norma requiere que el nuevo municipio disponga de los recursos económicos necesarios para sufragar el gasto del aparato administrativo municipal, que se cuente con los inmuebles e instalaciones necesarias para el funcionamiento de los servicios públicos a cargo de este nivel de gobierno, así como que en caso de que el nuevo municipio se integre por varios poblados, se encuentren comunicados.

²⁶ Congreso del estado de Chiapas, decreto número 168, Periódico Oficial del Estado, número 294, del 10 de mayo de 2017.

Por lo que las solicitudes que cumplan estos requisitos, serán analizadas a la luz de que el nuevo municipio contribuya a la democracia, la paz, al desarrollo sustentable y equitativo, así como al bienestar social de su comunidad; posterior a ello, el órgano legislativo, en caso de estimar el cumplimiento de estos requisitos y valoraciones, emitirá el decreto correspondiente de creación del nuevo municipio.

De lo señalado se advierte que, en efecto, el factor primordial de la perspectiva sociológica del municipio como son los aspectos históricos o culturales, y aún el biológico, no son los detonantes del nacimiento del municipio, ya que primeramente esta hipótesis de necesidad de creación no es la única, sino que también puede deberse a aspectos territoriales, políticos, económicos o administrativos.

Mientras que, a efecto lograr la creación de un nuevo municipio se requiere la convergencia de los requisitos señalados y los medios probatorios que acrediten su cumplimiento, de estos últimos no se advierte que alguno sirva para la acreditación del aspecto histórico o cultura, como podría ser un dictamen antropológico que demuestre ese vínculo entre los habitantes.²⁷ Por otro lado, es necesario advertir que de igual manera intervienen las valoraciones por parte del Poder Legislativo que demuestren la factibilidad de su surgimiento.

²⁷ La documentación que se presenta junto a la solicitud de creación de nuevos municipios, mismos que servirán para acreditar el cumplimiento de los requisitos destinados a lograr dicha finalidad, en términos del artículo 7, de la Ley de Municipalización, son:

- I. Propuesta de nombre para el municipio y su cabecera municipal;
- II. Censos de población, agropecuarios, comerciales e industriales, según las actividades económicas del poblado o de los poblados que se propongan para la integración del nuevo municipio;
- III. Descripción de sus límites y colindancias territoriales;
- IV. Señalar para la cabecera municipal, la relación de edificios y terrenos con que cuente para destinarlo a las oficinas municipales, la prestación de los servicios públicos municipales y escolares de al menos el nivel básico de educación;
- V. Descripción de la existencia de vías de comunicación entre el poblado que se proponga como cabecera municipal con la capital del Estado y con los demás centros de población que vayan a formar parte del nuevo municipio; y
- VI. El cálculo aproximado de los ingresos y egresos que pueda tener la hacienda pública municipal.

Atento a lo vertido, se puede concluir que la concepción del municipio en México parte de la perspectiva jurídico-administrativa, ya que su nacimiento depende del reconocimiento del Estado, mediante la emisión de actos de autoridad, en este caso del Poder Legislativo local, así como la concurrencia del cumplimiento de requisitos y valoraciones establecidas en la ley, donde al verse satisfechos la autoridad resolutora mediante un acto jurídico da vida a la institución, por lo que se cumplen los elementos definitorios de una persona jurídica de derecho público.

1.1.2. La tipología de los municipios

El Diccionario de la Real Academia Española, define por tipología al estudio y clasificación de tipos que se practica en diversas ciencias; de igual manera define el vocablo tipos, que dentro de diversas acepciones destacan las relativas a que se debe de entender por un modelo, clase o ejemplo característico de una especie, género o para el caso que nos ocupa una institución.²⁸

El establecimiento de tipologías como herramientas de las ciencias sociales, permiten conocer la realidad mediante la segmentación, división y ordenación de un fenómeno, situaciones o instituciones a partir de características comunes; sin que esto signifique el simple agrupamiento de los datos relativos al objeto de estudio, sino que implica la realización de un ejercicio de estudio y análisis que permita la construcción de una hipótesis que explique el significado de cada tipo o clasificación mediante una serie de características metodológicas.²⁹

De estas características de método, se destacan tres aspectos a considerar en la construcción de una tipología, el primero radica en que cada uno de los sujetos estudiados puedan ser clasificados categóricamente en uno solo de los tipos principales; el segundo deriva de que las dimensiones diferenciadas en tipos se encuentren explícitamente definidas y

²⁸ Real Academia de la Lengua Española, *Diccionario de la Lengua Española*, voces “Tipología y Tipo”, disponible en: <https://dle.rae.es/>

²⁹ Sánchez Martínez, Luis Alberto, “Apuntes para el estudio de las tipologías municipales”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, México, números 42, 43 y 44, 1993, p. 16.

distinguidas en cuanto a los elementos que componen cada tipo; y el tercero, radica en que estas dimensiones sean de importancia relevante para el desarrollo de la investigación que se pretende abordar.³⁰

Ahora bien, la construcción de una clasificación o tipología no será igual para todos los objetos de estudio o resolver un mismo problema, sino que se requiere de una elaboración o rediseño en atención a los requerimientos de cada supuesto de análisis, esto con el objetivo tener una mejor aproximación a los supuestos que motivaron el estudio.

Para citar algunos ejemplos de esto y acotándolo a la institución municipal, veremos una serie de tipologías enfocadas principalmente a dotar de elementos destinados a una mejor toma de decisiones gubernamentales que permitan hacer un uso más eficiente de los recursos y medir los resultados obtenidos.

Es precisamente el contexto municipal dentro del territorio mexicano, lo que motiva este subepígrafe, ya que, al ser esta institución la base de la división político-administrativa de las EEFF, nos encontramos con un gran número de municipios cuyas características varían de un estado a otro, inclusive dentro de un mismo estado no existe una hegemonía en las características de los municipios que lo conforman, es derivado de ello que el establecimiento de clasificaciones acordes a las características comunes entre varios municipios resulta necesaria para la adecuada implementación de políticas gubernamentales.

El establecimiento de tipologías no es una herramienta político – social moderna, sino que, como se ha visto previamente, históricamente se puede seguir la pista de estos ejercicios desde la adopción de la figura de municipio en el Imperio Romano reconociéndose las diferencias entre éstos, dando una singular clasificación en torno a su derecho como integrante del Imperio o no y que, dentro de otras prerrogativas, traía consigo el reconocimiento de sus habitantes con el estatus de ciudadano romano. De igual manera ocurrió durante la edad media, siendo ejemplo de ello, los fueros otorgados a los territorios y ciudades durante la

³⁰ *Ibidem* pp. 16 – 17.

reconquista española, mismos que representaban una serie de privilegios diferenciados en comparación con los demás municipios de la península Ibérica.

Actualmente se han realizado una serie de tipologías municipales con base en elementos censales, desarrollo humano, salud, educación, infraestructura, cultura, lengua, entre otros; de acuerdo a los fines específicos que perseguimos en la tipificación municipal, pudiendo no ser construcciones multidimensionales generadas a través de variables que permitan generar datos diferenciadores entre los municipios.

No obstante ello, existe una clasificación municipal que ha permeado en las diversas disciplinas que tienen interacción con la vida municipal, que si bien fue establecida en hace más de treinta años en el Manual de Administración Municipal emitido por la otrora Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, sigue siendo comúnmente utilizada en los estudios de derecho municipal y de administración pública, misma que de forma genérica establece diferenciadores generados a partir del número de habitantes, principales actividades económicas, educación, capacidad operativa de servicios públicos, así como presupuesto y captación tributaria; agrupando a los municipios en una clasificación de metropolitanos, urbanos, semiurbanos y rurales.³¹

Si bien esa clasificación es la que más ha trascendido en el contexto doctrinario, así como en los parámetros para el establecimiento de políticas públicas, son dos tipologías que se vinculan estrechamente con nuestra investigación.

Por un lado, podemos encontrar a aquella que se deriva de una variable poblacional y que impacta en la integración del órgano de gobierno municipal, estableciéndose el número de miembros que componen el ayuntamiento a partir del número de habitantes.

Lo anterior puede encontrarse en el contenido del artículo 38 de la LDCM, de la cual se advierten tipos de integración de ayuntamientos tanto para cargos electos mediante los sistemas electorales de mayoría relativa, como de representación proporcional, partiendo de

³¹ Quintana Roldán, Carlos F., *op. cit.*, pp. 433 – 437.

una variable numérica de habitantes, es así que se clasificaran a los municipios con hasta 15,000 habitantes, aquellos con más de 15,000 y menos de 100,000 habitantes, así como los que cuentan con más de 100,000 habitantes; de igual manera dicho dispositivo legal prevé una segunda clasificación que adiciona miembros de ayuntamiento para aquellos que cuentan con hasta 15,500 habitantes y otra para aquellos con más de 15,500, a efecto de hacer más visible esta tipología de los municipios chiapanecos, de acuerdo a su integración, se presenta la siguiente tabla:

Tabla 2. Tipología de municipios derivado de su integración

Mayoría Relativa		Representación Proporcional	
Hasta 15,000 habitantes	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente • Síndico Propietario • Síndico Suplente • 3 Regidores Propietarios • 3 Regidores Suplentes 	Hasta 15,500 habitantes	<ul style="list-style-type: none"> • 2 Regidores Propietarios
Más de 15,000 hasta 100,000 habitantes	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente • Síndico Propietario • Síndico Suplente • 5 Regidores Propietarios • 3 Regidores Suplentes 		
Más de 100,000 habitantes	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente • Síndico Propietario • Síndico Suplente • 6 Regidores Propietarios • 4 Regidores Suplentes 	Más de 15,500 habitantes	<ul style="list-style-type: none"> • 3 Regidores Propietarios

Fuente: Elaboración propia con base en el artículo 38 de la LDCM.

Si bien esta de esta tipología se pudiese advertir que bajo estos parámetros en Chiapas existen hasta cinco tipos de municipios basados en su número de integrantes, lo cierto es que ese número de tipos puede verse triplicado ya que la norma de remisión que refiere el artículo 38 de la LDCM, es la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas (en adelante LIPEECH) mismo que en su artículo 25, párrafos 9 y 10, contiene una hipótesis normativa adicional misma que implica las posibilidades de que no sean asignados los regidores de representación proporcional.

La segunda tipología se centra en el sistema electoral mediante el cual es electo el ayuntamiento, donde encontramos elecciones municipales que se realizan mediante la participación de partidos políticos, así como los principios y reglas establecidas en el marco normativo vigente, mismo que impacta en todas las elecciones en los tres niveles de gobierno, es decir, federales, estatales y municipales y que encuentran sustento en los artículos 41, 115 y 116, de la CPEUM. Mientras que por otro lado, nos encontramos con los municipios que realizan sus elecciones mediante sistemas normativos internos, o sea, aplicando sus usos y costumbres para la integración de sus órganos de representación municipal.

Si bien, afirmar que esta distinción en las formas de elegir a los representantes municipales constituye una tipología, puede dar pie a considerar que no se cuenta con un suficiente respaldo doctrinario al respecto, es necesario señalar que en este trabajo de investigación se le otorga tal distinción atendiendo a la construcción casuística que los órganos jurisdiccionales han realizado en torno al advenimiento de los sistemas normativos internos en el ámbito electoral, y por consiguiente el establecimiento de un régimen diferenciado municipal.

Misma que se ha realizado a partir de la concepción del pluralismo jurídico, el cual puede definirse, como *“la coexistencia de espacios legales superpuestos interconectados e interrelacionados”*,³² es decir que, desde en un mismo ámbito de validez espacial, temporal y

³² Ianello, Pablo, “Pluralismo Jurídico”, en Fabra Zamora, Jorge Luis y Nuñez Vaquero, Álvaro, (Eds.), *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, vol. 1, p. 767.

material, coexisten dos sistemas normativos que se reconocen mutuamente; abundando en la contextualización del pluralismo jurídico John Griffiths nos refiere que “*Un sistema jurídico es pluralista cuando el soberano establece regímenes jurídicos diferentes para grupos diferentes de la población*”.³³

Esta perspectiva se ve reflejada en el contexto del artículo 2º, párrafo segundo, de la CPEUM, del cual se advierte “*La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.*”

Dicho artículo, en su apartado A, fracciones I y III, de igual manera reconoce el derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos originarios para decidir sus formas de convivencia, organización social, económica, política y cultural, así como para elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno.

El reconocimiento de la pluriculturalidad del estado mexicano, por parte de la reforma al artículo 2º constitucional de 2001, a decir del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante TEPJF), implicó el reconocimiento del pluralismo jurídico que *de facto* existía con anterioridad, al reconocer la existencia de sistemas jurídicos distintos al legislado formalmente, por lo que los mecanismos indígenas de producción del derecho se incorporan a las fuentes del derecho en nuestro país, dejando atrás el monismo jurídico que imperaba en ese entonces, que reconocía a un único sistema jurídico centralizado y jerarquizado.³⁴

³³ Griffiths, John, citado en Renfigo Castañeda, Carlos Adolfo, *et al.*, “Pluralismo Jurídico: Implicaciones epistemológicas”, *Revista Inciso*, Colombia, volumen 15, 2013, pp. 27 – 40.

³⁴ *Cfr.* Sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el Recurso de Reconsideración con número de expediente SUP-REC-33/2017, de fecha 12 de julio de 2017, disponible en: <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2017/REC/SUP-REC-00033-2017.htm>

Y es que previo a la celebración de comicios mediante usos y costumbres de los pueblos indígenas —en la pragmática política—, lo que imperaba era que estas comunidades elegían a sus representantes mediante esas prácticas ancestrales, y mediante acuerdos políticos estos representantes posteriormente eran registrados como candidatos y llevados a una contienda electoral, a efecto de legitimar jurídicamente los acuerdos tomados por estas comunidades.³⁵

Ahora bien, la idea de la coexistencia de dos sistemas jurídicos, es decir el derivado de los usos y costumbres indígenas, mismo que encuentra sustento en el artículo 2º de la CPEUM y el formalmente legislado, mismo que trae aparejado el reconocimiento de un régimen municipal diferenciado, no tiene unanimidad en la casuística jurídica, tal como puede apreciarse en el voto particular efectuado por el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN) José Fernando Franco González Salas, en donde señaló que:

... en la actual redacción de los artículos 2º y 115 de la Constitución Federal, es posible concluir que en ningún momento se buscaba crear un régimen municipal diferenciado para las comunidades indígenas. El municipio libre sigue siendo la organización básica administrativa de las entidades federativas que tienen la obligación de procurar los derechos de las personas que habitan en los territorios que los integran, ya sea que la población de que se trate sea indígena o no.³⁶

No obstante, la existencia del disenso particular presentado, los criterios sostenidos al reconocimiento del pluralismo en el sistema jurídico mexicano, se encuentra en desarrollo, aunque es de hacer mención que se ha generado como un criterio orientador en la resolución de controversias en las que se encuentre el reconocimiento de las instituciones normativas indígenas, tal como puede observarse en la Tesis LII/2016, del TEPJF, misma que se presenta en su literalidad para mayor claridad:

SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SE INTEGRA POR EL DERECHO INDÍGENA Y EL DERECHO FORMALMENTE LEGISLADO. El reconocimiento del derecho a la libre

³⁵ De la Garza Talavera, Rafael, *Usos y costumbres y participación política en México*, México, TEPJF, 2018, pp. 63 – 64.

³⁶ *Cfr.* Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Controversia Constitucional con número de expediente 32/2012, de fecha 29 de mayo de 2014, disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=138752>

determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas contenido en el artículo 2º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; así como en la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos Indígenas, implica una modificación sustancial del paradigma del sistema jurídico mexicano, al reconocer que el derecho indígena, conformado por los distintos sistemas normativos de cada pueblo y comunidad, se encuentra al mismo nivel que el derecho formalmente legislado. Por tanto, el derecho indígena no debe ser considerado como simples usos y costumbres, que conforme al sistema de fuentes del derecho, constituyen una fuente subsidiaria y subordinada, pues se trata de dos ordenamientos jurídicos distintos que se encuentran en una relación de coordinación. Por tanto, el sistema jurídico mexicano se inscribe en el pluralismo jurídico, el cual considera que el derecho se integra tanto por el derecho legislado formalmente por el Estado, como por el derecho indígena, generado por los pueblos indígenas y las comunidades que los integran. El reconocimiento del pluralismo jurídico e interlegalidad, así como la aplicación de los sistemas normativos indígenas en los juicios que involucren a las comunidades o sus integrantes, es necesario para que sea efectivo el derecho a la libre determinación y su autonomía, así como para preservar su identidad cultural diferenciada y formas propias de organización político-social.³⁷

La pragmática jurídico–electoral, en torno a la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas para determinar sus formas de organización político-administrativas, así como la forma en que las eligen, trajo consigo el reconocimiento de que el sistema constitucional mexicano contempla la existencia de regímenes municipales diferenciados.

En ese contexto, se reconoce que de conformidad con el contenido del artículo 115, de la CPEUM, el municipio libre es una institución político–administrativa fundamental del estado mexicano, éste se caracteriza por ser flexible, sin que ello implique la creación de un nuevo nivel de gobierno o un tipo diferente de municipio, lo que posibilita a la consideración de la existencia de regímenes municipales diferenciados, derivado de los contextos normativos y fácticos de los municipios como base de la división territorial y de la organización político-

³⁷ Tesis LII/2016, SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SE INTEGRA POR EL DERECHO INDÍGENA Y EL DERECHO FORMALMENTE LEGISLADO. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, pp. 134 - 135.

administrativa de las EEFF, en términos del primer párrafo del propio artículo 115 constitucional.³⁸

Bajo ese tenor, partiendo de los criterios casuísticos instrumentados por la SCJN, así como por el TEPJF, podemos concluir que actualmente existen dos regímenes municipales diferenciados, por un lado, el de los municipios indígenas, cuyos procesos electorales son determinados mediante sus sistemas normativos internos, es decir, la integración y elección de los representantes municipales, se realizan a través de sus normas autogestionadas; mientras que por otro lado encontramos a los municipios que se rigen por el derecho formalmente legislado y que encierra sustento el artículo 115 de la CPEUM, las constituciones particulares de las EEFF, las leyes orgánicas municipales respectivas.³⁹

De igual manera, estas últimas se encuentran sujetas a las reglas electorales contenidas en las Leyes Generales de, Instituciones y Procedimientos Electorales, y de Partidos Políticos,⁴⁰ el Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral (en adelante INE),⁴¹ así como en la normatividad que para tal efecto expidan las EEFF, a partir de la reforma constitucional en materia político electoral de 2014,⁴² resultan aplicables para todas las elecciones de los tres niveles de gobierno en el territorio mexicano, creándose una especie de distribución de competencias entre el INE y los organismos públicos locales electorales (OPLES).

³⁸ Ver sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaídas en los expedientes SUP-REC-33/2017, SUP-REC-39/2017, SUP-JDC-1865/2015 y SUP-JDC-1966/2016, disponibles en: <https://www.te.gob.mx/buscador/>

³⁹ En el contexto chiapaneco como fue precisado previamente, la regulación orgánica de los municipios se encuentra contenida en la LDCM.

⁴⁰ Diario Oficial de la Federación, tomo DCCXXVIII, número 18, de fecha 23 de mayo de 2014, disponibles en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345952&fecha=23/05/2014

⁴¹ Si bien se trata de un Reglamento emitido por una autoridad administrativa, su observancia obligatoria para los OPLES, deriva de las facultades especiales de atracción del INE, contenidas en el artículo 41 de la CPEUM.

⁴² Diario Oficial de la Federación, tomo DCCXXV, número 6, de fecha 10 de febrero de 2014, consultable en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014

En el Estado de Chiapas, la elección de miembros de ayuntamiento, hasta el año 2019, sólo se realizaba a través del sistema electoral mixto, donde las postulaciones de candidatos únicamente se daba con la intervención de los partidos políticos con acreditación y registro ante la autoridad administrativa electoral local; siendo el primer ejercicio de una elección mediante sistemas normativos internos, el ocurrido en el Municipio de Oxchúc, el 15 de enero de 2019.⁴³

Si bien, en el capítulo segundo nos adentraremos a mayor profundidad en lo que respecta a la elección por ambos sistemas de las autoridades municipales en el Estado de Chiapas, este estudio previo nos sirve como punto de partida para el reconocimiento de un régimen diferenciado en la elección de miembros de Ayuntamiento en el ámbito local.

Bajo esa premisa, debemos de comenzar a ver la posibilidad de que los regímenes diferenciados permiten adaptar a las particularidades propias de los municipios ya sean éstas históricas, sociales, económicas y culturales; cuya divergencia permite transitar una democracia sólida y acorde a dichas particularidades, donde la apertura de sistemas electorales que permitan cierta flexibilidad de configuración en cuanto a la forma de integración de sus autoridades municipales, así como en su mecanismo de elección, puedan representar una mayor calidad en la democracia local.

1.1.3. El Ayuntamiento y su naturaleza

Los municipios como personas jurídicas del derecho público y, de conformidad con lo establecido en el artículo 115 de la CPEUM, nivel de gobierno del estado mexicano, requiere de la instauración de un ente que se encargue precisamente de las acciones de gobierno y administración dentro del ámbito territorial en el que se circunscribe la institución municipal.

⁴³ Acuerdo IEPC/CG-A/002/2019, del Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana, por el que se declara la validez de los resultados del proceso de consulta por el que la ciudadanía de Oxchúc, Chiapas, determinó el sistema de elección de sus autoridades municipales, documento que puede ser consultado en la página oficial del IEPC Chiapas: <http://www.iepc-chiapas.org.mx/archivos/sesiones/acuerdos/2019/ACUERDO%20IEPC.CG-A.002.2019.pdf>

Alrededor del orbe se han presentado diversas modalidades en las que se asume el gobierno de un municipio, de tal manera que siguiendo los comentarios de Quintana Roldan, doctrinariamente se reconocen principalmente a los sistemas de gobierno municipales por comisión, por órganos duales o binarios (alcalde – consejo), por gerente (*city manager*), prefecto unipersonal o delegado central;⁴⁴ en el caso mexicano la redacción del artículo 115, fracción I, de la CPEUM, no permite la creación de otra figura que la del Ayuntamiento.⁴⁵

La palabra Ayuntamiento proviene del latín *adiunctum*, que a su vez deriva de *adiungere*, que puede interpretarse como, juntar, unión de dos o más individuos para formar un grupo. Según vimos en epígrafes previos, el municipio desde sus más remotos orígenes ha sido gobernado por un cuerpo colegiado al que se conoce como Ayuntamiento, pero también se emplean las expresiones consejo, junta, cuerpo edilicio o comuna; y por lo regular a sus integrantes genéricamente se identifican como concejales o ediles.⁴⁶

Por lo que el Ayuntamiento, puede ser comprendido como una asamblea deliberante de representación popular que se encarga del gobierno municipal y se integra con ciudadanos que son electos por medio de votación directa o indirecta, mediante los sistemas de mayoría relativa y de representación proporcional. Donde el Ayuntamiento atendiendo a que es el primer eslabón de los niveles de gobierno, se puede concebir como el representante más inmediato y directo de la población, ahí su importancia para el sistema democrático nacional.

Ahora bien, los doctrinarios del municipio mexicano definen esta institución desde ópticas diversas, aunque todos resaltan la cualidad de ser un órgano colegiado siguiendo a Quintana Roldán, lo define como “*el órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa, que tiene a su cargo el gobierno y la administración del Municipio, integrado por un*

⁴⁴ Quintana Roldán, Carlos F., *op. cit.*, p. 203.

⁴⁵ Con salvedad de los casos excepcionales cuando ocurra la desaparición de un Ayuntamiento por las causas previstas en la legislación, se establece la figura de Concejos Municipales, en términos del párrafo *in fine* de la fracción I, del mismo artículo.

⁴⁶ Andrade Sánchez, Justino Eduardo, *op. cit.*, p. 138

*presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas de cada estado.”*⁴⁷

Por su parte, Reynaldo Robles al referirse al Ayuntamiento, hace una acotación mayor en cuanto a su definición y conceptualización, mismo que lo describe como:

*un órgano de gobierno colegiado, que toma sus decisiones por deliberación y mayoría de votos, se integra con individuos que son electos, es una asamblea popular, es el órgano principal y máximo del Gobierno Municipal, en donde se concreta para su representación, la personalidad del Municipio, la voluntad del Municipio y por quine se ejerce todo el poder municipal. Además, el Ayuntamiento es el medio de comunicación directo entre el Municipio y el Estado, es el medio por el cual los integrantes de la población de un Municipio ejercer un autogobierno.*⁴⁸

Desde la construcción normativa, se advierte en los contenidos de los artículos 80 y 81, de la CPECH; así como de los 29 al 33 de la LDCM; se desprende que el gobierno de los municipios estará a cargo de forma exclusiva por los ayuntamientos, los cuales serán asambleas deliberantes y tendrán autoridad y competencia propias en los asuntos que se sometan a su decisión, sin que medie autoridad intermedia alguna en su interlocución con el gobierno estadual, mismo que será designado por elección popular directa, realizada con apego a las disposiciones legales correspondientes, cuyos miembros deberán observar los principios de buen gobierno, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia.

La SCJN al resolver la Controversia Constitucional 14/2001,⁴⁹ promovida por el Ayuntamiento de Pachuca de Soto, Hidalgo en contra de las reformas a la Ley Orgánica Municipal de dicho estado, donde si bien el punto medular en dicho asunto consistió en torno a la invasión de esferas competenciales de los municipios y su potestad reglamentaria, así como el derecho a su organización interna y los alcances de la libertad municipal; en sus

⁴⁷ Quintana Roldán, Carlos, *op. cit.*, p. 207

⁴⁸ Robles Martínez, Reynaldo, *op. cit.*, pp. 211 - 212

⁴⁹ *Cfr.* Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación recaída en la Controversia Constitucional 14/2001, emitida el 07 de julio de 2005, disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=42603>

argumentos se hicieron razonamientos muy importantes respecto de la naturaleza jurídica de los ayuntamientos.

En la sentencia de mérito, la SCJN señaló con precisión el alcance de la concepción colegiada del ayuntamiento derivado del contenido del artículo 115, fracción I, de la CPEUM; atendiendo a que la clasificación en la integración del ayuntamiento por un presidente, síndicos y regidores, no implica que exista una diferenciación en su calidad de miembros del colegiado municipal, es decir, de forma independiente al cargo que se ostente dentro de un ayuntamiento, los derechos son iguales en el contexto de las decisiones que se tome como máximo órgano de gobierno de un municipio.

Estos razonamientos giraron alrededor de las potestades del Presidente Municipal, y la diferenciación que el artículo 53 de la Ley Orgánica Municipal hidalguense realizaba en favor de los Presidentes Municipales, concluyendo que dicha diferencia era inconstitucional por los siguientes motivos:

Al respecto, este Alto Tribunal considera que dicha facultad es inconstitucional, en atención a los siguientes razonamientos:

a. El artículo 115, fracción I, primer párrafo, establece la tipología de los funcionarios integrantes del Ayuntamiento como cuerpo colegiado al establecer que deberá estar conformado por el presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. El precepto en mención, en la parte que interesa, dispone:

"Artículo 115. ...

"I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al Gobierno Municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado."

b. De la lectura del texto anterior y, en general, del artículo 115 constitucional, se concluye que no existe ningún rango jerárquico entre los miembros del Ayuntamiento, esto es, todos los munícipes actúan en un plano de igualdad y que la única diferencia que pudiera establecerse entre ellos es por razón de competencia.

c. Si el Ayuntamiento es un órgano colegiado, entonces se sobreentiende que sus decisiones también las adopta de manera colegiada, ya sea por una mayoría simple o calificada, decisiones en las cuales interviene el presidente municipal como miembro del Cabildo. En este supuesto, deben encontrarse los reglamentos y decretos municipales competencia de los Ayuntamientos, cuya emisión constituye una de las principales prerrogativas de los Ayuntamientos, según lo dispone la fracción II, primer párrafo, del artículo 115 constitucional.

d. De ahí entonces que si el presidente municipal ha tenido intervención en la elaboración de un reglamento o decreto y ha ejercido su derecho de voz y voto en la toma de esa decisión colegiada, entonces resulta excesivo que se le confiera el derecho de veto sobre tales decisiones. Máxime que, en términos del artículo 53 impugnado, se requiere de una votación calificada para superar las observaciones que en su caso formule el presidente.

Con lo anterior se advierte que el precepto impugnado otorga un rango de superioridad al presidente municipal por lo que respecta a la elaboración de normas, lo cual constituye, en el caso concreto, un contrasentido con la naturaleza jurídica del Ayuntamiento como órgano colegiado, máxime porque la Constitución Federal no reconoce en favor del presidente municipal algún privilegio en la toma de decisiones, ni lo coloca en una posición jerárquicamente superior en relación con los demás integrantes del Ayuntamiento.⁵⁰

Por lo que atento a lo anterior, al reconocer que la naturaleza jurídica del ayuntamiento, como órgano colegiado deliberativo y democrático encargado del gobierno del municipio, tanto desde la perspectiva doctrinaria, normativa y jurisprudencial, se puede concluir que el gobierno municipal no recae en un solo individuo como en el terreno de lo fáctico puede ser el Presidente Municipal, sino que, es la totalidad de los miembros del ayuntamiento que mediante su actuación colegiada la que tiene por objeto el gobierno municipal, sin que exista una diferenciación de sus miembros cuando ésta trabaja en pleno.

1.1.4. La representación municipal

En la actualidad es muy difícil hablar de estados democráticos sin tener en cuenta el papel que la representación política juega en el contexto político y jurídico en la integración de los órganos de gobierno; en el México, la CPEUM en sus artículos 39, 40 y 41 párrafo primero, establecen las bases del gobierno representativo mexicano, señalando:

⁵⁰ *Idem.*

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Por lo que corresponde a las EEFF y los municipios, la misma CPEUM hace un claro énfasis en la modalidad que éstos deben de tener dentro su artículo 115, párrafo primero, al decirnos que *“los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre...”*

Como puede apreciarse en los contenidos normativos referidos, el factor representativo se encuentra establecido de tal forma, que no existe otro medio diferente a éste para tomar como parte de su organización política, es decir, lo encontraremos en los tres niveles de gobierno de nuestra nación, federal, estatal y municipal; pero ¿Qué es en esencia la representatividad a la que se refiere nuestra CPEUM?

La idea de la representación puede extenderse muchos siglos atrás, teniendo como ejemplo la ocurrida en la antigua Grecia, o bien, los esquemas de monarquías electivas que ocurrían en la baja edad media, o los escenarios de participación de príncipes electores durante el periodo del Sacro Imperio Romano Germánico; sin embargo, la concepción moderna de representatividad viene a nosotros de la mano del pensamiento pre ilustrado, así como de los movimientos revolucionarios francés y americano.

Es así que, la primera vez que se realiza un estudio complejo de la representación es derivada de las aportaciones realizadas por Thomas Hobbes, en su clásica obra *Leviatán*, en ella Hobbes señala que *“una persona es aquel cuyas palabras o acciones son consideradas o como suyas, o como representando las palabras o acciones de otro hombre, o de alguna otra cosa a la cual son atribuidas, ya sea con verdad o por ficción”*⁵¹

Hobbes continúa haciendo claramente una diferencia entre ambos supuestos, donde una persona natural, es aquella que habla y actúa por si misma, mientras que cuando se realizan acciones y representaciones de palabras de otros, estaremos ante la presencia de una persona artificial o imaginaria. De ésta última acota:

*De las personas artificiales, algunas tienen sus palabras y acciones apropiadas por quienes las representan. Entonces, la persona es el actor, y quien es dueño de sus palabras y acciones, es el autor. En este caso, el actor actúa por autoridad. Porque lo que con referencia a bienes y posesiones se llama dueño y en latín dominus. Y así con el derecho de posesión se llama dominio, el derecho de realizar una acción se llama AUTORIDAD. En consecuencia, se comprende siempre por autorización un derecho a hacer algún acto; y de hecho por autorización, es lo realizado por comisión o licencia de aquel a quien pertenece el derecho.*⁵²

De las palabras de Hobbes, podemos identificar que esa persona artificial se materializa en la figura del Estado, mismo que realiza sus actos a partir de la autoridad otorgada desde las ideas contractualistas, en las que los “dueños” del derecho primigenio de actuación son las personas y que, ante la imposibilidad material para actuar en conjunto, requieren de un ente artificial que se encargue de generar los satisfactores colectivos; al respecto Sabine, al referirse al pensamiento hobbesiano en estudio, señala que *“En efecto un cuerpo social no tiene existencia sino a través de sus autoridades constituidas, y sus miembros no tienen derechos salvo por delegación”*.⁵³

⁵¹ Hobbes, Thomas, *Leviatán*, trad. Stellino, Ana, 6ª. Edición, México, Ediciones Gernika, 2007, t. I, p. 166.

⁵² *Ibidem*, p. 167.

⁵³ Sabine, George H., *Historia de la Teoría Política*, trad. Herrero, Vicente, 3ª. Edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2009, p. 364.

Si bien la idea de la representación como forma de gobierno, no surgió como un sinónimo de democracia, sino que sus grandes impulsores como lo son James Madison y Sieyès, señalaban que era esencialmente diferente y, además preferible, su concepción radicó, según el último, en que se trataba de un esquema de gobierno más apropiado a las necesidades de los tiempos modernos.

Lo anterior, atendiendo a que se trataba de una especie de división del trabajo, en donde la sociedad en general se dedica a la producción y el intercambio económico, los cuales no tenían todo el tiempo disponible para hacer uso de ejercicios democráticos directos, como en la antigüedad, por lo que un grupo de ciudadanos electos era el que se debía de encargar de los asuntos públicos a tiempo completo; por su parte Madison señalaba que, ese grupo de ciudadanos electos deberán ser ciudadanos cuya sabiduría les permitiese discernir mejor los intereses públicos, donde su patriotismo y amor a la justicia los haría menos susceptibles a consideraciones temporales o parciales.⁵⁴

A diferencia de los primeros Estados en que se reflejaron los esquemas de gobierno representativo, en donde imperaba una participación limitada de la sociedad en la elección de sus representantes, por citar un ejemplo el voto censitario, con el devenir de los tiempos y la adopción del sufragio universal, el pluralismo político, la regulación constitucional de los procesos de elección de representantes, han cambiado la concepción de la representación como forma de gobierno, Manin en su obra refiere cuatro principios primordiales en los regímenes representativos:

- 1) *Quienes gobiernan son nombrados por elección con intervalos regulares.*
- 2) *La toma de decisiones por los que gobiernan conserva un grado de independencia respecto de los deseos del electorado.*
- 3) *Los que son gobernados pueden expresar sus opiniones y deseos políticos sin estar sujetos al control de los que gobiernan.*

⁵⁴ Manin, Bernard, *Los Principios del Gobierno Representativo*, trad. Vallespín, Fernando, Madrid, Alianza Editorial, 2006, pp. 1 – 2.

4) *Las decisiones públicas se someten a un proceso de debate.*⁵⁵

Estas ideas centrales, se ven hasta hoy en día cuando se trata de ubicar doctrinariamente a la representación, tal como podemos apreciar en la definición dada en el Diccionario del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, mismo que sobre la representación política hace las siguientes acotaciones:

Es el resultado del proceso mediante el cual una comunidad ha seleccionado y ha elegido a alguno o algunos de sus miembros para que se hagan cargo, defiendan, argumenten, los temas y los intereses que son comunes. Así, la comunidad lo hace su representante y lo coloca en un órgano de discusión y decisión del gobierno.

...

En la actualidad el término representación política contiene varias condiciones y presupuestos:

Es una relación de muchos, decenas, miles, millones, con uno, que es su representante.

Los representados ceden su confianza –mediante el voto libre y voluntario– a la acción y la competencia del representante.

*El representante actúa en nombre de otros y lo hace a condición de trabajar en interés de los representados.*⁵⁶

Es decir, podríamos señalar que los actuales sistemas constitucionales son sustancialmente desde sus aspectos jurídicos y políticos, independientemente de los cambios sociales que se han venido dando en nuestras sociedades occidentales, muy parecidos a los que se establecieron en los primeros Estados constitucionales posteriores a las grandes revoluciones.

Por otro lado, encontramos estudios que ven a la representación desde diversas ópticas, inclusive, Hanna Fenichel Pitkin, precisa que el concepto de representación resulta ser tan

⁵⁵ *Ibidem* p. 4.

⁵⁶ IIDH/CAPEL, “Representación política”, *Diccionario electoral*, IIDH/CAPEL, Costa Rica, 2017, vol. 2, p. 958.

complejo, que su análisis parte desde una perspectiva multidimensional, las cuales interactúan entre ellas mismas y se interconectan.

La primera de estas dimensiones señaladas por Pitkin corresponde a la representación como autorización, la cual radica principalmente en que el representante ha sido autorizado por el representado para actuar, donde el primero adquiere un derecho para actuar que previamente no tenía, mientras el segundo pierde este derecho para que el representante lo haga en su nombre, aceptando las consecuencias que deriven de dicha actuación como si el mismo la hubiese realizado.⁵⁷

De igual manera, nos señala la representación como responsabilidad, cuya razón argumentativa radica en la responsabilidad del representante ante el representado, de naturaleza opuesta a la dimensión de autorización, a manera de una especie de rendición de cuentas hacia el representado, de las acciones que el representante, mismas que pueden ser valoradas para mantener el otorgamiento de esas responsabilidades.⁵⁸

Ambas posturas Pitkin, las encuadra dentro de las teorías formales de la representación, las cuales han sido en mayor o menor medida abordadas por tratadistas previos a ella; por otro lado, las siguientes dimensiones las configura como representaciones por actuación, tales como la descriptiva, simbólica y sustantiva.

Respecto de la representación descriptiva, parte de la idea de como se ven reflejados los representados en los órganos de representación, es decir que exista una correspondencia numérica, que a su vez corresponde a la ideológica de los representados, a manera de que estos órganos de representación sean en una escala menor, el reflejo de la composición ideológica de la sociedad que los elige.⁵⁹

⁵⁷ Pitkin, Hanna F, *El Concepto de Representación*, trad. Montoro Romero, Ricardo, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 41 – 42.

⁵⁸ *Ibidem* pp. 59 – 60.

⁵⁹ *Ibidem* pp. 65 – 67.

La cuarta dimensión corresponde a la representación simbólica, misma que puede ser entendida como la capacidad que un símbolo posee para representar algo, aunque éste no se encuentre presente, donde un actor político puede ser referenciado a manera de una bandera que representa a una nación o un culto, es decir, se construye a través de lo que para el representado pueda significar, por lo que la conexión entre ambos resulta elemental para la representatividad.⁶⁰ Esta dimensión puede ser emanada por la capacidad del representante en generar ese vínculo de afección, teniendo mucha relación con el modelo de dominación carismático que en su momento señalaba Max Weber.⁶¹

La última dimensión a la que se refiere Pitkin en su obra, la denomina representación sustantiva, la cual tiene como basamento la calidad de la actuación del representante, con relación a los intereses del representado, en donde si bien, el representante tiene cierta independencia en su actuación, esta debe de realizarse con discreción y discernimiento, donde sus actos se deriven de los intereses de sus representados, al igual que el consenso juega un papel relevante entre ambos, a manera de que no existan conflictos entre ellos.⁶²

Las diversas aproximaciones a la definición de representación planteadas previamente, se puede considerar que la planteada por Hanna Pitkin tienen una mayor preponderancia, toda vez que su multidimensión al abarcar diferentes factores, permiten estudiar en mayor medida la calidad de la representación.

Y es que, tal como lo refiere Eduardo Espín es muy frecuente la noción de que la representación política se encuentra carente de contenido material en la relación de representatividad que debe de mediar entre representantes y representados, esto debido a que históricamente se quiso establecer a la representación política en los órganos de gobierno fuesen para toda una nación y no de sus concretos electores, señalando enfáticamente que “lo

⁶⁰ *Ibidem* pp. 101 – 102.

⁶¹ Cfr. Weber, Max, *El político y el científico*, trad. Johanssen Rojas, Martha, México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2008.

⁶² Pitkin, Hanna F., op. cit., pp. 233 – 235.

*que debería estar ahí sería una relación que asegurase lo más eficazmente posible la coincidencia de intereses entre electores y elegidos, entre representados y representantes.”*⁶³

Esto así porque el proceso electoral como reflejo pragmático del sistema electoral es un instrumento normal y principal para producir representación, situación que se produce con mayor motivo si se arguye que un Estado se precia de ser democrático. Debiendo tener presente que la organización de comicios no agota la representación, donde esta última es un fenómeno que va más allá de una simple elección.⁶⁴

Lo que si de debemos de tener muy claro de la representación es que cumple diversas funciones frente a una sociedad-estado, como instrumento para consagrar la legitimidad de los gobernantes, como instrumento para dar expresión a la voluntad de un colectivo, como instrumento para obtener una imagen de la opinión popular y como un instrumento para establecer o conformar gobiernos que ejerzan el poder de modo estable y eficaz, a efecto de que éste pueda cumplir con su papel.⁶⁵

1.2. Las elecciones de autoridades municipales en su contexto histórico

Como podemos advertir en epígrafes previos, el municipio mexicano, resulta ser una institución que fue incorporada con el proceso de conquista de los territorios que hoy ocupan nuestra nación, donde si bien resulta ser la heredera del municipio hispánico, manteniendo su estructura y atribuciones que, al igual que en la metrópoli se encargaban de las cuestiones domesticas de gobierno.

Este municipio histórico se caracterizaba, como hoy en día, de ser gobernado por un ente colegiado, cuya denominación permanece intacta en nuestro país, a diferencia de

⁶³ Espín Templado, Eduardo, “Una reflexión sobre la representación política y los sistemas electorales en las democracias constitucionales” en Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo y Gambino, Silvio (Coords.), *Formas de Gobierno y Sistemas Electorales (la experiencia italiana y española)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997, pp. 30-32.

⁶⁴ Martínez Sospedra, Manuel, et. al., *Sistemas Electorales. Un estudio comparado*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2007, pp. 27-29.

⁶⁵ *Ibidem* pp-26-27.

otros países latinoamericanos en donde se han utilizado sinónimos o figuras análogas; es así pues que el ayuntamiento como órgano de gobierno del municipio, permanece en nuestra norma vigente, manteniendo su esencia primigenia.

Sin embargo, entre otros cambios relevantes que ha sufrido el ayuntamiento, se encuentra el de su conformación, es decir, como son seleccionados los representantes de los vecinos del municipio, para atender las actividades de gobierno y representación, esta relevante consideración, no se origina en el seno mismo de la colectividad municipal, sino que se deriva de las formas de estado y gobierno nacionales que han sido adoptadas a lo largo de la historia de nuestro país.

Es debido a ello que, para el estudio del presente epígrafe, en el cual se destinaran los esfuerzos a plantear y analizar los diferentes modelos de elección de los miembros de ayuntamiento, dividiremos en tres grandes momentos de la historia en los que consideramos hay un cambio sustancial en el proceso de integración de los ayuntamientos.

En el primer apartado estudiaremos, como se desarrollo la conformación y selección del ayuntamiento durante la época virreinal, seguidamente lo abordaremos en el periodo post independencia hasta el inicio del movimiento revolucionario con los primeros escenarios de la democracia republicana, y, por último, consideraremos los mecanismos de integración posteriores a la revolución, donde por primera vez encontramos al municipio en el marco normativo constitucional.

1.2.1. Disposiciones regulatorias y mecanismos de integración de las autoridades municipales en el virreinato

La conquista y colonización española de los territorios que hoy ocupan nuestro país trajo consigo la implantación de un nuevo orden; los conquistadores importaron sus costumbres, idioma, leyes e instituciones. Esta empresa se realizaba mediante poderes denominados capitulaciones, en los que la monarquía española otorgaba a los líderes de expedición que se aventuraban al nuevo continente, pudiendo ser de tres tipos, descubridores,

conquistadores y adelantados; estas capitulaciones otorgaban diversas prerrogativas, entre ellas, expedir ordenanzas, así como la de regiduría perpetua para los adelantados y fundadores de villas o ciudades principales.⁶⁶

Es necesario aclarar que, al ente de gobierno municipal recibió diferentes denominaciones en el territorio continental de las posesiones de ultramar en el imperio Hispánico, lo cual se usaba de forma indistinta, así pues, bien podían señalarse como ayuntamiento, regimiento, cabildo, concejo, entre otros; sin embargo, el de mayor frecuencia correspondió a la denominación ayuntamiento.

El establecimiento del municipio es sin lugar a dudas una de las primeras acciones político – jurídicas que se dieron durante la expedición de Hernán Cortes en el continente. Conforme a la historia oficial, Cortes utilizó a la institución municipal como mecanismo de escape de la justicia ante los conflictos con Diego Velázquez, Gobernador de Cuba. Es así pues que, el 22 de abril de 1519, se fundara el primer municipio en la América continental, la Villa Rica de la Vera Cruz, nombre que deriva precisamente por haberse decretado en viernes santo.

Este primer municipio, fue integrado por dos alcaldes ordinarios, tres regidores, un alguacil mayor y un procurador general, los cuales en su primer cabildo determinaron nombrar a Cortes como Capitán y Justicia Mayor. Conforme se daba el avance militar de conquista, se fueron fundando nuevos ayuntamientos, mismos que cumplían con una doble finalidad, por un lado, afianzar su dominio en las regiones conquistadas, así como elemento estratégico militar, en el cual podrían replegar sus fuerzas o expandir el dominio.⁶⁷

En cuanto hace a su procedimiento de designación, los primeros ayuntamientos instalados por los conquistadores en el nuevo mundo, eran integrados mediante designación

⁶⁶ Mejía Pedroza, Nicolás, *Balance y perspectiva del desarrollo municipal*, Colección 200 Años de Administración Pública, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2013, t. VIII, p. 21.

⁶⁷ *Ibidem* pp. 20-21.

directa de los jefes de expedición, pudiendo ser por medio de la expresión de voluntades de los miembros de ésta, o como en su mayoría de veces, por medio del autonombramiento.⁶⁸

Y si bien, Cortes no contaba con las capitulaciones para realizar la fundación de los primeros municipios, así como la instalación de sus ayuntamientos, estos se realizaron con base en el derecho español, sumándose a ello, dichos actos fueron convalidados por la corona años más tarde por el Emperador Carlos V, otorgándole nombramiento de Gobernador y Capitán General; otorgándole la potestad de emisión de disposiciones normativas de aplicación general en los territorios conquistados.⁶⁹

Dicha potestad, permitió a Cortes emitir ordenanzas, las cuales correspondían a dispositivos normativos que se encargaban de regular la vida interna de los municipios; la primera de ellas fue emitida en 1524, misma que regulaba a la milicia, el reparto de tierras, el adoctrinamiento de los naturales, entre otros tópicos. La segunda de ellas, fue dada un año después, en 1525, la cual mandataba la conformación de los ayuntamientos, señalando que cada villa que se fundase en el territorio conquistado debería de estar integrado por dos alcaldes, uno de jurisdicción civil y otro criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano; todos ellos nombrados por Cortes, su lugarteniente o la persona que designase el Rey.⁷⁰

De estos cargos se advierte que el ayuntamiento o cabildo, se componía de cargos de justicia, representados por los dos alcaldes ordinarios que eran electos cada año, el regimiento, compuesto por los regidores de naturaleza vitalicia otorgándose por mercedes reales, o por servicios prestados a la corona; y los cargos concejiles administrativos, como son los procuradores, síndicos, escribanos, entre otros, donde el que encabezaba a esta corporación

⁶⁸ *Idem.*

⁶⁹ Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, pp. 61-62.

⁷⁰ *Idem.*

municipal era el jefe político, pudiendo ser el gobernador, corregidor o alcalde mayor, los cuales eran designaciones directas de la monarquía.⁷¹

Posteriormente, con la emisión de las Ordenanzas de Población expedidas por Fernando II en 1562, es cuando se tiene una norma de carácter general en el Imperio Español, que regulara la integración y señalara algunas atribuciones a los municipios, para tales efectos, esta disposición real hacia una distinción en cuanto a la integración de los ayuntamientos si se tratan de municipios metropolitanos, diocesanos o sufragáneos, así como de villas o lugares.

El primero de estos supuestos, se componía de un juez que bien podía ser el adelantado, gobernador, corregidor, alcalde mayor, o alcalde ordinario; tres oficiales de la real hacienda, doce regidores, dos fieles ejecutores, dos jurados de cada parroquia, un procurador general, un escribano de concejo, dos escribanos públicos de minas y registros, un pregonero mayor, un corredor de lonja y dos porteros. Para el caso de los municipios sedes de diócesis, serían los mismos cargos, con la salvedad de que se integraría por ocho regidores; mientras que, para las demás villas se compondría de un alcalde ordinario, cuatro regidores, un alguacil, un escribano de consejo y uno público, así como de un mayordomo.⁷²

La designación de estos cargos, como hemos señalado, en un inicio eran designaciones realizadas directamente por los adelantados o capitanes generales, de entre los colaboradores de la empresa de conquista, en tanto que el Rey nombrase a los titulares de dichos cargos, donde los regidores eran de carácter perpetuo, inclusive heredable, y mientras dichas designaciones ocurrían, al igual que ocurría con las alcaldías ordinarias, estos eran renovados anualmente.

Cuando se realizaban estas renovaciones anuales, independientemente del cargo, se utilizaban diferentes métodos, ya sea con la intervención de los vecinos, el procedimiento de cooptación, mismo que radicaba en la generación de dos propuestas por parte de los regidores

⁷¹ Rendón Huerta Barrera, Teresita, “Los cargos municipales novohispanos”, en Reta Martínez, Carlos y Mendoza Ruíz, Joel, *500 años de la fundación del primer ayuntamiento continental de las Américas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2020, pp. 36-37.

⁷² Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, p. 63.

en turno, dos por los ciudadanos y uno por el gobernador, mismos que al final uno era seleccionado al azar; otros métodos empleados eran el de la suerte, así como el de autogeneración, es decir, el cabildo saliente designaba directamente a quienes los sustituirían.⁷³

No obstante, cuando se importó el municipio castellano a las Américas, trajo consigo las practicas comunes imperantes en la metrópoli, una de estas radicaba en la posibilidad de compra de los espacios concejiles; siguiendo a la municipalista Teresita Rendón Huerta, en su estudio sobre los cargos municipales novohispanos, hace una clasificación del otorgamiento de nombramientos municipales.

Dicha autora señala que estos cargos se podían identificar por su naturaleza, en provisiones y interines, mientras que por su origen se tenían, los cargos de provisión y los oficios vendibles.⁷⁴ De esta clasificación podemos señalar que, las provisiones eran designaciones que realizaban las autoridades reales, o sus representantes en el nuevo continente, otorgándose con base en las ordenanzas y más tarde en las leyes de indias, a aquellos por sus méritos de servicio a la corona, teniendo como ejemplo los corregimientos o los alcaldes mayores.

Los interines, como su nombre lo indica, se tratan de cargos temporales y únicamente otorgado por el tiempo en que transcurre una acción de otra, a estos cargos los podemos identificar a aquellos regimientos que se elegían de forma anual, hasta en tanto se hiciese la designación del titular vitalicio por parte de la monarquía.

Por último, en cuanto a los cargos vendibles, consistía en una practica habitual mediante el cual la corona otorgaba a personas los diferentes cargos, primeramente, los cargos secundarios, pero más adelante se realizaban a los cargos de alcalde mayor, corregidor, o inclusive regidores. Esta situación junto con la interferencia de los jefes políticos

⁷³ Pérez de los Reyes, Marco Antonio, “Evolución del Derecho Electoral en México, de la época prehispánica a la Constitución de 1857”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, núm. X, 1998, p. 701.

⁷⁴ Rendón Huerta Barrera, Teresita, ““Los cargos municipales novohispanos”, *op. cit.*, p. 35.

(gobernadores, corregidores o alcaldes mayores) en los procesos de elección anual de autoridades municipales, poco a poco fue minando la participación de los vecindados en las villas y ciudades de la Nueva España.

Ahora bien, cuando nos encontrábamos en aquellos escenarios donde los vecinos de los municipios novohispanos elegían a sus autoridades, estas se realizaba en lo que se conocía como anteiglesias, una especie de cabildo abierto a toda la ciudadanía para que con el repicar de las campanas, acudían a la parroquia para discutir los asuntos concernientes a la vida pública local,⁷⁵ en las cuales participaban hombres y mujeres por igual en esta discusión, posiblemente nos encontremos el origen histórico y consuetudinario del porqué las elecciones mexicanas modernas se realizan los días domingos.

De igual manera, es de reconocerse que los procesos de designación de cargos concejiles municipales novohispanos, previeron algunos supuestos de elegibilidad, como la prohibición de designación de parientes directos, requisitos de honradez, habilidad e instrucción para el cargo de alcaldes ordinarios, y preferencia a los vecindados para estos cargos, se instrumentaba una especie de no elección consecutiva, ya que para poder volver a ser electo para el mismo cargo debía de transcurrir tres años; asimismo, se luchaba constantemente por que estas elecciones fuesen libres, sin la presencia de los jefes políticos.⁷⁶

Todo lo antes señalado operaba para las municipalidades de españoles y criollos; sin embargo, la administración municipal en los pueblos indígenas funcionó de manera distinta, inclusive en palabras de Salvador Valencia Carmona, llegó a tener un mayor avance en participación democrática,⁷⁷ en la que los habitantes originarios podían designar a sus representantes municipales.

En un inicio y conforme se establecía un dominio sobre los pueblos originarios, los conquistadores determinaron mantener un sistema de gobierno para estas comunidades a

⁷⁵ Cfr. Pérez de los Reyes, Marco Antonio, *op. cit.*, p. 700.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 701.

⁷⁷ Cfr. Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, p. 66.

través de un sistema de cacicazgos por parte de los líderes comunitarios originales, lo que permitió que el dominio hispánico fuese más aceptado por los conquistados.

Con el pasar del tiempo, estos cabildos indígenas, fueron tomando la forma de los ayuntamientos españoles y en mediante una Ordenanza de fecha 10 de octubre de 1618, el Rey Felipe III, estableció una clasificación de cabildos indígenas partiendo del número de habitantes *“un alcalde y un regidor en los pueblos de menos de 80 indios y más de 40, dos alcaldes y dos regidores si pasaren de 80 casas, dos alcaldes y cuatro regidores para los pueblos mayores, por grandes que fuesen”*.⁷⁸

Con los cambios ocurridos en la metrópoli hispánica, en donde ascendió al trono la Casa de Borbón, se establecieron una serie de reformas a la administración del imperio y sus colonias, cambiando el régimen de gobernaciones, por intendencias, donde los intendentes y virreyes acumularon mayores potestades, en detrimento de las administraciones locales de los ayuntamientos.

Dicha situación, generó gran descontento entre los criollos de las colonias americanas, ya que los principales cargos de virreinales eran ocupados por peninsulares dejando a los nacidos en este lado del océano, cargos de menor rango, principalmente los de naturaleza municipal, que con estas reformas borbónicas se veían aún más mermados, siendo éste junto a la situación de usurpación del trono español por de José Bonaparte, el germen de los movimientos independentistas en los territorios hispánicos del continente.

Siendo hasta la promulgación de la Constitución de Cádiz de 1812, cuando se ve un cambio sustancial en el régimen municipal colonial, su contenido normativo que refería a la institución del ayuntamiento se encontraba comprendido en los artículos 309 al 323, de están se pueden desprender algunas consideraciones relevantes en cuanto a la integración de los cargos concejiles municipales, así como su mecanismo de elección.⁷⁹

⁷⁸ *Idem.*

⁷⁹ Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, consultable la pagina oficial de la Cámara de Diputados en: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_cadiz.pdf

En un primer orden de ideas, se aprecia una mayor apertura para la instalación de nuevos ayuntamientos, donde si bien, otorga una discrecionalidad para su creación cuando así convenga, de forma categórica mandata que en todos los pueblos de más de mil almas deberá contar con su respectivo ayuntamiento. De igual manera esta norma, rompe con la exclusividad de los jefes políticos (intendentes, corregidores o alcaldes mayores) para presidir el ayuntamiento, sino que en los lugares en que no haya estas designaciones, sean encabezado por el alcalde ordinario o el primero de ellos, cuando existan dos.

Suprime los cargos concejiles vitalicios, mandando que todos serán electos por los pueblos mediante sufragio indirecto, para ello cada diciembre los ciudadanos de los poblados realizarán mediante voto popular la selección de electores, los cuales en ese mismo mes elegirán a los alcaldes, regidores y procuradores síndicos de los ayuntamientos, mediante pluralidad absoluta de votos. Los alcaldes y procuradores se renovarán anualmente, y los regidores a mitad de año, prohibiendo la elección consecutiva, sino transcurridos dos años entre elecciones.

Esta norma constitucional, de igual manera preveía requisitos de elegibilidad y prohibiciones específicas para acceder a estos cargos concejiles de carácter irrenunciable, salvo causa leal que lo impidiese; para ser electo se requería ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, ser mayor de veinticinco años, y tener una residencia de por lo menos cinco años de vecindad en el municipio; estando vetados a poder ser electos a estos cargos los empleados públicos que tengan designación o nombramiento real, exceptuando de esta prohibición a los que se dedicasen al servicio de las armas.

Aunque la Constitución de Cádiz fue efímera durante la vigencia de la Nueva España debido al movimiento independentista nacional, es de reconocer que por algunos años se mantuvo vigente en nuestro país independiente, en lo que se expedían las normas nacionales, por lo que esta constitución tuvo influencia en la primera constitución mexicana.

Acotando a nuestra investigación lo hasta ahora señalado en las formas de integración y elección de autoridades municipales en el periodo virreinal, es oportuno precisar que en este

apartado se ha hecho referencia de manera general a el municipio en esta etapa histórica en el contexto de la Nueva España, el territorio que hoy ocupa Chiapas, se encontraba integrado a la Capitanía General de Guatemala, que si bien era una entidad relativamente independiente, ésta se encontraba supeditada orgánicamente al Virreinato de la Nueva España, por lo que las disposiciones que se emitían tenían un efecto vinculante en estas tierras.

1.2.2. La organización de comicios en el México independiente y pre-revolucionario

Las primeras décadas de los años 1800 se caracterizaron por ser tempestivos en los territorios hispanos en el continente americano, donde el municipio como primer vinculo entre los habitantes del Imperio Español y sus órganos de gobierno, jugaron un papel preponderante, primeramente, en defensa de la dinastía borbónica en el trono Español, ante la incursión de francesa que impuso a José Bonaparte como monarca, y posteriormente como bastión de los movimientos independentistas.

En cuanto hace a la conformación y elección de los ayuntamientos en el territorio mexicano, lo cierto es que, si bien, ya se habían emitido el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814 (Constitución de Apatzingán), misma que preveía algunos apartados enfocados a la organización de los comicios de los poderes de la naciente nación, en el ámbito municipal de facto se mantuvo la vigencia de la Constitución de Cádiz de 1812, esto principalmente por la dificultad de difusión de los nuevos dispositivos normativos en estos tiempos turbulentos del movimiento de independencia.

En el año de 1824, se expiden a nivel federal el Acta Constitutiva de la Federación, así como la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos; ambos documentos pueden ser entendidos como partes de se complementan y dan sustento al primer ejercicio federativo de nuestra República, del contenido de ambos documentos fundamentales, se puede apreciar que una amplia libertad configurativa hacia los estados en lo que respecta a su régimen

interior, limitándose únicamente a la prohibición de oposición a los contenidos de la Constitución Federal, tal como se advierte en su artículo 161, fracción I.⁸⁰

Sobre estos textos constitucionales, el 13 de noviembre de 1824, el pueblo chiapaneco había jurado observar el Acta Constitutiva de la Federación y el día siguiente la Constitución Federal. Bajo esa premisa el Congreso Constituyente del Estado de Chiapas emitió la primera Constitución Política del Estado en el año de 1825, misma que fue sancionada y publicada en Febrero de 1826.

El Título Tercero, Capítulo 5º, de la Constitución Chiapaneca de 1826, establecía las bases para la organización de los municipios del territorio estatal, esta norma fundamental estadual, determinaba que se establecería un ayuntamiento en aquellos pueblos que tuviesen por lo menos mil habitantes, o bien, que aún teniendo menos las circunstancias propias del lugar lo requiriesen, en los lugares que no cumplieren con dichos requisitos, se podrían nombrar alcaldes auxiliares, al igual que en los lugares con una población alta.⁸¹

Los cargos municipales referidos por esta norma en la integración de los ayuntamientos, corresponden al de alcalde, regidor y síndico procurador, cuyos requisitos para poder ser electos como tales correspondían tener veinticinco años de edad, haber residido dos años continuos en el pueblo o comarca, y por lo menos cinco en el estado; tener industria o propiedad conocida, así como saber leer y escribir, siempre que el lugar permitiese cumplir con esto último; teniendo como reglas de prohibición para ser electos, los funcionarios federales o estatales, y en el caso de que se hayan desempeñado como diputados podrán ejercer cargos municipales, posterior a dos años de haber terminado su gestión legislativa.⁸²

⁸⁰ Cfr. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, página oficial de la Cámara de Diputados disponible en: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf

⁸¹ Castro Aguilar, José Luis, *Historia de los textos de la Constitución Política del Estado de Chiapas 1826 – 1982*, México, CONECULTA, 2017, pp. 34-35.

⁸² Flores Castillo, Adriana Yolanda y Jiménez Dorantes, Manuel, *Chiapas. Historia de las Instituciones Jurídicas*, México, UNAM – Senado de la República, 2010, pp. 51 – 54.

En cuanto al mecanismo de elección de estas autoridades municipales, el artículo 78 de esta norma, remite a una norma secundaria todo lo relacionado al número y mecanismo de elección, no obstante ello, el artículo 79, sin ser preciso, nos da un primer acercamiento, al referirnos requisitos para ser electores de ayuntamiento, los cuales son los mismos que los previamente señalados para los cargos edilicios, con la salvedad de saber leer y escribir; por lo que estaríamos ante mecanismos de elección indirecta.

La norma secundaria para la organización de los comicios municipales en Chiapas, recayó en la Ley Provisional para la Elección de Ayuntamientos de fecha 30 de noviembre de 1825,⁸³ de esta norma se corrobora que la elección de los integrantes de los ayuntamientos, se deriva de un mecanismo indirecto mediante electores.

Por lo que para ello, en todos los municipios del territorio chiapaneco, el primer domingo o, en su caso, en la festividad más próxima de diciembre, se realizaría el nombramiento de los electores, por lo que previamente los alcaldes con la anticipación debida debía de comunicar a los avecindados del municipio que se realizaría esta elección; en el día señalado, y una vez se presentasen algunos ciudadanos, se realizaría la designación de la mesa electoral, compuesta de dos escrutadores y un secretario a pluralidad de votos de los ciudadanos presentes, mientras que la figura de presidente correspondía al sacerdote de la parroquia, siendo por ello que estas formas de organización electoral se denominó como juntas electorales parroquiales.

De las designaciones de escrutadores y secretario, el alcalde en turno, consultaría a los ciudadanos presentes si no existiese queja alguna que pudiese interferir en su actividad electoral, tales como denuncias cohecho o soborno para que la elección recaiga en una persona en particular, donde en caso de existir alguna de forma justificada, la persona designada quedaría vetada de participar en el acto comicial, situación que podría ocurrir a aquellos que únicamente lo hiciesen de forma calumniosa.

⁸³ Decreto 52, Ley Provisional de Elecciones de Ayuntamiento de 30 de noviembre 1825, *Colección de Decretos del Congreso Constituyente de Las Chiapas*, Tomo I, Imprenta de la Sociedad, México, 1828, pp. 81–86, disponible en: https://books.google.com.mx/books?id=DmENAAAAIAAJ&pg=PA1&hl=es&source=gbs_toc_r&cad=4#v=onepage&q&f=false

Posterior a la designación de los escrutadores y secretario, los ciudadanos avecindados, procederían a votar por los electores parroquiales, mismos que en cuanto al número se mantenían a los que se acostumbraran previamente a dicha ley, la votación se realizaba por los ciudadanos acercándose a la mesa electoral, presentando una lista firmada que contenía el nombre de sus propuestas de electores, en caso de no saber escribir, podría realizarla un tercero a su ruego, y al momento de presentarla debía de manifestar a la mesa de viva voz, quienes eran sus propuestas, a efecto de ratificación del contenido en la lista.

Una vez terminada la votación, la mesa electoral realizaba el cómputo, los electores ganadores eran los que obtenían mayoría de votos, y en caso de empate se dejaba a la suerte, para determinar el ganador entre los contendientes empatados; levantándose el acta respectiva firmada por los integrantes de la mesa electoral, misma que se remitiría al archivo del ayuntamiento, mientras que el presidente de la mesa, expediría los nombramientos para que éstos acudiesen a la elección de miembros de ayuntamiento.

El tercer domingo de diciembre, era la fecha para la elección de los alcaldes, regidores y síndicos procuradores de los ayuntamientos de Chiapas, ésta se realizaba en la sede ordinaria del cabildo en cuestión, en la que acudían los electores, presididos por el alcalde en turno; donde en primer orden se designaban a un secretario y escrutadores entre los mismos electores a efecto de integrar la junta electoral municipal, para posteriormente los electores efectuasen su votación mediante cedula en escrutinio secreto, ganando los que obtengan la pluralidad absoluta de votos en cada uno de los cargos en contienda.

En casos en que ocurriese una mayoría absoluta en un primer y segundo escrutinio, se realizaba una nueva votación únicamente con los que hubiesen reunido una mayor votación, y si persistiese, se decidiría mediante suerte. Al concluir esta elección se levantaría el acta correspondiente, junto a dos copias autorizadas por el presidente y secretario de la mesa, la original se integraría al archivo del municipio, una copia para el prefecto del partido, mientras que la otra se remitiría al Gobernador del Estado; disolviéndose la junta electoral una vez levantada las actas, donde cualquier acto posterior sería nulo.

Estas elecciones podían ser revisadas mediante un recurso de queja en la que se buscara su nulidad, por lo que cualquier ciudadano del municipio podría presentar queja de nulidad o tachas en el nombramiento en un término de ocho días posteriores a la publicación de la elección, este medio impugnativo se presentaba ante el Prefecto del partido, o ante el Gobernador del Estado; sin embargo, la presentación de estos recursos, tal como puede advertirse en la ley de mérito, no generaba efectos suspensivos en lo que respecta a la toma de posesión de los ciudadanos electos como miembros de un ayuntamiento.

Los cargos municipales entraban en funciones el primero de enero del año inmediato siguiente al que haya ocurrido la elección, renovándose anualmente, salvo el caso de los regidores que se realizaría por mitad, así como en aquellos casos donde hubiese dos síndicos procuradores.

De igual manera, mediante decretos 55 de fecha 24 de diciembre de 1825 y 57 del 13 de enero de 1826, el Congreso Constituyente chiapaneco determinó algunas reglas adicionales en torno a las elecciones de integrantes de los ayuntamientos, el primero de estos, determinaba el proceder ante la generación de vacantes en el órgano edilicio derivado de fallecimientos u otro impedimento permanente, para ello éstos eran electos convocando nuevamente a los electores que participaron en la elección primigenia. El segundo, acotaba sobre el impedimento de que los síndicos, regidores o alcaldes, pudiesen rotar de cargos sin que esto sea considerado como reelección, y de esta manera burlar el mandato establecido en la Ley sobre elecciones municipales, que hemos referido párrafos arriba, por de estos mandatos, podemos apreciar que únicamente podrían participar nuevamente en la integración de un ayuntamiento las personas que hayan dejado pasar el tiempo de receso entre cargo y cargo.

Este modelo de organización de los municipios en Chiapas, mantuvo cierta regularidad en cuanto a los mecanismos de elección de los integrantes de ayuntamiento; sin embargo, México, como cualquier nación incipiente, era muy convulso en cuanto a las diferentes ideologías políticas y gubernamentales, por un lado se tenía a los partidarios de continuar con el esquema federal contenido en la Constitución vigente, mientras que por el otro, nos

encontrábamos con los férreos defensores del conservadurismo que veían en el centralismo la mejor forma de organización del aparato gubernamental mexicano.

El triunfo de los segundos, trajo con sigio la expedición de un nuevo texto constitucional en 1836, cuyos contenidos eran acordes a la ideología de éstos, las Siete Leyes Constitucionales, eran el marco rector de las instituciones en nuestro país, los estados libres y soberanos pasaron a ser departamentos conforme a estos textos constitucionales mismo que estaban regulados por la Sexta Ley Constitucional, al igual que los ayuntamientos, siendo el primer precedente constitucional de la figura del ayuntamiento en México.

Los artículos 22 al 24 de la Sexta Ley Constitucional,⁸⁴ regulaban la figura del ayuntamiento, de los cuales se destaca únicamente se instalarán ayuntamientos en las capitales de los departamentos, en los puertos con población de por lo menos cuatro mil habitantes, así como en los poblados con una población de ocho mil; en todas las demás únicamente se tendrían jueces de paz para su atención.

En cuanto a la integración de ayuntamientos esta norma, preveía que serian las Juntas Departamentales, de acuerdo con el Gobernador, quienes determinarían el numero de integrantes de los cuerpos edilicios, los cuales tendrían como máximo seis alcaldes, doce regidores y dos síndicos, todos ellos electos popularmente, cuyos requisitos de elegibilidad requerían ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos, ser vecinos del mismo pueblo, tener más de veinticinco años y tener un capital, físico o moral, que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales, por lo que se acotaba aún más el esquema censitario para la participación en espacios gubernamentales.

Las luchas internas entre federalistas y centralistas fueron una constante durante el periodo de vigencia de las Leyes Constitucionales, sin embargo, estas luchas por el control político nacional llevaron a que, en octubre de 1841, tomase el poder Antonio López de Santa Anna, y posteriormente la expedición en el año de 1843 un nuevo texto constitucional

⁸⁴ Constitución de 1836, Siete Leyes Constitucionales, pagina oficial de la Cámara de Diputados disponible en: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf

denominado Bases Orgánicas de la República Mexicana, con tintes mucho más centralista que su antecesora.

En esta norma suprema mexicana, las potestades municipales se vieron aún más limitadas, donde su artículo 134, fracciones X y XIII, mandaba que serían las Juntas Departamentales las que establecerían corporaciones y funcionarios municipales, expedirían sus ordenanzas y reglamentarían las funciones de policía, así como aprobar los planes de arbitrio y presupuestos anuales de las municipalidades. Si bien, de esta norma se advierte esta disminución de potestades, en los requisitos de elegibilidad se eliminó el requisito de propiedad, aunque se mantuvo este mecanismo censitario para el ejercicio del derecho al voto.⁸⁵

El periodo centralista mexicano culminó a finales de 1846 retornando al sistema federal, declarando nuevamente la vigencia de la Constitución de 1824, misma que continuó de esta manera hasta la expedición de la Constitución Federal de 1857, misma que al igual que la anteriormente citada, se caracterizaba por delegar amplias potestades a las EEFF, para que éstas regulasen su régimen interior en sus constituciones locales.

El segundo ejercicio constitucional en Chiapas se dio mediante la expedición de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas de 1858, mismo que derivó de la necesidad de adecuación del marco constitucional local, a los nuevos contenidos de la Constitución Federal de 1857,⁸⁶ ésta nueva constitución mantiene el modelo de elección que se tenía desde 1826, continuando con mecanismos indirectos de elección de miembros de ayuntamiento.

Los conflictos entre liberales y conservadores en nuestro país tuvo como una de sus consecuencias que el gobierno federal dejase de cumplir con sus obligaciones de deuda con las potencias extranjeras, lo que culminó con la intervención del Imperio Francés y el establecimiento del Segundo Imperio Mexicano, que encabezó Maximiliano de Habsburgo,

⁸⁵ Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, p. 75.

⁸⁶ Castro Aguilar, José Luis, *Historia de los textos de la Constitución...*, *op. cit.*, pp. 45-47.

durante este periodo la Constitución Federal fue suplida por el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865.

El Estatuto Imperial, estableció para todas las poblaciones una administración municipal propia y proporcional al numero de sus habitantes, cuya regulación se encontraba en los artículos 36 al 44 de esta norma suprema, de la cual se advierte que los alcaldes pasan de ser electos popularmente para ser designaciones del Emperador, en el caso de las capitales de los Departamentos y, por el Prefecto de cada Departamento en las demás poblaciones.

No obstante ello, se determinaba que el ayuntamiento formaría un Consejo de Municipio, el cual sería electo popularmente, por primera vez sería de forma directa y cuya renovación sería por mitad cada año; cuyo marco normativo se encontraría en la Ley Electoral de Ayuntamientos de 1865, norma electoral única para todo el territorio nacional.⁸⁷

Las novedades de esta norma electoral municipal resultan muy innovadoras para la época y el tipo de gobierno al que pertenecía, aunque tuvo algunas regresiones como el establecimiento de nueva cuenta un esquema censitario como requisito de elegibilidad, requiriendo saber leer y escribir, así como el pago de contribuciones directas anuales que excedan los veinte pesos; aunque es necesario aclarar que este requisito sólo era para los municipios con más de 5,000 habitantes.

Para la organización de las elecciones municipales, de conformidad con la ley en comento, los ayuntamientos realizarán la división de su territorio en cuarteles, mismos corresponderán al numero de concejales que deberán ser electos, cuando se realizaba la elección total del ayuntamiento se instalaba una mesa electoral por cada cuartel, mientras que si se trataba de la elección de mitad de año en la que se renovaba la mitad de concejales, se instalaba una mesa electoral por cada dos cuarteles.

⁸⁷ Ley Electoral de Ayuntamientos, Colección de leyes, decretos y reglamentos que interinamente forman el sistema político, administrativo y judicial del imperio, Colección Digital UANL, p. 45-51, disponible en http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1020131776/1020131776_039.pdf

Una vez establecidos los cuarteles del municipio, se procedía a dividir cada uno en secciones o manzanas, de la cual un vecino de ella era designado como empadronador, a efecto de elaborar el padrón de los ciudadanos pertenecientes a cada sección que tendrían derecho a emitir su sufragio, por lo que éste tendría que verificar el cumplimiento de los requisitos para poder votar, y en caso de ser afirmativo, se expedía una boleta al ciudadano con derecho a votar en los comicios, mismas que contenían datos de su sección y el lugar donde acudiría a votar, al igual que el nombre y firma del empadronador como media de seguridad.

Los datos recabados por los empadronadores seccionales, se integraban en un padrón por cuartel, mismo que se publicaba en un lugar público de la localidad a efecto de que los ciudadanos verificasen el adecuado empadronamiento y, en caso de no encontrarse en éste, si considera tener el derecho de votar, poder presentar una reclamación al empadronador, teniendo como segunda instancia a la junta electoral.

Para la conformación de las juntas electorales, el ayuntamiento nombraba a uno de sus concejales, o bien, a un vecino para que éste conformara, nombrara e incluso presidiera, de ser necesario, el procedimiento a seguir consistía en el día de la elección el concejal o vecino autorizado para esta finalidad, sometía a consideración de los ciudadanos presentes, para que mediante elección o aclamación, se determinara quien sería el presidente, los dos secretarios y dos escrutadores, dentro de los mismos ciudadanos con derecho a votar, donde en caso de no haber el numero necesario de vecinos para integrar la junta electoral, el concejal o vecino designado, determinaba de forma directa quienes ejercerían los cargos antes señalados, salvo el de presidente que recaería en su persona.

Instalada la junta electoral, misma que se desenvolvía como mesa de votación, los vecinos con derecho a votar, se presentaban a elegir quien sería el concejal para el cuartel correspondiente, en donde presentaban la boleta que había sido entregada por el empadronador, escribiendo el nombre de su opción de preferencia, en caso de no saber escribir, el vecino con derecho a voto presentaba la boleta a la mesa y a viva voz refería el

candidato de su preferencia, procediendo el presidente de la mesa de votación a anotar el nombre en la boleta de mérito.

Las votaciones concluían a las dos de la tarde, teniendo la obligación los integrantes de la junta electoral de remitir el expediente de la elección al ayuntamiento correspondiente el mismo día de la elección, o bien a más tardar el día siguiente, estableciéndose multas para aquellos casos en que se faltase a este mandato normativo. Una vez en poder del ayuntamiento el expediente de cada cuartel, si no existían inconsistencias en la elección se comunicaba a la autoridad inmediata de los ganadores.

Pero, en caso de que se declarase nula la elección, estas se realizaban al domingo siguiente, convocando por todos los medios a los vecinos que tienen derecho al voto, para repetirla; si no se lograba realizar, el espacio a cubrir se realizaba mediante la designación directa por el Alcalde, de entre una terna que presentaban los integrantes del ayuntamiento.

Pese a la efímera aventura monárquica mexicana, la cual culminó en el año de 1867, con el fusilamiento del Emperador Maximiliano, así como de los grandes promotores de su causa, Miguel Miramón y Tomás Mejía; las aportaciones a las elecciones municipales, resultaban mucho más progresistas que las contenidas en las normas de la república. Sin embargo, con la caída del Imperio se reestableció la República, reestableciéndose la vigencia de la Constitución de 1857 y sus instituciones.

Es de destacar que en Chiapas, el restablecimiento del orden federal, así como la Constitución Federal arriba citada, fue un caldo de cultivo perfecto para la realización de un tercer ejercicio constitucional en 1894, que si bien algunos historiadores dudan si se trata de un nuevo texto constitucional o no, ya que el motivo de ésta era la consolidación del traslado de la capital del Estado al entonces San Marcos Tuxtla, por parte del Gobernador Emilio Rabasa, aunque los contenidos del texto constitucional en nada cambiaba con la previamente reconocida.⁸⁸

⁸⁸ Castro Aguilar, José Luis, *Historia de los textos de la Constitución...*, op. cit., pp. 71 – 76.

Por su parte, el retorno de nuestro país a una República Federal, no trajo novedad alguna a la elección de ayuntamientos, continuando con los mecanismos de participación reconocidos desde las leyes sobre elecciones municipales de 1826, sin variación alguna,⁸⁹ por lo que se perdieron algunos elementos innovadores que se habían implementado durante el Imperio Mexicano.

1.2.3. Las aportaciones de la Revolución en las elecciones municipales.

Posterior al movimiento revolucionario y la expedición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (CPEUM), la institución municipal vuelve a ser contemplada dentro de la norma fundamental nacional, cuyo artículo 115, mandata a las EEFF la adopción del Municipio Libre como base de división territorial, sin que exista figuras de mando entre esta institución los gobiernos locales, definiendo que la elección del ayuntamiento sería a través de votación directa,⁹⁰ dejando atrás el antiguo esquema de votación indirecta que se mantenía desde tiempos coloniales.

La redacción del texto constitucional, así como el hecho en que la situación socio política de nuestro país se caracterizaba por la gran influencia del caudillismo regional, se reflejó en un federalismo que otorgaba una mayor libertad a las EEFF en cuanto a la estructuración de su régimen interior, siempre y cuando se observasen los principios básicos contenidos en la CPEUM, derivándose de esta libertad una configuración de las reglas electorales diferenciada.

La correspondiente Constitución chiapaneca acorde a la CPEUM de 1917, es la expedida en el año de 1921, de la cual, aunque no desarrolla un gran contenido en materia municipal, se destacan algunas consideraciones en torno a dicha institución, tales como el derecho de iniciar leyes ante la legislatura estatal relativas a la administración municipal; la supresión de las jefaturas políticas, la recepción de la votación directa para los cargos

⁸⁹ Castro Aguilar, José Luis, *Marco histórico – jurídico de los procesos electorales en Chiapas 1825 – 1995*, México, UNACH – IEE Chiapas, 2003, p. 34.

⁹⁰ Diario Oficial, Tomo V, número 30, de fecha 05 de febrero de 1917, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf

municipales, la creación de la figura de delegados municipales de igual manera electos popularmente, así como la duración de un año en los cargos municipales sin posibilidad de reelección.

En el año de 1924, mediante decreto emitido por el Presidente Álvaro Obregón, fueron desaparecidos los poderes del Estado de Chiapas, como consecuencia de la rebelión realizada por los simpatizantes del ex Presidente de la Huerta, en su lugar fue nombrado un Gobernador Provisional, y los demás poderes mediante plebiscitos, en el caso municipal los ayuntamientos fueron sustituidos por Concejos Municipales en cada uno de los 96 municipios, los cuales eran diferenciados en tres categorías.

De este periodo es de reconocer un avance en el derecho político al sufragio activo y pasivo, ya que mediante el Decreto número 34 emitido en mayo de 1925, se estableció el derecho a votar y ser votadas a las mujeres chiapanecas para todos los cargos públicos;⁹¹ es decir, 22 años antes de que se reconociese ese derecho a las mujeres a nivel federal en la reforma al artículo 115 de la CPEUM, además que esta última solo lo permitía en elecciones municipales,⁹² a diferencia de la norma chiapaneca que permitía esa participación activa en las elecciones en cada uno de los cargos públicos electos popularmente.

Siguiendo al historiador Álvaro Arreola, si bien es cierto que las EEFF tuvieron una gran libertad configurativa en la delimitación de las reglas electorales locales, todas coincidían en algunas generalidades para la realización de los comicios, mismos que tenían un periodo de ejecución de inicio a fin, no mayor a seis semanas.⁹³

Las elecciones de los ayuntamientos estaban a cargo de las Juntas Municipales Electorales, a cargo de los miembros de los ayuntamientos salientes quienes calificaban las elecciones, de igual manera, como una de las actividades primarias les correspondía

⁹¹ Arreola Ayala, Álvaro, *Legislación electoral y partidos políticos en la República Mexicana 1917 – 1945*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, México, 2015, pp. 221 – 224.

⁹² Diario Oficial, Tomo CLX, Número 35, de fecha 12 de febrero de 1947, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4629783&fecha=12/02/1947&cod_diario=199133

⁹³ Arreola Ayala, Álvaro, *op. cit.*, p. 117.

nombrar a los empadronadores seccionales a través del Presidente Municipal, el empadronador era un ciudadano de la sección electoral que le correspondiese, cuyas actividades se centraban en el levantamiento del censo o padrón de aquellos ciudadanos con derecho a votar dentro de la sección para la cual fueran designados.

Los ciudadanos que eran incorporados al censo o padrón de electores, recibían las correspondientes boletas autorizadas por el empadronador, a efecto de que los votantes anotasen el nombre de su candidato, o bien, en algunos supuestos ya contenían los nombres de los candidatos a los espacios de representación, por lo que el votante únicamente marcaría la opción de su preferencia, para posteriormente presentarla ante la junta electoral seccional que le correspondiese.

Estos padrones eran publicados por los empadronadores en los lugares públicos de las casas municipales de la localidad sede de la sección, a efecto de que todos pudiesen consultar si se encontraban debidamente considerados para ejercer su voto, en caso de no ocurrir así los ciudadanos podían presentar su reclamación al empadronador para ser considerado, y en caso de no ser atendido por éste, la reclamación podía presentarse en segunda instancia ante la Junta Electoral Seccional el día de la votación previamente a dar inicio a la recepción de las votaciones.

Las Juntas Seccionales se encontraban integradas por un presidente, dos secretarios y dos escrutadores, los cuales eran designados mediante insaculación entre los ciudadanos de la sección que tuviesen pleno uso de sus derechos civiles, supiesen leer y escribir, y que no tuviesen cargo público alguno, éstas se instalaban el día de la elección a las ocho de la mañana en el lugar señalado para tal efecto, donde primeramente atendían las reclamaciones señaladas en el párrafo previo, y a partir de las nueve de la mañana iniciaban con la recepción de las votaciones.

Durante el desarrollo de la votación los electores de forma personal se presentaban en la mesa receptora de la votación de la Junta Seccional, para presentar su boleta, misma que debía de estar firmada por el escrutador, así como por el elector, el Presidente de la Junta daba

lectura en voz alta de la opción política definida por el elector, y pasaba la boleta a los demás integrantes de la Junta, para por último pasaba al empadronador, para verificar la autenticidad de la boleta, previo a ser depositado en la urna o ánfora que contendría todos los votos.

El escrutinio de la elección se realizaba al concluir la votación, donde los escrutadores de la Junta realizaban el conteo de votos en presencia de los demás miembros, cuyos resultados se leían en voz alta, procediendo al correspondiente llenado de actas de la elección, cuyos contenidos debían de observar los acontecimientos ocurridos durante la votación, así como los escritos de protestas presentados, al concluir este procedimiento se integraba el expediente de la elección, mismo que debería de contener los siguientes documentos probatorios:

- Acta de Instalación de la Mesa Electoral;
- Lista Electoral de la Sección;
- Nombramiento del Instalador;
- Registro de la votación;
- Recurso de protesta;
- Ejemplar del Acta de Escrutinio;
- Ejemplar del Acta Final;
- Cédulas o boletas sobrantes;
- Cédulas o boletas inutilizadas parcialmente;
- Cédulas o boletas inutilizadas totalmente;
- Cédulas o boletas utilizadas legalmente; y
- Acta Final de la votación.

Si bien es cierto que lo señalado previamente era el procedimiento ordinario en elecciones; resulta importante señalar que en el año de 1931, fue emitida una disposición normativa en Chiapas que tenía como peculiaridad un procedimiento en la elección de los ayuntamientos, en la cual fueron sustituidas las casillas electorales por elecciones mediante plebiscitos en las plazas públicas que eran señaladas en los tres días previos a la votación por el Presidente Municipal en funciones, cuyas mesas plebiscitarias comenzaban sus funciones a las diez de la mañana y concluían la votación a las cuatro de la tarde, renovándose los ayuntamientos de primera y segunda categoría cada dos años, mientras que los de tercera categoría anualmente, este procedimiento estuvo vigente hasta 1950.⁹⁴

No obstante que desde 1946, se comenzó a experimentar una centralización político - electoral, donde poco a poco las EEFF fueron adoptando los parámetros establecidos en las normas electorales de las contiendas federales, perdiendo así esa amplia libertad en la configuración de las reglas de acceso a los espacios de representación política en el ámbito local, incluyendo, por supuesto, al municipio.

El año de 1977 significó para el sistema electoral mexicano un avance en cuanto hace a la representación política en los órganos de gobierno, ya que las reformas a la CPEUM de esa anualidad crearon nuestro actual sistema de representación proporcional, adaptándose un mecanismo de doble voto en donde los votantes que participaban en elecciones de mayoría relativa, de igual manera eran considerados para la elección mediante el sistema proporcional.

De esta reforma, el municipio no fue la excepción, por lo que el artículo 115 de la CPEUM, fue adicionado para dar potestad a las legislaturas locales para incorporar en las leyes estatales, un sistema de representación proporcional en los municipios que tuviesen 300 mil o más habitantes a efecto de la integración de los miembros de ayuntamiento dentro de su ámbito territorial.⁹⁵ Cuya incorporación al régimen constitucional chiapaneco se vio reflejado en el otrora artículo 59 de la Constitución Política Local de 1982.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 225 - 226.

⁹⁵ Diario Oficial de la Federación, Tomo CCCXLV, número 25, de fecha 06 de diciembre de 1977, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4664439&fecha=06/12/1977&cod_diario=200915

Esta primera incorporación del sistema de representación proporcional de forma segmentada únicamente para los grandes municipios del país, dejaba de lado a los municipios medianos y pequeños, sin encontrar sustento alguno desde la óptica de la representación, por lo que posteriormente el artículo 115 de la CPEUM, fue reformado en el año de 1983⁹⁶, para que dicho sistema se aplicase en todos los municipios del país, con ello dando paso a la actual configuración de nuestros sistemas electorales.

⁹⁶ Diario Oficial de la Federación, Tomo CCCXXLVI, número 24, de fecha 03 de febrero de 1983, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=206369&pagina=1&seccion=0

Capítulo II: Sistemas electorales y su aplicación en las elecciones de ayuntamientos en Chiapas

2.1. Sistemas electorales

Cuando se busca una aproximación doctrinal para definir qué son los sistemas electorales, podemos encontrarnos con dos perspectivas para su definición, una amplia y otra restringida. La primera, encuentra mayor eco en el debate político o en aquellas naciones con una democracia incipiente, donde la concepción de los sistemas electorales tiende a una exagerada expansión cubriendo todo lo que se deriva de los procesos comiciales, es decir, desde temas tan elementales como el acceso al derecho al voto, la organización electoral por parte de las autoridades e incluso la justicia electoral.⁹⁷

Un claro ejemplo de ese tipo de aproximaciones conceptuales es la que podemos encontrar en la doctrina mexicana donde se señala que el sistema electoral “*el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política*”,⁹⁸ entendiéndose por medios a las normas e instituciones que permiten dicha finalidad con cierto margen de legitimación frente a la ciudadanía. Observándose esa tendencia generalista o en sentido amplio al tratar de agrupar en ésta todas aquellas actividades que tengan una relación con los procesos comiciales,

Por su parte, la definición restringida de lo que debemos entender por sistemas electorales, nos señala Nohlen, que “*los sistemas electorales determinan las reglas a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y a través de las cuales es posible convertir votos en escaños parlamentarios (en caso de elecciones parlamentarias) o*

⁹⁷ Nohlen, Dieter, *Gramática de los sistemas electorales, una introducción a la ingeniería de la representación*, Madrid, Editorial Tecnos, 2015, p. 19.

⁹⁸ Valdés Zurita, Leonardo, *Sistemas electorales y de partidos*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática núm. 7, México, Instituto Nacional Electoral, 2016, p. 13.

en cargos de gobierno (en caso de elecciones para presidente, gobernador, alcalde etcétera)".⁹⁹ Refiriendo que esta definición es la que puede representar una mayor ventaja para el estudio y debate relativos a su diseño o reformas normativas.

Ahora bien, no pasa inadvertido que se ha señalado la existencia de una discrepancia entre diversos tratadistas sobre la importancia de los sistemas electorales en un sistema político y, en particular, sobre su impacto en el sistema de partidos, en donde se pueden encontrar dos posiciones contradictorias muy marcadas, por un lado se encuentran quienes predicen la existencia de un vínculo asociativo entre la calidad de la democracia y el sistema electoral; mientras que otros arguyen que los sistemas electorales tienen una importancia menor de cara al sistema político en general.

Sobre esta importancia, Sartori ha señalado que *"Los sistemas electorales determinan el modo en que los votos se transforman en curules, y por consiguiente afectan la conducta del votante, además influyen sobre si elector vota por un partido o por una persona."*¹⁰⁰

Regresando a las dos posiciones sobre la importancia de los sistemas, las primeras, se infiere que sumándose a esa función principal de mecanismo integrador de órganos de representación, de la misma forma, los sistemas electorales buscan la solución de conflictos políticos que surgen de la búsqueda de acceso al poder, convirtiéndose en canalizador de estos conflictos y llevándolos a la arena de la contienda electoral para dirimirlos por medio de la decisión ciudadana representada en el voto.

Por su parte, Alberto Penadés y José Manuel Pavía nos señalaban que "la gobernabilidad no se deriva inmediatamente del sistema electoral, aunque puede hacer mucho por ella, fomentando la agregación y clarificando las alternativas."¹⁰¹ Ello a efecto de permitir el sostenimiento de un gobierno de forma democrática.

⁹⁹ Nohlen Dieter, *Sistemas Electorales en su contexto*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008, p. 8

¹⁰⁰ Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Trad. Roberto Reyes Mazzoni, 4a. Edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2016, p. 31.

¹⁰¹ Penadés, Alberto y Pavía, José Manuel, *La reforma electoral perfecta*, Madrid, Catarata, 2016, p.14.

Atento a esas posturas, podríamos decir que los sistemas electorales permiten obtener una mayor gobernabilidad, en tanto que permite a los actores políticos participantes en un proceso electoral tengan posibilidades reales de acceder a los cargos de representación popular en un plano de equidad en la contienda, impidiendo que existan casos atípicos o violentos de participación.¹⁰²

Por otro lado, desde el punto de vista de la calidad de la representación política, los sistemas electorales pueden fortalecer o atenuar el establecimiento de vínculos entre el representante popular y gobernados, donde estos últimos canalizan sus demandas o necesidades sociales a los primeros, para posteriormente ser materializadas como acciones de gobierno en caso de ser electos.

Respecto de estas posiciones, Nohlen afirma que son insostenibles, al precisar que lo relativo a la primera posición no puede atribuirse el desarrollo político de un país desde la perspectiva de una única causa, sino que dicho desarrollo se encuentra definido por factores de distinta procedencia; mientras que contrario a la segunda posición, señala que existen múltiples evidencias empíricas que llevan a la conclusión de que los sistemas electorales tienen consecuencias relevantes sobre el comportamiento electoral, los resultados de una elección, la integración del sistema de partidos o bien, sobre la distribución del poder público.¹⁰³

No obstante ello, es de reconocerse que existen elementos que pueden influir en el peso de los sistemas electorales sobre la calidad de la democracia, tales como los problemas de desarrollo y su impacto en la sociedad, la cultura política, las relaciones de poder existentes, así como la dinámica de comportamiento de quienes detentan el poder político; por lo que si estos factores tienden a lo negativo pudiese generarse que nos encontremos con elecciones deshonestas o a la manipulación de los resultados electorales, por lo que el papel de los sistemas electorales pasa a ser insignificante. Es por ello que se requiere el fortalecimiento del

¹⁰² Reynolds, Andrew, et. al., Navarro Fierro Carlos (trad.), *Diseño de Sistemas Electorales: El nuevo manual de IDEA Internacional*, México, IDEA Int. - IFE - TEPJF, 2006, p. 7.

¹⁰³ Nohlen, Dieter, *Gramática de los sistemas electorales...*, op. cit., p. 20.

Estado de derecho, al igual que la participación efectiva de la ciudadanía en las actividades políticas para que el sistema electoral pueda aportar al mejoramiento de la calidad democrática.¹⁰⁴

2.2. Tipos de sistemas electorales

No es ajeno que un país que integra a sus autoridades a través de procesos democráticos, adopte mediante trasplantes legales sistemas electorales que han sido exitosos en otros, aunque ese proceso de adopción al final del día vaya incorporando matices propias atendiendo a su contexto sociopolítico; más aún si consideramos que las reglas del acceso al poder constantemente se ven en la necesidad de ser reformadas, con la finalidad de cubrir algún vacío detectado en un proceso comicial, o bien, atender a nuevas demandas de los grupos políticos y sociales.

Lo anterior genera que en la actualidad nos encontremos con una multiplicidad de sistemas electorales a lo largo del mundo y que ha motivado a muchos expertos de la ciencia política o del derecho constitucional a realizar estudios comparativos. Sin embargo, cuando se habla acerca de una clasificación o tipología de sistemas electorales existe un cierto consenso en que se reduce a los sistemas de mayoría y los de representación proporcional, aunque, de igual manera, no debemos de perder vista una tercera clasificación al considerar a los sistemas mixtos o combinados integrados a partir de la inclusión de elementos propios de los dos primeros.

Y esto es debido a que los sistemas electorales deben ser clasificados a partir de la concepción de representación, y es que si bien se puede generar una confusión porque también cuando hablamos en párrafos previos sobre mayoría y representación proporcional, esto es debido a que dichos conceptos tienen la característica de doble acepción, por una parte puede entenderse como principios de representación y por otra como reglas decisorias.

¹⁰⁴ *Ibidem* pp. 20-21.

Cuándo hablamos de principios de representación debemos de tener en mente siempre que se trata de aquellos objetivos políticos que fundamentan la representación, bajo ese sentido la representación por mayoría tiene como meta dar lugar a la formación de una mayoría por parte de un partido o coalición de partidos para la integración de un gobierno, o bien, que un gobierno pueda apoyarse en una mayoría parlamentaria —que si bien esto llega a tener una mayor aplicación en los sistemas parlamentarios, también resulta aplicable en los sistemas de corte presidencial—.

Por lo que, a partir de ese objetivo que persigue este principio de representación es que se logra justificar esa desproporción entre los votos obtenidos de una elección y los espacios públicos con los que logra hacerse utilizando sistema electoral mayoritario cuyo efecto implica la disminución del número de integrantes y, por consiguiente, en la representación de los partidos políticos más pequeños.

Por su parte la representación proporcional persigue el objetivo de distribuir proporcionalmente los espacios en contienda como reflejo de la votación que obtuvo cada uno de los partidos políticos, es decir, refleja las preferencias políticas de los ciudadanos que acuden a las urnas y mediante estas expresa el número y la fortaleza de los partidos de acuerdo a los resultados de la votación, sin que le otorgue relevancia al efecto de fragmentación del sistema de partidos.

De forma adicional a lo mencionado en el párrafo que antecede, Nohlen señala como otro objetivo dentro de la representación proporcional como principio de representación, el asegurar el valor de logro de los votos; donde cada voto debería importar en la distribución de los espacios en contienda.¹⁰⁵

En cuanto hace los sistemas mixtos el autor antes citado parece estar muy de acuerdo en que sea considerado como una tercera clasificación, pese a que muchos consideran a los sistemas mixtos como la mejor solución a la hora de implementar un sistema electoral y al ser considerado una categoría residual pretenda atender los problemas relacionados a la

¹⁰⁵ Nohlen, Dieter, *Gramática de los sistemas electorales...*, *op. cit.*, p. 32.

codificación de los sistemas electorales. Sin embargo, Nohlen arguye que su incorporación implica que surjan diversos problemas conceptuales sobre todo aquellos que buscan alcanzar un nivel de abstracción en su definición tal cual ocurre con los dos sistemas hasta ahora vistos; de igual manera, apunta a que estos sistemas mixtos más bien se tratan de combinaciones de elementos técnicos de los dos sistemas básicos, en parte adoptando reglas decisorias de mayoría relativa y en parte las de representación proporcional, ya que los principios, así como su objetivos no pueden mezclarse entre sí al adentrarnos a su naturaleza, concluyendo que dicha denominación se deriva de una falta de precisión descriptiva y reflexión conceptual.¹⁰⁶

Por lo que, la diferencia que se puede advertir entre esos dos sistemas clásicos y los sistemas mixtos o combinados, radica en que los primeros poseen una coincidencia entre principio de representación y la regla decisoria; mientras que los segundos del principio de representación puede no coincidir o bien coincidir solamente en parte con la regla decisoria.

Partiendo de esta concepción, podemos generar el siguiente cuadro que sintetiza la tipología de sistemas electorales de mayoría y de representación proporcional que Dieter Nohlen concibe, y que para estos efectos se encontrarán ordenados atendiendo al grado de apego al objetivo que persiguen cada uno de los sistemas electorales clásicos.

Tabla. 3. Clasificación de sistemas electorales atendiendo al principio.

Sistemas de mayoría	Sistemas de representación proporcional
---------------------	---

¹⁰⁶ *Ibidem* pp. 34-35.

<p>Mayoría relativa en circunscripciones uninominales.</p>	<p>Es el sistema más clásico, este principio se apega a la regla decisoria más simple —quien obtiene la mayoría de votos, gana, sin importar cuantos hayan acudido a las urnas— sin embargo, el él se genera un efecto desproporcionado que favorece al partido político más votado.</p>	<p>Proporcional en circunscripciones plurinominales.</p>	<p>Obedece a la forma más tradicional de aplicación de los sistemas electorales por representación proporcional.</p> <p>En él su apego o no en mayor medida a la proporcionalidad dependerá del tamaño de la circunscripción para lograrlo.</p>
<p>Mayoría absoluta en circunscripciones uninominales.</p>	<p>Este sistema mayoritario, genera el mismo efecto desproporcionado a favor del partido o coalición de partidos que obtiene el triunfo, tal como el anterior, la diferencia estriba en la variación de la regla decisoria, donde para obtener el triunfo, un partido requerirá alcanzar un porcentaje o número determinado de votos, donde en caso de que nadie alcance dicha meta, los partidos que hayan obtenido el mayor número de votos pasa a una segunda ronda de la cual surgirá el ganador.</p>	<p>Proporcional compensatorio, con o sin barrera.</p>	<p>Este sistema opera en dos momentos distintos, ya que en el primero de ellos, se asigna a todos los partidos un escaño a partir de reglas mayoritarias, y en segundo momento se realiza la asignación a través de reglas proporcionales excluyéndose a los partidos triunfadores, como medida para potenciar la proporcionalidad en el total de escaños.</p> <p>Aunque también es de señalarse, que en ciertos esquemas se adopta una barrera, que de igual manera impediría el acceso a esta segunda etapa a los partidos más pequeños y menos competitivos.</p>

<p>Mayoría en circunscripciones proporcionales con representación de minorías.</p>	<p>En este sistema se busca limitar algo ese efecto de desproporción al garantizar las representaciones minoritarias, sumándose que un ejemplo de reglas decisorias, consiste en el voto limitado, donde los ciudadanos tienen un número menor de votos que espacios a elegir dentro de la demarcación circunscriptoral.</p>	<p>Proporcional personalizado con barrera legal.</p>	<p>El sistema electoral alemán funciona como sistema de representación proporcional personalizados, donde un sistema de voto preferencial e s t o s c o m b i n a n l a representación proporcional con el voto por una persona.</p>
<p>Mayoría con lista proporcional adicional.</p>	<p>En el se asigna gran parte de l os espacios en contienda mediante reglas decisorias mayoritarias, no obstante ello, se pretende generar un efecto paliativo mediante la incorporación de un número de escaños que se elige por vía de reglas proporcionales mediante listas partidarias.</p>	<p>Sistema de voto transferible.</p>	<p>En él se eliminan del todo las listas partidarias, los votantes escriben los nombres de sus candidatos en orden de preferencia sin hacer mención de los nombres o símbolos de los partidos, donde cualquier voto excedente se reasigna según las segundas de preferencia y a los candidatos con menos votos se les elimina sucesivamente y sus preferencias son redistribuidas hasta que se cubren todos los escaños.</p>
	<p>Representación proporcional pura.</p>	<p>Este sistema aspira a una proporcionalidad sumamente alta, buscando la mayor exactitud posible en cuanto a ser un reflejo de la voluntad ciudadana expresada en las urnas, excluyendo el uso de barreras legales o naturales que impidan alcanzar ese grado de proporcionalidad.</p>	
<p><i>Fuente: Elaboración propia, con base en Nohlen, Dieter, Gramática de los sistemas electorales..., op. cit., pp. 37-40.</i></p>			

2.3. Elementos que configuran los sistemas electorales

Si bien, se ha mencionado que debemos entender a los sistemas electorales por aquellas reglas y principios que se siguen para la conversión de votos en espacios de representación popular, no por ello se trata de algo simple, por el contrario, estamos frente a un complejo entramado de elementos que hacen posible esa finalidad, donde la modalidad en la que se instrumentan ejerce efectos en la configuración de los órganos que se integran en las elecciones.

Como se puede llegar a advertir en el apartado histórico contenido en el capítulo primero, la configuración de las instituciones, así como el andamiaje normativo que se encarga de darle vida a los sistemas electorales en los estados de la República, se ha venido homologando a las características que se tienen en ámbito federal, aunque aún mantienen algunos matices propios que hacen posible su variabilidad de un estado a otro.

En Chiapas, la configuración del sistema electoral que rige las elecciones municipales, sigue sus singularidades propias, que para su análisis deben ser abordados a partir de los elementos que todo sistema electoral debe de poseer. Es propio hacer mención que los estudiosos de los sistemas electorales abordan estos elementos con denominaciones similares, algunos profundizando un poco más en la importancia de unos que de otros, sin embargo hay cierta coincidencia en cuatro grandes elementos para su configuración, los elementos que se asocian a la distribución de la circunscripción electoral, lo relacionado a las formas de candidatura y de votación, las reglas de conversión de votos en espacios de representación y las barreras o umbrales. Derivado de lo anterior, en los siguientes subepígrafes se abordará la identificación y conceptualización dogmática de estos elementos técnicos, así como su aplicación en el ámbito municipal chiapaneco.

2.3.1. La circunscripción electoral

Por lo que hace al primer elemento, se entenderá por distribución de las circunscripciones electorales desde dos aspectos, el primer de ellos tiene que ver con el número de circunscripciones, éste guarda relación con el aspecto territorial en que se divide el

espacio geográfico donde se llevará a cabo la elección; pudiendo coincidir con la división político-administrativa del país, bien puede ser creada únicamente para fines electorales o bien atender a diversos criterios de forma combinada de la división territorial para la creación de estas circunscripciones.¹⁰⁷

Lo anteriormente citado, al ser aplicado al contexto chiapaneco encontramos que, cuanto hace a la demarcación geográfica como subelemento de la circunscripción electoral, esta encuentra sustento normativo en el artículo 2° de la CPECH, misma que señala cada uno de los 125 municipios en los que se divide administrativa y políticamente el territorio chiapaneco. Su configuración —como se puede ver en la parte histórica de esta investigación— surge por diversos razonamientos, así tenemos municipios que llegan a nuestros días a partir de la evolución histórica de las delimitaciones de aquellos centros urbanos que fueron fundados desde el régimen colonial, mientras que tenemos otros que han surgido por la divergencia de núcleos poblacionales pertenecientes a un municipio con su centro de poder.

No obstante, esa perspectiva histórico-social, la delimitación del territorio municipal es una competencia del Congreso del Estado, y que desde el año 2017 se encuentra regulada en la Ley de Municipalización del Estado de Chiapas. Sin embargo, para los fines que perseguimos, el aspecto de delimitación del espacio geográfico-electoral, es propio de lo que se denomina como geografía electoral.

La geografía electoral, es una atribución que tienen los órganos electorales, en donde de forma profesional y tecnicada mediante una perspectiva multidisciplinaria realizan un ejercicio de subdivisión del espacio geográfico de acuerdo al número de electores en él. Respecto de su relevancia, además de su importancia total para el desarrollo de actividades logísticas y operativas en el desarrollo de un proceso electoral, resulta que *“la neutralidad del diseño asegura que los ciudadanos tienen igualdad de oportunidades para elegir a sus representantes y que los partidos compiten en condiciones parejas.”*¹⁰⁸

¹⁰⁷ *Ibidem* p. 23.

¹⁰⁸ IIDH/CAPEL, “Geografía electoral”, *Diccionario electoral*, IIDH/CAPEL, Costa Rica, 2017, vol. 1, p. 476.

Por lo que, si bien las Entidades federativas son las que establecen el número de municipios y sus límites, la delimitación del espacio geográfico electoral corresponde a la autoridad electoral, donde de conformidad con lo señalado por el artículo 41, base V, apartado B, inciso a), numeral 2, de la CPEUM; corresponde al Instituto Nacional Electoral —como ente rector de los comicios en México— establecer la geografía electoral que impactará en procesos federales y locales.

De los contenidos normativos que se desprenden de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se puede definir que la unidad básica de la geografía electoral corresponde a la sección, cuya función resulta netamente técnica para la adecuada realización de los comicios, ya que mediante esta unidad básica de demarcación geográfica es que se establece el número de electores en las localidades que la integran, sirve de base para la instalación de mesas directivas de casilla, así como la división del padrón electoral. Esta unidad tiene como margen para ser creada desde los 100 hasta los 3000 electores, y al ser la unidad mínima de su agrupamiento a otras, se puede integrar a nivel municipal, distrital local, estatal, circunscripción o nacional.

El segundo aspecto a considerar en lo relacionado a la circunscripción, es lo denominado como tamaño, misma que si bien guarda relación con el aspecto territorial, no se trata de la extensión de ésta, sino que obedece al número de escaños o cargos en disputa dentro de la circunscripción. Generalmente obedece a dos tipos, las circunscripciones uninominales de las que surge un único ganador y las plurinominales donde de una sola demarcación surge diversos ganadores, de estas últimas Nohlen nos señala que pueden ser de tres tipos *“Pequeñas (de dos a cinco escaños), medianas (de seis a diez escaños) y grandes (más de diez escaños).”*¹⁰⁹

Cuando se establece en la construcción de un sistema electoral el tamaño de la circunscripción se debe de tener muy en cuenta que este elemento genera efectos bastante visibles en el sistema político y de partidos; ya que entre menor sea el tamaño la

¹⁰⁹ Nohlen, Dieter, Gramática de los sistemas electorales..., op. cit., p. 24.

circunscripción electoral, menor será la posibilidad de los partidos políticos pequeños en acceder a esos escaños, es decir, existe un factor de proporcionalidad entre el número de espacios, el número de contendientes y los resultados electorales.

Por otro lado, el tamaño de la circunscripción genera una influencia en la relación elector y elegidos. Donde en las circunscripciones uninominales puede ser más propicia la creación de ese vínculo, donde factores como la identificación del candidato y, en su caso, la confianza que éste genere al votante dará la preferencia de este último al primero, lo mismo ocurriría con la rendición de cuentas, donde el ciudadano identifica a quien debe de requerirle su cumplimiento; en las circunscripciones plurinominales la creación de ese vínculo puede ser muy tenue e inclusive nula, ya que por lo regular se trata listas de partido —más aún, si la forma de votación se realiza generalmente de forma indirecta, como sucede en nuestro país en la votación de diputaciones por el sistema de representación proporcional—aunque, tal como acota Nohlen *“se pasa por alto que también en circunscripciones plurinominales existe la posibilidad de instrumentar formas de candidatura y votación que le permitan al votante hacer una selección precisa en términos personales.”*¹¹⁰

En cuanto hace al aspecto relacionado con esta segunda vertiente de la circunscripción electoral, es decir, el número de espacios de representación popular a asignar a nivel municipal —donde hicimos una breve referencia en el apartado de tipologías municipales—, esta atribución fue conferida a las Entidades federativas, para que sea mediante sus normas locales donde se establezca el tamaño del órgano colegiado de gobierno municipal.

Para la elección de miembros de ayuntamiento de conformidad con el artículo 38 de la LDCM vigente¹¹¹, mediante el sistema de mayoría relativa en Municipios que no excedan de 15,000 habitantes, se compondrá de un presidente, un síndico propietario, así como de tres regidores propietarios y tres suplentes; en aquellos municipios con más de 15,000, pero menos de 100,000 habitantes, el Ayuntamiento se integrará por un presidente, un síndico propietario,

¹¹⁰ *Idem.*

¹¹¹ Este artículo se reformó mediante Decreto 238, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, número 111, de fecha 29 de junio de 2020.

así como de cinco regidores propietarios y tres suplentes; la última categorización corresponde a los Municipios de más de 100,000 habitantes, en los cuales el Ayuntamiento se integrará de igual manera con un presidente, un síndico propietario, así como de seis regidores propietarios y cuatro suplentes.

En cuanto hace a la integración de representación proporcional, a lo anteriormente señalado los municipios que cuenten con hasta 15,500 habitantes, se sumarán dos regidurías y en los que tengan a partir de 15,501 habitantes, se integrarán con tres regidurías adicionales.

Resulta oportuno hacer la precisión que la LDCM, remite al Código de Elecciones y Participación Ciudadana (CEPC), como ley ordinaria para establecer las fórmulas y procedimientos para la elección y asignación de estos órganos representativos. Sin embargo, en dichos procedimientos se advierten algunas consideraciones que impactan directamente en el número de integrantes de los ayuntamientos, el artículo 25, párrafos 7 y 8, prevén en primer lugar que si los partidos minoritarios no alcanzan el umbral requerido,¹¹² o si sólo se hubiese registrado una planilla, no se asignarán estos espacios de representatividad; por otro lado, si un solo partido político alcanza el umbral requerido, se asignará la mitad de los espacios de representación proporcional, según sea la categorización del Municipio.

Derivado de dichos supuestos establecidos en la integración del órgano gubernamental municipal, se puede considerar que los municipios chiapanecos tendrán una variada composición en cuanto al número de sus integrantes, ya que si bien la LDCM establece categorizaciones específicas, se encuentra supeditado a los resultados electorales, por lo que conforme a las previsiones normativas, en un escenario práctico, podríamos encontrar municipios con ayuntamientos funcionando con cinco miembros, hasta supuestos donde se integrarán con once miembros.

Ahora bien, es evidente que en la LDCM, hay una considerable reducción de los miembros de ayuntamiento, así como de un incremento en el requerimiento del número de

¹¹² Para tener derecho a la asignación de regidurías de representación proporcional, los partidos políticos, coaliciones o candidaturas independientes, requerirán alcanzar el 3% de la votación válida emitida de la elección, conforme a lo señalado en el artículo 25, párrafo 5, del CEPC.

habitantes en el primer y segundo bloque, si se contrasta con los precedentes normativos del régimen municipal chiapaneco, ya que conforme a la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Chiapas (LOM) de 1988, en su numeral 20, contemplaba un único supuesto de integrantes en cuanto al sistema de mayoría relativa compuesto por un presidente, un síndico propietario y su suplente, así como de seis regidores propietarios y tres suplentes, haciendo únicamente una distinción en cuanto al sistema de representación proporcional, donde se sumaba una regiduría en Municipios con hasta 100,000 habitantes, dos para aquellos que tengan hasta 200,000 y tres regidurías para los casos con un número mayor de habitantes.

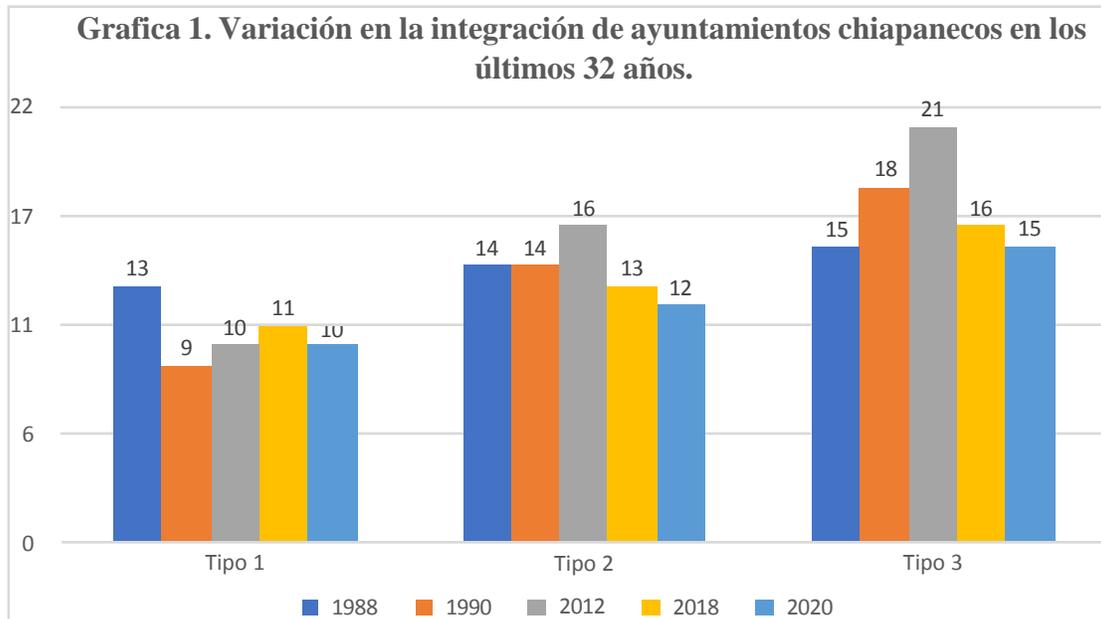
La LOM de 1990 en su artículo 21 estableció un modelo de distribución de integrantes de los Ayuntamientos, conforme al número de habitantes para los cargos electos por el sistema de mayoría relativa, mientras que para el sistema de representación proporcional, continuó el criterio sostenido en la norma previa; los bloques de integración para la elección de mayoría relativa, para aquellos municipios cuya población no exceda de 7,500 habitantes, por un presidente, un síndico y tres regidores propietarios y sus suplentes de mayoría relativa; cuando estos tengan más de 7,500 habitantes y no excedan de 100,000 habitantes, por un presidente, un síndico propietario y un suplente, seis regidores propietarios y tres suplentes; y en aquellos municipios cuya población sea de más de 100,000 habitantes, por un presidente, un síndico propietario y su suplente, ocho regidores propietarios y cuatro suplentes de mayoría relativa.

El siguiente cambio en la integración de los Ayuntamientos, se produjo con la reforma a la LOM de 2012, pues si bien el número de cargos de elección por el sistema de mayoría permaneció, en lo concerniente al sistema de representación proporcional, se estableció un aumento significativo en el número de regidurías a asignar, ya que en los municipios con población hasta de 7,500 habitantes, se integrarán con dos regidores más, en aquellos de 7,501 hasta 100,000 con cuatro regidores adicionales, y en los que contasen con más de 100,000 con seis regidores.

Con la abrogación de LOM y el surgimiento de este nuevo tipo de normas de desarrollo constitucional como es la LDCM en 2018, el cuerpo colegiado de gobierno

municipal nuevamente presentó cambios en su integración, componiéndose de un presidente, un síndico propietario y su suplente, así como de tres regidores propietarios y tres suplentes; en aquellos municipios con más de 15,000, pero menos de 100,000 habitantes, el Ayuntamiento se integrará por un presidente, un síndico propietario y su suplente, así como de cinco regidores propietarios y tres suplentes; la última categorización corresponde a los Municipios de más de 100,000 habitantes, en los cuales el ayuntamiento se integrará de igual manera con un presidente, un síndico propietario y su suplente, así como de seis regidores propietarios y cuatro suplentes. Por lo que hace a las regidurías de representación proporcional, estas se mantienen tal cual se encuentra desarrollado actualmente.

Sin embargo, la reforma realizada en 2020 a esta norma, nuevamente los ayuntamientos chiapanecos variarían en su integración posterior a los resultados de las elecciones a celebrarse en 2021, ya que fueron suprimidas las sindicaturas suplentes en todos los escenarios. Para tener una mayor visualización de la variación que se ha tenido en los ayuntamientos chiapanecos se presenta la gráfica siguiente:



Fuente: Elaboración propia

Conforme a lo vertido, se puede concluir que el comportamiento del número de integrantes del órgano de gobierno municipal —como elemento de la circunscripción electoral

— venía en incremento hasta el año 2012, sin embargo, es a partir de la expedición de la LDCM, en que se ha venido reduciendo el número de miembros del ayuntamiento chiapaneco, con una cierta salvedad inicial a los municipios del tipo 1, que el texto original de dicha Ley, ampliaba un integrante más, hasta su reforma en 2020. Por otro lado, la reducción se logra apreciar de forma más pronunciada en los municipios que se encuentran en los tipos 2 (cuatro integrantes menos) y 3 (seis integrantes menos).

Ahora bien, ¿cuántos municipios se encuentran en cada uno de los tipos señalados previamente? para ello, se debe de realizar un ejercicio de clasificación con base en las estadísticas poblacionales bajo el método censal; para lograr esta finalidad la autoridad administrativa electoral ha integrado dicha información con tres instrumentos estadísticos, por un lado la Encuesta Intercensal de 2015¹¹³ realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, los datos del Comité Estatal de Estadística y Geografía, así como los propios decretos de creación emitidos por el Legislativo; estos últimos debido a que en los últimos 10 años, el Poder Legislativo del Estado de Chiapas, ha venido emitiendo decretos de creación de nuevos municipios en el territorio chiapaneco, por lo que no se encuentran estructurados en los registros del organismo de estadística nacional.

De los datos antes señalados, mismos que han sido procesados por el Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana,¹¹⁴ se desprenden la siguiente clasificación de los municipios que se circunscriben a cada uno de los tipos municipales descritos¹¹⁵:

¹¹³ Si bien en el 2020 se llevó a cabo el nuevo Censo de Población y Vivienda del INEGI, lo cierto es que a la fecha —18 de abril de 2021— aún no han sido publicados los datos obtenidos en dicho censo.

¹¹⁴ Ver Anexo 4, del Acuerdo número IEPC/CG-A/085/2020, por medio del cual se emite el Reglamento para la postulación y registro de candidaturas para los cargos de Diputaciones Locales y Miembros de Ayuntamiento en el Proceso Electoral Local Ordinario y, en su caso, Extraordinario 2021.

¹¹⁵ Los datos que a continuación se presentan no consideran a dos municipios, Oxchúc atendiendo a que este municipio a partir del año 2019 celebra sus elecciones mediante sistemas normativos internos y que en un apartado dentro de este capítulo nos referiremos de forma particular; así como Belisario Domínguez que al día de hoy la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha resuelto la Controversia Constitucional 121/2012 mediante la cual el Estado de Oaxaca recurrió el decreto de creación de este municipio por cuestiones de límites territoriales, de forma preliminar la SCJN ha determinado en vía incidental la no celebración de elecciones en dicho municipio, conforme a lo señalado en el recurso de reclamación 71/2012-CA, consultable en la sección de consultas de sentencias y expediente de la Corte en la siguiente liga de internet: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=147083>

**Tabla 4. Municipios Chiapanecos que se encuentran dentro del Tipo 1 –
Menores de 15,000 habitantes**

CONS.	MUNICIPIO	POBLACIÓN
1	Sunuapa	2,283
2	Capitan Luis A. Vidal	3,653
3	Osumacinta	3,682
4	Santiago el Pinar	3,684
5	Tapalapa	3,839
6	Nicolás Ruíz	4,262
7	La Libertad	4,915
8	Chicoasén	5,000
9	San Andrés Duraznal	5,163
10	Ixtapangajoya	5,384
11	Metapa	5,743
12	Chiapilla	5,899
13	Aldama	6,712
14	La Grandeza	7,057
15	San Lucas	7,202
16	Rincon Chamula San Pedro	7,244
17	Totolapa	7,284
18	Francisco León	7,430
19	Bejucal de Ocampo	7,494
20	Chapultenango	7,644
21	Montecristo de Guerrero	7,682
22	Mazapa de Madero	7,769
23	Solosuchiapa	8,082
24	Coapilla	9,210
25	Rayón	9,578
26	Amatenango del Valle	9,913
27	Emiliano Zapata	9,919
28	Soyaló	10,707
29	Ixtacomitán	10,772

30	Honduras de la Sierra	10,883
31	Ixhuatán	11,342
32	Marqués de Comillas	11,444
33	Mitontic	11,906
34	Pantepec	12,136
35	Chanal	12,181
36	Ocotepec	12,508
37	Tapilula	12,887
38	Maravilla Tenejapa	12,945
39	Sitalá	13,844
40	El Porvenir	14,121
41	El Parral	14,171
42	Frontera Hidalgo	14,416

Tabla 5. Municipios Chiapanecos que se encuentran dentro del Tipo 2 – Mayores de 15,000 e igual o menor a 100,000 habitantes

CONS.	MUNICIPIO	POBLACIÓN
1	Tzimol	15,316
2	Unión Juárez	15,350
3	Chalchihuitán	16,803
4	Catazajá	17,065
5	Acacoyagua	18,082
6	Ostuacán	18,128
7	Socoltenango	18,539
8	Amatán	19,348
9	Bella Vista	20,142
10	Benemérito de las Américas	20,193
11	Jitotol	20,606
12	Mezcalapa	20,965
13	Juárez	21,222
14	Copainalá	21,800
15	Pantelhó	22,011

16	El Bosque	22,606
17	Huitiupán	23,172
18	Huixtán	23,625
19	Larráinzar	23,889
20	Suchiapa	24,049
21	Sabanilla	26,921
22	Ixtapa	27,198
23	Angel Albino Corzo	28,162
24	Las Rosas	28,261
25	Acapetahua	28,380
26	Villa Comaltitlán	28,961
27	Mazatán	29,239
28	Amatenango de la Frontera	30,732
29	Pichucalco	31,107
30	Acala	31,424
31	Tuzantán	31,755
32	Escuintla	31,822
33	Pueblo Nuevo Solistahuacán	31,942
34	Altamirano	32,872
35	Tumbalá	34,305
36	Chicomuselo	34,744
37	San Juan Cancuc	34,829
38	Bochil	34,997
39	Huehuetán	35,017
40	Siltepec	35,192
41	Yajalón	37,833
42	Suchiate	38,797
43	Jiquipilas	39,109
44	San Fernando	39,204
45	Chenalhó	39,648
46	Arriaga	40,114
47	Zinacantán	41,112
48	Tecpatán	41,305
49	Tuxtla Chico	41,823

50	Teopisca	43,175
51	Tenejapa	43,593
52	Simojovel	44,295
53	La Independencia	44,891
54	Reforma	45,104
55	Cacahoatán	45,594
56	Oxchuc	45,966
57	La Concordia	46,405
58	Mapastepec	47,932
59	Berriozábal	51,722
60	Pijjiapan	53,525
61	Huixtla	54,332
62	Salto de Agua	63,446
63	Venustiano Carranza	65,009
64	Motozintla	72,967
65	Frontera Comalapa	73,436
66	La Trinitaria	76,917
67	Tila	77,554
68	Villa Corzo	79,003
69	Cintalapa	84,455
70	Chamula	87,332
71	Tonalá	89,178
72	Ocozocoautla de Espinosa	92,103

**Tabla 6. Municipios Chiapanecos que se encuentran dentro del Tipo 3 –
Mayores de 100,000 habitantes**

CONS.	MUNICIPIO	POBLACIÓN
1	Chiapa de Corzo	100,751
2	Villaflores	104,833
3	Palenque	119,826
4	Las Margaritas	122,821
5	Chilón	127,914

6	Comitán de Domínguez	153,448
7	San Cristóbal de las Casas	209,591
8	Ocosingo	218,893
9	Tapachula	348,156
10	Tuxtla Gutiérrez	598,710

Por lo que, si bien todos los municipios se ven afectados en la reducción del número de integrantes, son los 82 municipios que componen los tipos 2 y 3, quienes se han visto más afectados. Lo anterior bajo la premisa de que entre menor sea el número de espacios que se encuentran en contienda, menor será la proporción que se guarda con relación a la decisión ciudadana en las urnas, siendo aún mayor cuando el mecanismo de elección guarda estrecha vinculación con la forma de candidatura, elemento de los sistemas electorales que a continuación desarrollaremos en el contexto local.

2.3.2. Formas de candidatura y de votación

Ahora bien, lo referente a las formas de candidatura, estas se presentan en su regularidad en dos variantes, individual o por listas. La primera de ellas se identifica a una persona que será la que asuma el escaño, que puede presentarse mediante postulaciones unipersonales como podemos ver en elecciones presidenciales o gubernaturas en el ámbito subnacional; o bien, mediante fórmulas donde existe una persona titular y un suplente, pero quien asume el espacio de manera efectiva es un individuo como ocurre en las elecciones parlamentarias dentro de circunscripciones uninominales.

Por lo que hace a las formas de candidaturas por listas, en donde aparecerán un número determinado de candidaturas —dependiendo del tamaño de la circunscripción— en un orden de prelación para poder acceder a un cargo de representación popular. Estas pueden presentarse mediante listas cerradas y bloqueadas, listas cerradas y desbloqueadas o en listas abiertas.

En las candidaturas mediante listas cerradas y bloqueadas, nos encontraremos con que el elector se encuentra supeditado para ejercer su voto a un bloque de candidaturas

determinadas por un partido político conforme a sus normas internas y donde además no puede haber variación del orden de prelación en la que aparecen las candidaturas. Las que se conocen como listas cerradas y desbloqueadas o semiabiertas, otorgan la posibilidad de que el elector para que éste modifique el orden de prelación de la lista, aunque solamente podrá hacerlo en un partido político. Por su parte, las listas abiertas, al no estar cerradas y desbloqueadas permite al votante ir más allá del límite partidista al poder decidir por quienes votar independientemente del partido y el orden de prelación.¹¹⁶

En cuanto hace a la forma de selección de los candidatos, se debe de tener en cuenta que cuando no existe un sistema de partidos fortalecido y estructurado, ocurre el surgimiento de candidatos ajenos a algún partido, sin embargo, difícilmente éstos pueden salir adelante por si solos, en casi todos los casos, éste recurre a la vinculación con algún tipo de organizaciones sociales con el objetivo de obtener su apoyo; no obstante ello, no por encontrarse vinculado a este tipo de organizaciones diferentes a los partidos un candidato deja de ser independiente a este, ya que la gran mayoría de veces, se requerirá la postulación por parte de éstos, con la salvedad de las formas de candidatura independiente.¹¹⁷

Por otro lado, Sartori de igual manera considera a un tipo de candidaturas que él denomina como condicionadas y dependientes del partido, es decir, los candidatos son incluidos en la contienda electoral basadas en su fuerza dentro del partido y como resultado de una contienda dentro del mismo, es decir, el partido se convierte en agente denominador. Los dos supuestos mencionados, tienen la posibilidad de concurrir a una elección, a través de lo denominado como un sistema primario, es decir, a través de procesos internos de selección dentro de los partidos.¹¹⁸

Concurrentemente a la forma de candidatura encontramos a la forma de votación, ya que dependiendo de la modalidad en que se configura la postulación de candidatos, será el

¹¹⁶ *Ibidem* 24-25.

¹¹⁷ Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada...* op.cit., p. 43.

¹¹⁸ *Idem*.

método en que el elector podrá emitir su voto. La principal diferencia de las formas de votación radica entre el voto por persona y el voto por una lista de partidos, cuando votamos por personas, si importar quién es quién, es decir cuales son los antecedentes de esas personas, lo cual puede convertirse en un factor decisivo, en tanto que, donde se vota por listas se está votando básicamente por un partido, es decir, su programa de acción, ideología o plataforma, y en gran medida este control a su vez a los ganadores individuales.¹¹⁹

La forma más sencilla para el ciudadano corresponde al voto hacia una candidatura en lo individual, esta forma de votación es característica de los sistemas con distritos electorales mayoritarios de un solo representante —como ocurre en nuestras elecciones de diputados federales y locales de mayoría relativa—; en ellos los candidatos son por regla general, seleccionados por el partido entre sus miembros, incluso cuando un partido tiene arraigo en una demarcación electoral puede no prestar mucha atención en la selección de un buen candidato , por el contrario, cuando se está en situaciones donde existe un electorado más voluble, los partidos deben ceder ante la necesidad de encontrar un buen candidato que les genere ese posible margen de victoria frente a los demás.

Contrario a lo señalado, en las formas de votación mediante listas se representa de formas muy variables, desde mecanismos sencillos —como opera en la votación por listas cerradas y bloqueadas, donde el elector dispone de un único voto que se destina a un solo bloque de postulaciones realizadas por un partido político—, hasta algo más complejas donde el ciudadano cuenta con más de un voto —en las listas cerradas y desbloqueadas cuenta por un número variable de votos atendiendo al tamaño de circunscripción, en la que puede elegir la lista partidaria y el orden de los candidatos dentro de ésta; en las de listas abiertas el votante de igual manera posee un número de votos de acuerdo a los espacios de representación popular a cubrir, teniendo la posibilidad de configurar una lista de forma independiente con las diferentes propuestas partidarias—.

¹¹⁹ *Ibidem* p. 45.

Sobre las implicaciones que las listas pueden llegar a tener en el sistema democrático, Sartori señalaba que el partido tendrá el dominio absoluto de la selección de la elección de sus candidatos cuando la lista son cerradas, por lo que en lugar de los candidatos dentro de esta lista se encontrara determinada por los partidos y no puede ser alterada por los votantes; contrario a ello, en las listas abiertas, hasta cierto punto, dan al elector del control del proceso de selección.¹²⁰

Sin embargo, se debe de considerar que en un país con democracias incipientes o bien, con factores sociales, como un bajo nivel educativo o desinterés en los procesos de tomas de decisiones públicas, la complejidad excesiva que puede llegar a desarrollarse al diseñar el esquema de participación mediante listas abiertas, pudiese ser contraproducente en la participación efectiva de la ciudadanía.

Dicho lo anterior, vemos como ello cobra sentido en el contexto de las elecciones municipales, donde la forma de candidatura para elecciones municipales encuentra una referencia indirecta desde el artículo 30 de la Constitución Local, donde si bien dicho artículo mandata la garantía de que las postulaciones partidistas observen el principio de paridad de género y la cuota de jóvenes, hace referencia al registro de candidaturas para la integración de Ayuntamientos, mediante planillas.

Por su parte el Código Comicial Local, a lo largo de los diversos dispositivos hace una serie de referencia respecto a las planillas para la integración de los Ayuntamientos, aunque es de destacar que no hay un articulado en especifico en como debe de ser integradas, sino que para esto se debe de analizar la sistematicidad de la legislación electoral, para arribar a una conclusión exacta.

Se entenderá etimológicamente por planilla, en una elección a la lista de candidatos,¹²¹ que postulan los partidos políticos en una contienda comicial, de igual manera, esta puede

¹²⁰ *Idem.*

¹²¹ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española en su versión web*, voz “planilla”, consultable en: <https://dle.rae.es/planilla>

darse de forma independiente a dichos partidos, mediante la figura de candidaturas independientes que se encuentran reconocida en el marco constitucional federal y desarrollado en las normas locales.

Del desarrollo normativo electoral local en el CEPC,¹²² se desprende que estas listas son integradas por cada uno de los espacios que se encuentran en contienda, tanto propietarios, como suplentes, conforme a lo señalado en el artículo 38 de la LDCM —que hemos ya precisado en este capítulo—. Es decir, iniciando con la presidencia municipal, sindicatura, regidurías propietarias, hasta llegar a las suplencias generales.

Estas listas deben de observar acciones afirmativas que se han implementado para potenciar la participación de algunos sectores de la ciudadanía que históricamente se han visto afectados en sus derechos de participación real de acceso a los cargos de representación, pudiendo ser estas en materia de género, comunidades indígenas, afrodescendientes, al colectivo LGBTI, o respecto de jóvenes, entre otras.

Pero su característica primordial deriva de la que es cada partido o candidato independiente el que integra una planilla que presenta al electorado para que vote por esta, por lo que su votación ira directamente a todos los integrantes de la planilla. Donde inclusive la autoridad administrativa electoral, determinara como no procedente las postulaciones de planillas incompletas.

Respecto de esto último la Sala Superior del TEPJF, ha señalado como criterio obligatorio respecto de las postulaciones completas de las planillas a cargos municipales que:

... En esa medida, los partidos políticos se encuentran obligados a postular planillas que contengan tantas candidaturas como el número de cargos en el ayuntamiento (propietarias y suplentes), pues esto supone un auténtico ejercicio del derecho de auto organización y garantiza el adecuado funcionamiento del gobierno municipal. No obstante, ante la identificación de fórmulas incompletas o con postulaciones duplicadas en una planilla, si se omite cumplir el requerimiento de subsanarlas, es posible que puedan registrarse planillas incompletas, pues de esa forma se

¹²² La diversa regulación sobre la postulación de planillas para la elección de Miembros de Ayuntamiento se encuentra diseminada a lo largo de los artículos 17, 25, 27, 109, 146, 189 y 190 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana.

salvaguarda el derecho a ser electo de quienes fueron debidamente postulados en fórmulas completas. En igual sentido, dado que también es imperioso que los ayuntamientos que resulten electos sean debidamente integrados para su funcionamiento, las autoridades administrativas electorales deben implementar medidas que permitan asegurarlo. Por tal motivo, a partir de que al partido político infractor, deberán de cancelársele las fórmulas incompletas o con personas duplicadas, así como también privársele del derecho a participar en la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, en caso de que una planilla incompleta resulte triunfadora en la contienda, es factible que los espacios correspondientes a las candidaturas previamente canceladas, sean distribuidas y consideradas en la asignación de los cargos por el principio de representación proporcional, para lo cual, en todo momento deberán respetarse el principio de paridad de género en sus vertientes horizontal y vertical. ¹²³

En dicho criterio, la Sala Superior estimó que independientemente que las listas de candidaturas que se presentan en una planilla se encuentren incompletas, no por ello quiere decir que la postulación realizada por el partido político, o en dado caso, una postulación independiente, sea nulificada por las autoridades administrativas, sino que, el número de candidaturas faltantes se integre al número de regidurías que pueden ser asignadas mediante el sistema de representación proporcional.

Desde una perspectiva personal, la jurisprudencia en cita, resulta ser desatinada, ya que, en un primer orden, estamos ante dos sistemas de conversión de votos en escaños diferentes, los cuales cada uno tiene reglas y principios específicos que no pueden ser confundidas. Por otro lado, las vacantes que pueden encontrarse ante una planilla incompleta pueden ser la de las suplencias generales, por lo que resulta inoperante asignar ese tipo de espacios ante por la vía de representación proporcional ya que las sustituciones de vacantes en cargos de elección popular por esta vía tienen una serie de pasos concretos establecidos en la Constitución Local, así como la LDCM para ser cubiertos.

Ahora bien, las planillas tienen una doble función atendiendo al mecanismo de conversión de votos en cargos de representación. lo hasta ahora vertido respecto de las

¹²³ Jurisprudencia 17/2018, “CANDIDATURAS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN LA OBLIGACIÓN DE PRESENTAR FÓRMULAS COMPLETAS, A FIN DE GARANTIZAR LA CORRECTA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS”, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, pp. 13 - 14.

planillas se circunscriben preponderantemente en los sistemas de mayoría relativa, ya que — como hemos dicho— su votación va al conjunto de integrantes que se encuentran enlistados; sin embargo, también cumple una función en el sistema de representación proporcional.

Para efecto de la asignación por vía representación proporcional la planilla, deja de ser considerada en cuanto a los cargos que se ocupan en la misma, para convertirse en una lista de orden de prelación en la que posterior a la determinación del número de espacios por este mecanismo le corresponde a una fuerza política, tal como se advierte del artículo 27, párrafo 1, fracción IV del CEPC, que para tales efectos precisa:

Artículo 27.

...

IV. La asignación de regidores de representación proporcional se hará preferentemente conforme al orden de la planilla de candidatos registrada por cada uno de los partidos, coaliciones o candidaturas comunes, empezando por el candidato a Presidente Municipal, siguiendo por el candidato a Síndico y posteriormente con los de candidatos a regidores en el orden en que aparezcan.

...

Es necesario acotar que, la palabra “preferentemente” en dicho dispositivo, no representa que la asignación quede de forma discrecional a los partidos políticos o a la autoridad que se encarga de realizar la asignación para que determine quién debe de obtener el espacio en contienda dentro de los que se encuentren en la planilla, sino que dicha disposición obedece a la necesidad de observancia a las acciones afirmativas, sobre todo la relacionada con la aplicación del principio de paridad de género; teniendo sustento lo anterior, con lo establecido en el párrafo 2, del artículo en cita al señalar que:

2. En todos los casos, para la asignación de regidores de representación proporcional, las planillas de candidatos que se presenten ante el Instituto deberán garantizar la paridad entre los dos géneros; en el supuesto de que el número de regidurías asignadas por este principio sea impar, la mayoría deberá corresponder al género femenino y ser encabezada invariablemente por una persona de dicho género.

Por todo lo anterior, se puede arribar a la conclusión de que las planillas de registro de candidatos en la elección de Miembros de Ayuntamiento en el Estado de Chiapas, se encuadra en el tipo de lista bloqueada, ya que el ciudadano en el ejercicio de su voto, ya sea en elección de mayoría relativa o de representación proporcional, se ceñirá a la decisión partidista de quienes postularon la planilla.

Dicha característica, sin lugar a dudas fortalece el sistema de partidos al dejar a éste la decisión de quien o quienes integraran las planillas de una elección determinada conforme a sus normas y procedimientos internos de selección; esto genera dos situaciones particulares, la primera de ellas, es que aunque actualmente existe una mayor regulación en torno a dichos procesos internos partidistas para decidir quienes serán los ciudadanos a los que postularan, lo cierto es que aún sigue siendo bastante laxa, bajo el argumento del derecho de auto organización partidaria.

Por otro lado, este tipo de forma de candidatura, puede representar una limitación a la ciudadanía que acude a las urnas, ya que no permite que los ciudadanos puedan realizar valoraciones respecto de cada uno de los ciudadanos postulados en una planilla, donde en la gran mayoría de las veces no conoce a quienes integran dichas planillas, por el desproporcionado énfasis que se realiza a quienes compiten en su calidad de candidatos a la Presidencia Municipal.

2.3.3 Conversión de votos en espacios de representación

Ahora bien, en cuanto hace a la conversión de votos en escaños como elemento de los sistemas electorales, este elemento versa sobre las reglas de decisión sobre como determinar a los ganadores y perdedores dentro de una contienda electoral. Estas reglas de decisión se han orientado hacia dos reglas, las mayoritarias o proporcionales.

De forma general se advierte que en los sistemas que aplican reglas de mayoría el triunfador se queda con todo; mientras que en los que utilizan reglas proporcionales, el triunfo es compartido y sencillamente se requiere un porcentaje electoral. Asimismo, en los

mayoritarios, la elección del votante es canalizada y finalmente limitada a una alternativa; por su parte, en los proporcionales no se obliga los votantes a concentrar su voto y las posibilidades de elegir pueden ser muchas. Por lo que hace a sus candidaturas, como ya se hizo mención en párrafos arriba, los sistemas de mayoría proponen candidatos individuales, personas; comúnmente los sistemas proporcionales proponen listas de cada partido.¹²⁴

Las reglas de mayoría, se tratan de mecanismos bastante sencillos donde —tal como su nombre lo indica— quien obtiene la mayoría requerida de votos es quien accede al escaño disponible dentro de una circunscripción. Esta variante de regla decisoria aparece en el contexto de los sistemas electorales en dos modelos básicos, la mayoría relativa o simple y la mayoría absoluta.

En el modelo de mayoría relativa, quien obtenga el número de votos mas alto en una elección determinada es quien resulta vencedor, si bien puede parecer un mecanismo bastante simple, lo cierto es que, a partir de su sencillez los votantes pueden sentirse más cómodos a la hora de acudir a las urnas, donde a su vez, éste tiene mucha claridad de lo que ocurre con su voto; ya que los votos dados a un candidato fuerte dará un resultado de éxito, mientras que aquellos votos que fueron destinados a un candidato perdedor, éstos serán inútiles para esa contienda.

Por su parte, el modelo de mayoría absoluta requiere que en la contienda electoral el ganador declare su triunfo de manera indiscutible frente a sus competidores, por lo que, este modelo requiere para que se determine un ganador éste obtenga un determinado número o porcentaje de votos de los ciudadanos que pueden ejercer ese derecho dentro de la circunscripción. Donde en caso de que los contendientes no alcancen ese determinado porcentaje de votos, se instauran procedimientos de segunda vuelta entre los competidores más altos.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que los sistemas mayoritarios presentan algunos puntos que pueden llegar a ser negativos en el contexto de la representación política, ya que

¹²⁴ *Ibidem* p. 31.

estos modelos tienden por un lado a minimizar la presencia de las oposiciones políticas y por consiguiente desincentivar la participación en una sana competencia.

Donde de forma particular, en la mayoría relativa los partidos políticos que tienen una presencia acotada a una región ya si una opción política gana por una mayoría pronunciada esos votos que se obtienen por encima del triunfo requerido son desperdiciados. Mientras que en los de mayoría absoluta se puede presentar un cierto grado de abstencionismo por parte de los ciudadanos al acudir a una segunda vuelta electoral.

En concordancia con lo dicho, Sartori acota que en “*los sistemas mayoritarios no procuran que refleje la distribución de las votaciones; buscan un vencedor indiscutible en distritos con un solo representante, donde la gran mayoría de las veces es un exponente de la minoría más numerosa;*”¹²⁵ generándose con ello, ese efecto desproporcionado en la integración de órganos de representación.

El otro esquema de reglas de decisión, se presenta a través de las reglas proporcionales, donde la asignación de los espacios de representación popular dentro de una circunscripción deriva del porcentaje de votos que obtienen las opciones políticas en una contienda electoral; y por consiguiente se espera un resultado proporcional en la integración del órgano representativo que de alguna manera refleja las proporciones en que se distribuyeron los votos en las elecciones.

Estas reglas proporcionales se representan en una gran diversidad de fórmulas matemáticas que buscan una mayor aproximación en la relación de votos obtenidos por los contendientes y los espacios disponibles en el órgano que se pretende integrar.¹²⁶ Aunque esta proporcionalidad puede variar desde una correspondencia casi perfecta hasta una muy imperfecta, es decir, muy desproporcionada, dependiendo de las fórmulas que se instrumenten. Pese a la multiplicidad de procedimientos dentro de las reglas proporcionales destacan los que pertenecen a las familias de los divisores y los de cocientes.

¹²⁵ *Ibidem* p. 33.

¹²⁶ Nohlen, Dieter, *Gramática de los sistemas electorales...*, op. cit., p. 28.

En la primera de estas familias, se utiliza una serie de números —que por lo regular la serie comienza en el uno y termina al asignarse el último escaño— que se dividen entre los votos que han obtenido las diferentes opciones políticas generándose secuencias numéricas decrecientes para cada partido político y que se asignan a los partidos con los promedios más altos.

Dentro de la familia de divisores, ejemplo de ello, nos encontramos al método de D'Hondt y la fórmula Sainte-Laguë, en ellos se pondera el mayor promedio, siendo el primero uno de los más usados en el mundo cuando se adopta un sistema proporcional, aunque bajo la apreciación de Sartori éste tiende a ser menos proporcional y le otorga una mayor ventaja a los partidos más competitivos, situación que se ve un poco más atenuada en el segundo de los mencionados.¹²⁷

Por su parte, los que pertenecen a la familia de los cocientes, y que vemos en fórmulas como la de Hare, Droop, Imperiali, entre otros; se distinguen por buscar una mayor exactitud de reflejo en la proporción de votos obtenidos y la integración del órgano. Como mención particular, el sistema mexicano adopta la fórmula de Hare para aplicarse en las reglas decisorias proporcionales, aunque esta adopción le imprime matices propios.

Por otro lado, y a decir de Sartori, los sistemas que adoptan el esquema de voto único transferible en distritos con varios representantes —cuyas reglas de representación proporcional se basan en la fórmula de Droop— tienden a ser los más puros, en él se pide a los votantes que numeren a los candidatos por el orden de su preferencia, donde todo voto por encima de la cuota, es decir el cociente electoral, se reasignará a la segunda preferencia, entonces se eliminan los candidatos con menos votos y las preferencias de sus votos son redistribuidas hasta que todos los escaños han sido asignados.¹²⁸

En esta las fórmulas buscan establecer un cociente, que no es más que la cuota mínima de votos que se tiene que cubrir para obtener uno de los escaños disponibles en la

¹²⁷ Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada...* op.cit., p. 37.

¹²⁸ *Ibidem* p. 36.

circunscripción, por decirlo de alguna forma, se trata del costo que un contendiente debe de “pagar” para la obtención de ese espacio de representación. Por lo que un partido político obtendrá un escaño por cada vez que ese cociente entre en su votación obtenida, debiendo destacar que por lo regular no se logra cubrir el total de escaños disponibles con esta sola fórmula, por lo que se ocupa un mecanismo residual que consiste en los restos mayores, es decir, los remanentes más altos obtendrán los escaños que queden posterior a la asignación mediante cocientes.¹²⁹

En este tipo de reglas decisorias si bien el ciudadano no logra dimensionar que pasa en concreto con su voto debido a la complejidad de las fórmulas, éste proporcionalmente se verá reflejado en el éxito para la obtención de espacios de representación por parte de la opción política de su preferencia.

Respecto de ambas reglas decisoras, Sartori ha venido señalando que el problema con los sistemas mayoritarios es que se prestan a la manipulación, mientras que en los proporcionales es que permiten la existencia de muchos partidos, esto se vería menos grave en sistemas parcialmente proporcionales; a partir de esto los sistemas proporcionales imperfectos —como el D’Hondt—se justifican al generar un efecto tendente a contrarrestar la fragmentación del sistema de partidos. Por otro lado, este tratadista italiano apunta que una mala proporcionalidad castiga a los partidos pequeños y, a la postre los borra del mapa, así como que, cuanto menor sea el número de representantes, mayor será el número de votos desperdiciados, esto es, de los votos por debajo del cociente o de las mayorías triunfadoras que simplemente se pierden.¹³⁰

Sobre este punto el profesor Roberto Blanco, en la encuesta realizada sobre el sistema electoral por parte del Francisco Bastida, señala que *“El sistema proporcional es, obviamente, más representativo que el mayoritario, pues tiende a recoger mejor en las instituciones democráticas la distribución de fuerzas existente en la sociedad que las elige. Aunque ni todos*

¹²⁹ *Idem.*

¹³⁰ *Ibidem* pp. 38-40.

los sistemas proporcionales ni todos los mayoritarios producen las mismas consecuencias en el funcionamiento del mecanismo representativo, creo que la afirmación de la mayor representatividad de los primeros respecto de los segundos puede mantenerse con carácter general.”¹³¹

Sobre las reglas que se establecen para el sistema electoral en los municipios chiapanecos, se derivan del modelo mixto, o si seguimos las directrices de Nohlen “combinados”, implantado desde el mismo marco constitucional, por lo que en dicho modelo se adoptan los componentes de los sistemas de mayoría y de representación proporcional.

Por lo que hace al sistema de mayoría, este se circunscribe en el modelo de mayoría simple o relativa, este modelo se caracteriza como bien se ha mencionado en epígrafes previos, en que entre los candidatos postulados por las diversas opciones políticas que el ciudadano tiene representado en la boleta, aquel que obtenga el mayor número de votos en la contienda electoral, es el que resulta triunfador.

La manifestación de este sistema se presenta en dos momentos clave para los resultados electorales, en un primer momento, se encuentra en la realización del escrutinio y cómputo en cada una de las casillas que se instalan durante la jornada electoral, donde al concluir el lapso de tiempo dado por la norma para que los ciudadanos acudan a las urnas para emitir su sufragio, se procede a la realización del conteo de votos en la casilla, cuyos resultados son estampados en las correspondientes actas que servirán de base para la segunda de estas manifestaciones.

En un segundo momento y posterior a la jornada electoral celebrada, los Consejos Municipales Electorales —órganos desconcentrados de la autoridad administrativa electoral—, celebran sus sesiones de cómputos municipales,¹³² mismo que consiste en la suma de los resultados anotados en las actas de escrutinio y cómputo levantadas en las casillas. Donde si

¹³¹ Bastida Freijedo, Francisco José, “Encuesta sobre el sistema electoral”, Teoría y Realidad Constitucional, Madrid, número 45, 2020, pp. 26-27.

¹³² Esta tiene lugar el día miércoles siguiente a la jornada electoral, dando inicio a las 08:00 horas, conforme a lo establecido en el artículo 239 del CEPC.

bien pareciera ser un procedimiento de fácil realización, éste tiene diversas aristas que se encuentran reguladas mediante diversos instrumentos normativos que permiten dotar de certeza de los resultados electorales.¹³³

El procedimiento para la realización de los cómputos municipales se puede destacar los siguientes elementos:

1. De forma previa a la celebración de la sesión de cómputo correspondiente se deberá realizar una sesión del Consejo Municipal cuya finalidad radica en conocer el total de actas con las que se cuentan desde el día de la recepción de los paquetes electorales,¹³⁴ informar a todos los integrantes de aquellos paquetes electorales con y sin muestras de alteración, actas de escrutinio y cómputo, cuyos resultados no coincidan, actas con alteraciones, errores o inconsistencias evidentes en sus elementos, que no se encuentren en el expediente de casilla, ni en poder del Consejo o aquellas con errores insubsanables o con votos a un solo partido.¹³⁵

¹³³ Las normas que se encargan de regular las sesiones de cómputo municipales las encontramos en los artículos 238 al 244 del CEPC, 429 del Reglamento de Elecciones del INE, el anexo 17 del reglamento referido que contiene las Bases generales para regular el desarrollo de las sesiones de los cómputos en las Elecciones Locales, así como los Lineamientos para el desarrollo de las sesiones de cómputos distritales y municipales que el IEPC Chiapas emite en cada proceso electoral.

¹³⁴ Cuando nos referimos a paquete electoral, se entiende por éste, al expediente que se deriva del proceso de votación en casilla, mismo que se integra por las actas de la jornada electoral, escrutinio y cómputo en casilla, hojas de incidentes, escritos de protesta de los partidos políticos, boletas con votos validos y nulos de la elección, así como las sobrantes inutilizadas, la lista nominal electoral, al igual que el demás material electoral que se utilizó para los trabajos de la recepción de votos en la casilla.

¹³⁵ Durante el día de la jornada electoral y una vez los paquetes electorales de cada casilla llegan a los Consejos Municipales, en el exterior de estos paquetes se encuentran dos sobres que contienen las primeras dos copias del acta de escrutinio y cómputo, uno es destinado para el Programa de Resultados Electorales Preliminares, mientras que el otro, es entregado al Presidente del Consejo Municipal donde protocolariamente anuncia a viva voz los resultados del acta de escrutinio y cómputo de cada casilla, actas que al final de la jornada se resguardan por este funcionario. Es necesario acotar que la falta de acta de escrutinio y cómputo de algún paquete electoral, no significa necesariamente que no existan resultados de la casilla, sino que derivado de un error humano, o bien, por el resultado de la curva de aprendizaje de los procedimientos para la integración de los paquetes electorales, los ciudadanos que fungan como integrantes de las mesas directivas de casilla, hayan depositado dichas copias en el interior del paquete, por consiguiente se tiene que proceder a su apertura para extraerlas, pero hasta las sesiones de cómputo municipal.

De lo señalado en el párrafo que antecede, podemos decir que nos encontramos ante un ejercicio que permite conocer los posibles escenarios para una revisión y recuento de votos durante la sesión de cómputo, cuyo objetivo es preparar los elementos logísticos necesarios para su adecuado desarrollo por parte de los integrantes del Consejo Municipal Electoral, así como las representaciones de los partidos políticos y candidaturas independientes que en su caso participen en la contienda.

2. Los cómputos municipales, en estricto sentido, se llevan a cabo mediante dos tipos de procedimientos diferentes, el cotejo de actas y el recuento de votos, este último teniendo dos grandes vertientes a su vez, el recuento parcial, es decir, únicamente recontar lo votos contenidos en un paquete electoral; y el recuento total, que representa la realización de un nuevo conteo de votos de cada uno de los paquetes electorales de la elección municipal.
3. El procedimiento de cotejo de actas, sería en todo sentido, el escenario ideal para la realización de los cómputos, en donde únicamente se contrastarían los contenidos de las actas que obran en poder del Consejo Municipal desde el día de la jornada, junto a lo que se van extrayendo de los paquetes electorales el día de los cómputos, asentando los resultados de cada una de las actas en los cuadernos de operaciones, donde la sumatoria total de los resultados correspondería al cómputo de la elección de miembros de Ayuntamiento.

Sin embargo, si durante el desarrollo de los cotejos los resultados de las actas no coinciden, se detectan alteraciones en las actas que generen duda sobre el resultado de la casilla, o no existiere el acta en el expediente de la casilla, ese paquete se destina para la realización de un recuento de votos, una vez se concluya con el cotejo de todos paquetes de la elección.

4. El recuento de votos parcial, se da exclusivamente sobre los paquetes electorales que se hayan identificado en la sesión previa al cómputo, o bien, que

durante este se hayan actualizado lo señalado en el párrafo inmediato anterior, por lo que para ello y una vez terminado de realizar el cotejo de actas y asentados sus resultados en los cuadernos de operaciones, se procede a abrir y recomtar cada uno de los paquetes que se encuentran en este supuesto.

Para ello, atendiendo al número de paquetes a recomtar el Consejo Municipal puede realizar un recuento directamente en el Pleno, o bien, establecer grupos de trabajo y puntos de recuento, para que estas actividades puedan concluir satisfactoriamente. En cualquier de los dos casos, de los paquetes que se encuentran sujetos a este procedimiento, le son extraídas todas las boletas de su interior, procediendo a realizar un nuevo escrutinio y cómputo de esa casilla, donde el resultado final de ésta se anota en una nueva acta, dejando sin efecto la que previamente se había levantado en la casilla.

La sumatoria de los resultados que se tienen mediante cotejo, más los que se derivasen de los procedimientos de recuento parcial, es lo que constituye el cómputo municipal de la elección.

5. En cuanto hace al recuento total de la votación, esta se da exclusivamente si se acredita el supuesto de diferencia entre el primer y segundo lugar en la elección igual o menor a un punto porcentual, pudiendo solicitarse en dos momentos, o bien antes de la realización de los cómputos, porque se haya detectado en la sesión previa al cómputo, o bien, que durante el mismo y derivado de los recuentos parciales la elección se haya cerrado de tal manera que la diferencia entre el primer y segundo lugar haya dado igual o menor al valor porcentual antes citado.

En este procedimiento particular, todos y cada uno de los paquetes electorales son sujetos a un nuevo recuento de votos, donde los resultados que se deriven de éste, constituirán el cómputo municipal definitivo en sede administrativa.

Una vez realizado el cómputo e identificada la opción política con el mayor número de votos en la elección municipal, el Consejo Municipal Electoral, verifica que la planilla registrada en la opción política ganadora, siga manteniendo el estatus de cumplimiento a los requisitos de elegibilidad establecidos en la norma, en caso de que esto sea así, procedería a entregar la correspondiente constancia de mayoría y validez de la elección a los ganadores, caso contrario y siguiendo con los criterios sostenidos por la Sala Superior del TEPJF,¹³⁶ si todos los miembros de la planilla dejasen de cumplir con los requisitos de elegibilidad, es decir resultasen inelegibles, estaríamos ante un supuesto de nulidad de la elección, por el contrario si quien deja de cumplir dichos requisitos solo son algunos de los miembros de la planilla, no estamos ante un supuesto de nulidad.

Por su parte, las reglas de conversión en el sistema de representación proporcional para los cargos municipales conforme a lo establecido en el marco normativo chiapaneco, se puede apreciar que nos encontramos ante reglas que se encuadra en dentro de la familia del subsistema de cocientes, a manera de una versión adaptada del método de Hare.

En las elecciones municipales, a diferencia de lo que ocurre con las de diputados, no es posible que se actualice algún supuesto de votación en particular para la elección por el sistema de representación proporcional, por consiguiente, la base de votos con las que se determinan las asignaciones por este sistema, se deriva de los resultados obtenidos en las elecciones por el sistema de mayoría relativa.

Es debido a ello, que los procedimientos tendentes a la conversión de los resultados electorales a los espacios de representación proporcional se realizan con posterioridad a la realización de los cómputos municipales, sumándole un periodo adicional para la resolución de controversias que se pudiesen dar y que trajeran una recomposición de los resultados electorales, sin embargo, pese a ese periodo de tiempo, resulta preciso señalar que por la naturaleza misma de la cadena impugnativa de los comicios en donde algunos resultados

¹³⁶ Tesis LXXXIV/2002, “INELEGIBILIDAD. ALCANCES DEL TÉRMINO CANDIDATO PARA EFECTOS DE LA NULIDAD DE UNA ELECCIÓN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE OAXACA)”, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, pp. 149 - 150.

electorales pueden agotar hasta tres instancias judiciales, es que pueden ocurrir modificaciones a las asignaciones en los espacios de representación proporcional ante modificaciones de los tribunales de dichos resultados; ello de forma independiente a que la misma asignación puede ser objeto de estudio de los órganos jurisdiccionales ya que esto último sería posterior a la determinación en dichas asignaciones.

La ejecución del sistema de representación proporcional en los municipios chiapanecos en términos del CEPC en su artículo 26, implica la posibilidad de realización de dos procedimientos, mismos que los describe de la siguiente manera:

Artículo 26.

1. Para la asignación de regidores de representación proporcional, se procederá a la aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura, integrada por los siguientes elementos:

I. Cociente de unidad: es el resultado de dividir la votación válida emitida en cada municipio en favor de los partidos o coaliciones con derecho a participar en la distribución, entre el número de miembros del Ayuntamiento de representación proporcional a asignar en cada municipio, y

II. Resto mayor: es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de miembros de Ayuntamiento mediante el cociente de unidad. Este se utilizará cuando todavía hubiesen lugares por asignar. (Sic.)

De dicho numeral se advierte entonces que el sistema se compone de dos pasos fundamentales a seguir para la asignación de escaños en el órgano municipal, el primero de ellos radica en la aplicación en estricto sentido de un cociente que guarda relación con el número de votos generales de la elección, donde por cada vez que un partido político alcance éste, le corresponderá un espacio de representación; mientras que el segundo se actualiza ante los casos donde los partidos políticos ya no logren alcanzar el cociente citado, pero aun quedasen escaños por asignar, para lo que se aplicaría el método de restos mayores.

Atendiendo a lo señalado y conforme a las reglas de conversión del sistema de representación proporcional, el primer punto a analizar consiste en el denominado cociente de unidad, mismo que deriva de la aplicación de la aplicación de la formula descrita en la fracción I, del artículo en comento, ésta puede se ejemplificarse de la siguiente manera:

$$CU = \frac{VVEm}{NEm}$$

De la definición dada por el CEPC para determinar el cociente de unidad, considera que el primer paso consiste en determinar “*la votación válida emitida en cada municipio en favor de los partidos o coaliciones con derecho a participar en la distribución*”, sin embargo, de este concepto, se deben de tener en cuenta algunas inconsistencias en la redacción del artículo que fomentan la falta de claridad en cuanto a cómo llegar a valores concretos.

Dentro del apartado normativo que se encarga de desarrollar las reglas de representación proporcional municipal, no se advierte de forma clara y precisa cómo derivar la votación válida emitida de cada municipio, por lo que su determinación indebidamente se toma de una interpretación sistemática de la ley electoral para aplicar de forma analógica la definición de dicha votación para la elección de diputados locales, aunque para el caso municipal corresponderá como base la votación obtenida en la elección de mayoría relativa, así como que no podría restarse la votación de candidaturas independientes, ya que éstos en el ámbito municipal si pueden acceder a la asignación por este sistema, conforme a lo sostenido por el TEPFJ.¹³⁷

La porción en comento refiere a partidos o coaliciones de forma indistinta, sin embargo, considerar a las coaliciones evidentemente representa una perspectiva incorrecta, ya que primeramente el sistema de representación proporcional mexicano busca fortalecer el sistema de partidos desde la perspectiva individual de cada uno de los partidos políticos que se encuentren debidamente registrados, o en su caso acreditados. Por otro lado, su consideración no atiende a la estructuración del sistema electoral en general, ya que como hemos precisado

¹³⁷ Jurisprudencia 4/2016, “CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LAS RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN DE AYUNTAMIENTOS, TIENEN DERECHO A QUE SE LES ASIGNEN REGIDURÍAS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, pp. 16 - 17.

previamente, la base para desarrollar las fórmulas son los derivados de los cómputos municipales de mayoría relativa, mismos que en las sesiones realizadas por los Consejos Municipales Electorales, son clasificados a cada partido político en lo individual.

El derecho a participación en la asignación y que se encuentra en la definición citada, va más allá de los dos supuestos contenidos en artículo 25, párrafos 5 y 6, del CEPC, mismos que hay que tener presentes, es decir, de forma explícita estos numerales señalan que no pueden participar en la asignación de regidurías de representación proporcional el partido ganador de la elección por el sistema de mayoría relativa, al igual que aquellos partidos políticos que no alcancen el tres por ciento de la votación válida emitida. No obstante ello, de forma implícita se advierte que no pueden participar los partidos políticos que no hayan alcanzado el tres por ciento de la votación total emitida.

Adicionalmente y como un caso estrictamente casuístico, se debe de observar los criterios sostenidos por el Instituto Nacional Electoral —cuya observancia es obligatoria a todas las autoridades administrativas electorales locales del país—,¹³⁸ que mediante ejercicio de facultad de atracción, concluyó que aquellos partidos políticos que no contasen con candidaturas del género femenino al momento de la asignación de regidurías de representación proporcional, éstos no tendrían derecho a participar; lo anterior se derivó ante la posibilidad de los intentos de simulación de cumplimiento al principio constitucional de paridad de género, donde adicionalmente a ello y como una regla de operación, la Sala Superior del TEPJF, fue un poco más allá de esto al determinar que inclusive la votación de estos partidos políticos que no contasen con candidatas en la lista de representación proporcional no debía de ser contada en los ejercicios aritméticos para la determinación de los cocientes.¹³⁹

¹³⁸ INE/CG1307/2018, Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se ejerce la facultad de atracción y se emiten los criterios de interpretación para la asignación de diputaciones e integrantes de los ayuntamientos, en relación con el principio de paridad de género. Aprobado en sesión extraordinaria del 12 de septiembre de 2018. Consultable en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/98353/CGex201809-12-rp-unico.pdf>

¹³⁹ Sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el Recurso de Reconsideración con número de expediente SUP-REC-1416/2018 y acumulados, de fecha 30 de septiembre de 2018, consultable en: https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1416-2018.pdf

Acotado lo anterior proseguiremos con la fórmula, para ello es identificar la votación válida emitida, donde conforme a la aplicación analógica, se advierte que ésta se obtiene de restar al total de votación de mayoría relativa en el municipio, los votos nulos, el voto de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de la votación total, así como los votos a favor de candidatos no registrados; una vez determinado en estricto sentido el concepto de votación válida emitida, posterior a este resultado se restan los supuestos de no participación en el procedimiento de asignación, es decir los votos de los partidos políticos que hayan ganado la elección por el sistema de mayoría relativa y la votación de los partidos políticos que no alcancen el tres por ciento de la votación válida emitida, el resultado final será el factor que se dividirá entre el número de escaños a asignar en el sistema de representación proporcional, para obtener el cociente de unidad.

Lo anteriormente señalado puede verse representado mediante la siguiente fórmula, la cual considera cada uno de sus múltiples procedimientos, a efecto de llegar al cociente de unidad:

$$CU = \frac{(VTE - VPP < 3\% VTE - VN - VCNR) - VPP < 3\% VVE - VPPGMR}{Nm}$$

Una vez definido el cociente de unidad de la elección municipal, por cada vez que la votación de un partido político alcance la cifra del cociente, se le asignará una regiduría de representación proporcional, restándole a la votación del partido la cantidad dada al cociente, este procedimiento se realizará de forma decreciente a cada uno de los partidos políticos que se encuentren en el supuesto de derecho a participar en la asignación de regidurías de representación proporcional, a partir del partido con mayor votación hasta llegar al de menor votación.

Ahora bien, en caso de que ninguno alcance dicho cociente, o bien, solamente pudo darse una sola asignación mediante cociente y aún quedasen regidurías de representación proporcional sin cubrir, operará la regla de restos mayores, es decir, una vez realizadas las

deducciones de votación de los cocientes, los remanentes más altos serán los que obtengan dichos espacios.

Una vez determinado a que planilla contendiente se le asignarán los espacios de representación proporcional, corresponde en identificar al candidato de la planilla que será quien sea asignado dicho espacio. Para ello la planilla que se registra en la elección de mayoría relativa, se convierte en una lista de prelación mediante la conforme al orden en que aparezcan serán asignadas dichas regidurías.

Sin embargo, hay que tener en cuenta algunas consideraciones en torno a la asignación por orden de prelación de planilla, ya que si bien habitualmente se entendería que conforme fuesen apareciendo en ésta se van asignando —es decir, presidencia municipal, sindicatura, regidurías en el número conforme a la clasificación poblacional—, atendiendo a la sistematicidad normativa electoral chiapaneca, para dicho ejercicio se debe de tener presente por un lado el principio de paridad de género; pero de igual manera, atendiendo a la casuística, su configuración en el ejercicio de las denominadas alianzas electorales.

Respecto del cumplimiento del principio de paridad de género, el CEPC mandata que, si bien la asignación se hace preferentemente en el orden de prelación de lista, debiendo corresponder espacios de representación a ambos géneros, cuando se asigne un número impar de regidurías de representación proporcional, ésta corresponderá al género femenino. Por lo que ello representaría que el orden de prelación si bien es aplicable, se encuentra subsumido al principio de paridad, es decir, en el ejemplo de la asignación de un único espacio a un partido contendiente, dicho espacio corresponderá a la primer candidata de la lista, si ésta obedece a la presidencia municipal, será ella la que obtenga el derecho de ser asignada; si por otro lado la presidencia municipal se encuentra con una postulación del género masculino, la sindicatura —que conforme a la dimensión vertical del principio de paridad de género en las postulaciones de ayuntamientos— que es ocupada por una postulación del género femenino, será quien tenga el derecho de asignación.

Por lo que hace a las alianzas electorales y, si bien es cierto, que el tema central en el presente epígrafe no es su estudio a profundidad, éstas tienen un impacto en el espectro de la representación proporcional, donde inclusive han generado en diversas controversias para ser analizadas por los tribunales electorales. Las alianzas electorales son formas de organización entre dos partidos o más, con la finalidad de obtener mejores resultados en las contiendas electorales en el sistema de mayoría relativa, en términos del CEPC, se pueden desprender dos tipos de alianzas, las coaliciones y las candidaturas comunes, donde si bien ambas comparten el mismo fin, no comparten características idénticas.

Lo anterior impacta en el sistema de representación proporcional, cuando posterior a la determinación del partido al que le corresponde una regiduría de representación proporcional, que candidato postulado mediante coalición dentro de la planilla corresponde dicha asignación, ya que, si bien la planilla es una única lista, al formularse la vía de coalición electoral su composición puede estar integrada por candidatos de los diferentes partidos políticos que integran la coalición.

Por lo que la asignación preferente por prelación de lista, puede encontrarse acá con una situación particular, pudiendo darse si bien ese orden de preferencia, pero atendiendo al número de miembros de ayuntamiento dado por partido político integrante de coalición. Situación que puede llegar a ser mas compleja si se atiende la perspectiva del principio paridad, donde si un partido político miembro de la coalición a la que le corresponde una regiduría de representación proporcional no postuló una candidatura de género femenino, perdería el derecho a dicha asignación, o bien, darse otra miembro de la planilla, aunque ésta no perteneciese al partido con el derecho, pero si a la planilla postulada en coalición.

Lo anterior, llegaría a representar un sinsentido si se centra en el aspecto estrictamente de la representación proporcional y el papel que juega este sistema en la consolidación del sistema de partidos, sin embargo, acá encontramos un área de oportunidad para mejorar los mecanismos de participación en coaliciones en el ámbito municipal.

Una solución a esa situación puede venir de la mano de la misma figura, pero aplicable en la elección de diputados, siendo esta solución lo que en el terreno pragmático se identifica como siglado, entendiéndose por esto la correlación entre candidato postulado y el partido político al que pertenece o que lo postula, por lo que se le identifica con las siglas del partido político.

Por lo que, mediante esa figura, desde el mismo convenio de coalición señalar directamente que miembro de ayuntamiento de cada municipio en los que se participará por la vía de coalición, pertenecen a que partido miembro de ésta. Situación similar ocurre con el cumplimiento de paridad de género en estos supuestos, donde a partir del mismo siglado sería necesaria la verificación por parte de las autoridades administrativas electorales, de las postulaciones realizadas por el partido político en lo individual dentro de la planilla a partir del principio de paridad.

2.3.4. Umbrales o barreras

El último elemento a considerar en los sistemas electorales son las barreras o umbrales, a diferencia de las barreras naturales donde éste sería el número de votos que se necesitan para obtener un triunfo, las que se constituyen como barreras legales, estas se tratan de construcciones artificiales a partir de mandatos normativos que establecen parámetros mínimos para la participación de los partidos políticos —no a los candidatos— en elecciones que adoptan formas de candidatura y votación plurinominales, estas consisten en que los partidos políticos tienen que alcanzar un porcentaje determinado de votos, postulaciones o triunfos individuales para poder participar en la distribución de escaños; pudiendo establecerse conforme al área de utilidad, por ejemplo a niveles nacionales, locales, distritales, municipales; o bien, conforme a la altura, es decir, el porcentaje que deben de cubrir para tener derecho a esa participación.

No pasa por alto que los umbrales sirven como mecanismo de contención a la fragmentación del sistema de partidos, ya que con esto se actualizaría la posibilidad de negar el registro de partidos a través de la figura de los umbrales, los cuales son imposible de

establecer en la generalidad, porque su conveniencia dependerá de cada país; donde hay coincidencia es que las barreras excluyentes por lo general cumplen con el propósito para el cual se crean.

Lo referente a las barreras legales como esquema de contención a la fragmentación del sistema de partidos en nuestro país funciona bajo el modelo de federalismo electoral, donde existen partidos políticos nacionales cuyo ámbito de actuación radica en cada una de las elecciones ya sean federales, estatales o municipales; de igual manera en el espectro del sistema de partidos mexicanos, encontramos a los partidos políticos locales que participan únicamente dentro de la demarcación geográfica que comprende la Entidad federativa en la que obtuvo el registro correspondiente.

No obstante ese esquema federal en el sistema de partidos, la dinámica legislativa centralizadora de la materia electoral que se ha aludido en el primer capítulo, la creación de partidos políticos, los parámetros mínimos de actuación en lo que respecta a su vida interna, así como los supuestos de extinción de éstos se encuentran regulados desde el ámbito nacional, particularmente en el Título Décimo de la Ley General de Partidos Políticos, de cuyo contenido se puede advertir los siguientes supuestos relacionados al umbral legal:

1. En el caso de partidos políticos nacionales, no alcanzar el umbral de 3% de la votación válida emitida en alguna de las elecciones inmediatas de Presidente de la República, Senadores o Diputados Federales.
2. Para los partidos políticos locales, no alcanzar el umbral de 3% de la votación válida emitida en alguna de las elecciones inmediatas de Gobernador del Estado, Diputados Locales o de Ayuntamientos —o figuras análogas en la Ciudad de México—.

Estos escenarios son aplicados incluyendo a los supuestos de participación mediante las políticas de alianzas o coaliciones electorales, por lo que, en dado caso, la determinación de si éstos alcanzan o no el umbral requerido, derivará de la realización de los cómputos de

cada una de estas elecciones que en su momento realicen las autoridades administrativas electorales y distribuyan los votos de estas coaliciones conforme a lo previsto en la ley. De lo anterior, se aduce que basta que un partido político nacional o local, alcance por lo menos el umbral de 3% de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones previstas, para que su permanencia continúe en el sistema de partidos mexicano.

Por otro lado, como señalamos en subepígrafe relacionado a las reglas de conversión, el umbral en el espectro municipal —al igual que en las elecciones de diputaciones locales—, resulta relevante como requisito *sine qua non* para poder acceder a los procedimientos de asignación de espacios en el órgano a integrar, bien sea el parlamento local o el ayuntamiento de un municipio.

2.4. Sistemas normativos internos

Conforme a lo hasta ahora abordado se nos muestra la forma en que el modelo mixto funciona para la integración de casi la totalidad de ayuntamientos en el Estado de Chiapas, donde si bien hemos dado algunos puntos de vista respecto de su construcción, será en otro apartado donde veremos algunas áreas de oportunidad para su consolidación. Y hemos mencionado la frase “casi la totalidad”, porque en nuestra demarcación territorial local, de forma paralela al sistema electoral formalmente legislado para la integración de autoridades municipales se encuentran los denominados sistemas normativos internos, donde si bien cabe precisar que actualmente su única manifestación es en un municipio, esté sistema puede permear en otros, aunque si bien este tema no es medular en la presente investigación, realizaremos una breve aproximación en el presente apartado.

2.4.1. Panorama general de los sistemas normativos internos.

El texto vigente de nuestra CPEUM, reconoce en su artículo 2º., que la nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al

iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Si bien dicho reconocimiento de forma primigenia se incorporó con la reforma de 1992, al artículo 4º., de la CPEUM¹⁴⁰, ello derivado de que el estado mexicano había adoptado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, mismo que entro en vigor el año de 1991; lo cierto es que en su inclusión definitiva se da diez años después de su vigencia en México, esto es hasta la reforma constitucional en materia indígena de 2001¹⁴¹, cuando se incorpora a nivel constitucional los derechos mínimos de los pueblos y comunidades indígenas que el Convenio 169 establece, en un reformado artículo 2º., con el devenir de los años se le han incorporado diferentes elementos a efecto de lograr establecer mejores garantías para su aplicación, actualmente en dicho numeral constitucional en su apartado A, fracción III, se desprende el siguiente derecho:

Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

Pese al reconocimiento del derecho que la CPEUM otorga a los pueblos indígenas de poder elegir a sus autoridades conforme a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, en la mayor parte de las entidades federativas, solo se instrumentaron reformas constitucionales locales a efecto de replicar el contenido del artículo 2º., de la CPEUM; sin que se establecieran elementos adicionales tendentes a la materialización efectiva de ese derecho; por lo que únicamente se tenía como precedente la organización de elecciones

¹⁴⁰ Diario Oficial de la Federación, tomo CDLX, número 19, Única Sección, martes 28 de enero de 1992, p. 5.

¹⁴¹ Diario Oficial de la Federación, tomo DLXXV, número 10, Primera Sección, martes 14 de agosto de 2001, pp. 2-4.

mediante estos métodos tradicionales era en el Estado de Oaxaca donde desde el año de 1995 se llevo a cabo la primera elección mediante sistemas consuetudinarios de pueblos indígenas.

El paradigma de la adopción de los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas de México, recobró nueva fuerza a partir de la resolución del juicio para la defensa de los derechos político electorales del ciudadano, por parte de la Sala Superior del TEPJF, con numero de expediente SUP-JDC-9167/2011, conocido coloquialmente como el Caso Cherán.

La sentencia estableció novedosos parámetros de actuación por parte de las autoridades administrativas electorales, aspectos como reglas procesales, derechos humanos, materia indígena, aplicación directa de la CPEUM, así como tratados internacionales de los que México es parte, ello ante la ausencia de regulación legal en las entidades federativas respecto de la materia indígena y su implicación en el sistema electoral nacional.¹⁴²

De los criterios novedosos que se emitieron en el Caso Cherán, dos resultan preponderantes para la consolidación de los sistemas normativos internos en materia electoral, el primero de ellos radica en la distinción de los elementos que componen el derecho de autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas, siendo éstos:

1. El reconocimiento, mantenimiento y defensa de la autonomía de los citados pueblos para elegir a sus autoridades o representantes acorde con sus usos y costumbres y respetando los derechos humanos de sus integrantes;
2. El ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a efecto de conservar y reforzar sus instituciones políticas y sociales;
3. La participación plena en la vida política del Estado, y

¹⁴² Ramírez Barrios, Fernando et al., *Sistemas Normativos Indígenas en las Sentencias del TEPJF*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, p. 22.

4. La intervención efectiva en todas las decisiones que les afecten y que son tomadas por las instituciones estatales, como las consultas previas con los pueblos indígenas en relación con cualquier medida que pueda afectar a sus intereses.¹⁴³

Por lo que hace al segundo criterio preponderante, va de la mano con el criterio previamente citado, ya que al tener el derecho a elegir sus autoridades, en conformidad con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales; y a falta de desarrollo legislativo, la autoridad administrativa electoral debe realizar las consultas respectivas a la comunidad, para determinar si la mayoría de sus integrantes opta por celebrar elecciones por el sistema de usos y costumbres, cuyo resultado deberá someterse al Congreso del Estado, a fin de que emita el decreto a efecto de materializar las disposiciones contenidas en el marco constitucional en cuanto hace al derecho de autogobierno de los pueblos indígenas.

Dichas consultas bajo el prisma de la Sala Superior del TEPJF deben surgir de la colectividad indígena y del consentimiento libre de sus integrantes; respetar los derechos humanos y aplicar el criterio de mayoría; ser democráticas y equitativas, a fin de que participe el mayor número de integrantes de la comunidad; responder a las necesidades identificadas por los propios pueblos; practicarse en forma pacífica; proporcionar en forma recíproca todos los datos y la información necesaria, entre la comunidad y la propia autoridad, para la realización, contenidos y resultados conforme a las prácticas tradicionales; y, las medidas adoptadas deben gestionarse por los mismos interesados.¹⁴⁴

No obstante ello, la solicitud por parte de una comunidad indígena hacia las autoridades electorales administrativas para migrar del sistema de partidos políticos al de sistemas normativos internos, debe de estar sustentadas específicamente en la existencia real

¹⁴³ Jurisprudencia 19/2014, COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, pp. 24 - 26.

¹⁴⁴ Tesis XLII/2011, USOS Y COSTUMBRES. A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL CORRESPONDE CONSULTAR A LA COMUNIDAD, SI OPTA POR CELEBRAR ELECCIONES BAJO ESE RÉGIMEN Y SOMETER EL RESULTADO AL CONGRESO DEL ESTADO, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, pp. 72 - 73.

de esas prácticas ancestrales, por lo que para determinar la procedencia de una elección por usos y costumbres, la autoridad administrativa debe verificar y determinar mediante todos los medios atinentes, información objetiva, que demuestre la existencia histórica de un sistema normativo interno, para lo que, entre otros, puede desahogar peritajes, entrevistas con habitantes e informes de autoridades, a efecto de proteger el derecho constitucional a la autodeterminación de las comunidades indígenas.¹⁴⁵

Si bien estas determinaciones han sido los criterios básicos que el TEPJF ha emitido para materializar el derecho de autogobierno de los pueblos y comunidades indígena, a estos podemos encontrar una serie de sentencias que han analizado a detalle elementos adicionales que surgen de las particularidades de cada caso concreto.

2.4.2. La experiencia chiapaneca de los sistemas normativos internos en el municipio de Oxchúc, Chiapas

El Estado de Chiapas con una población total de 1'141,499 ciudadanos que hablan alguna lengua indígena,¹⁴⁶ se cataloga como la segunda entidad federativa en ese rubro, solamente precedida por el Estado de Oaxaca; de conformidad con lo señalado por el artículo 2º., de la CPECH, se encuentra integrado por un total de ciento veinticuatro municipios, de los cuales siguiendo los criterios sostenidos por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, ahora Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, este ente gubernamental señala que la entidad federativa cuenta con un total de cincuenta y dos municipios considerados indígenas.¹⁴⁷

¹⁴⁵ Tesis XI/2013, USOS Y COSTUMBRES. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DEBE VERIFICAR Y DETERMINAR LA EXISTENCIA HISTÓRICA DE DICHO SISTEMA EN UNA COMUNIDAD, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 12, 2013, pp. 36 - 37.

¹⁴⁶ Conforme a los datos del sistema electrónico de consulta del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), derivados del Censo de Población y Vivienda 2010, consultable en: <https://www.inegi.org.mx/temas/lengua/>

¹⁴⁷ Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Regiones Indígenas de México, México, CDI – PNUD, 2006, pp. 120 – 136.

Pese a ello, la normatividad estatal no se encuentra encaminada a hacer efectivo el derecho de autogobierno de los municipios indígenas, situación que se vio reflejada en el caso del municipio de Oxchúc, y que da origen al presente trabajo de análisis en torno a su elección mediante sistemas normativos internos celebrado el pasado mes de abril del presente año.

La transición del sistema democrático en el municipio de Oxchúc, tuvo como inicio la solicitud realizada al Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas (IEPC Chiapas) por parte de diversos ciudadanos que integraban la organización civil denominada Comisión por la Paz y Justicia en Oxchúc, en el mes de noviembre de 2016, donde los principales requerimientos a dicha autoridad administrativa electoral consistían en que toda vez que se encontraban próximos al inicio del Proceso Electoral Local Ordinario 2017-2018, éste en lo concerniente a la elección municipal, se llevase a cabo mediante sus usos y costumbres, así como la consulta correspondiente para la transición de sistema de partidos a sistemas normativos internos.

Posterior al análisis realizado por el IEPC Chiapas, dicha autoridad determinó por mayoría de votos la no procedencia de los planteamientos realizados por los promoventes,¹⁴⁸ ello en atención a la falta de normatividad vigente que regule los procedimientos que arguyeron los peticionarios, así como la falta de atribuciones legales a dicha autoridad. Por lo que ante dicha respuesta los ciudadanos inconformes promovieron el correspondiente juicio para la protección de los derechos político electorales ante la Sala Superior del TEPJF, misma que determinó se reencauzara al órgano jurisdiccional local,¹⁴⁹ formándose el expediente local TEECH/JDC-019/2017, emitiendo la correspondiente resolución el 28 de junio de 2017, donde dicha autoridad de un análisis integral a las disposiciones constitucionales,

¹⁴⁸ Acuerdo IEPC/CG-A/005/2017, del Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana, por el que a propuesta de la Comisión Permanente de Participación Ciudadana se da respuesta a la solicitud referente a organizar elecciones a través del sistema normativo de usos y costumbres en el municipio de Oxchúc, Chiapas. Consultable en: http://www.iepc-chiapas.org.mx/archivos/sesiones/acuerdos/2017/IEPC_CG_A_005_2017.pdf

¹⁴⁹ Sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitida en el juicio para la defensa de los derechos político electorales del ciudadano, con número de expediente SUP-JDC-110/2017 y sus acumulados, de fecha 04 de abril de 2017. Disponible en: https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2017/JDC/110/SUP_2017_JDC_110-641401.pdf

convencionales y legales, así como los criterios jurisprudenciales vigentes en cuanto a la materia indígena, revocaron el acuerdo emitido por el IEPC Chiapas, y vinculándolo para la realización de los actos encaminados a la posible realización de la posible consulta, mismos que a manera de resumen consistieron en:

Que la autoridad administrativa electoral local se hiciera de elementos que verificasen la existencia histórica de un sistema normativo interno acorde al marco constitucional de los derechos humanos.

Hacerse llegar de información idónea respecto de las condiciones sociales, políticas, económicas, de seguridad y cualquier otra respecto de la estabilidad social en dicho municipio.

Una vez reunidos los elementos anteriores, dar respuesta fundada y motivada a los peticionarios analizando para tal efecto los parámetros de regularidad constitucional y convencionalidad ateniende a los pueblos y comunidades indígenas, señalando en su parte *in fine*, que las consultas a éstas en las que se afecten sus derechos, deben observar los principios y criterios de ejecución: endógeno, libre, pacífico, informado, democrático, equitativo, socialmente responsable y autogestionado.

En atención a los efectos vinculatorios y parámetros de actuación establecidos en la sentencia de mérito, el IEPC Chiapas realizó las acciones tendentes a su cumplimiento, en un primer orden dicha autoridad electoral a través de su Comisión Permanente de Participación Ciudadana, así como de la Dirección Ejecutiva correspondiente, realizó una serie de entrevistas a distintos sustratos de la población, organizaciones y autoridades del municipio en comento; asimismo y derivado de las gestiones ante diversos entes académicos e instituciones públicas, a efecto de que se realizase el dictamen antropológico correspondiente, mismo que fue elaborado por el Instituto Nacional de Antropología e Historia, del cual se obtuvo como resultado la existencia de un sistema normativo interno que regula las formas de gobierno indígena en el municipio, mismo que mantiene su vigencia y particularidades, pese a haber experimentado numerosos cambios en las últimas décadas, donde éstos no son síntomas de su debilitamiento, sino más bien su capacidad de adaptación a las nuevas condiciones y

circunstancias políticas, lo cual refleja su dinamismo, al igual como a su interacción con otros sistemas políticos, entre ellos el nacional; resultando acorde al modelo constitucional de derechos humanos.

Bajo dicha premisa, la respuesta emitida por el IEPC Chiapas en acatamiento a lo ordenado por el órgano judicial, consistió en la procedencia de la solicitud de consulta a los habitantes de Oxchúc, respecto de su permanente o no a celebrar elecciones mediante sistema de partidos políticos, misma que fue planteada por los ciudadanos requirentes de elecciones municipales mediante sistemas normativos internos.¹⁵⁰

Una vez procedente la solicitud planteada, el organismo electoral local llevó a cabo las actividades a efecto de la realización lineamientos para el desarrollo de la consulta, esto a través de mesas de trabajo integradas por la organización promovente, autoridades municipales, autoridades tradicionales indígenas, así como grupos de habitantes de las diversas localidades, a efecto de cumplir con los principios y criterios de ejecución señalados por la autoridad judicial, mismas que se desprenden de los contenidos en el Convenio 169 de la OIT.

Resultado de ello, el 26 de octubre de 2018, el IEPC Chiapas aprobó los lineamientos que se encargarían del desarrollo de la consulta al municipio de Oxchúc,¹⁵¹ la cual se desahogaría a través de cuatro tipos de asambleas sistemáticas con una finalidad específica, conforme a su orden cronológico de implementación en lo siguiente:

¹⁵⁰ Acuerdo IEPC/CG-A/189/2018, del Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana, por el que a propuesta de la Comisión Permanente de Participación Ciudadana se da respuesta al escrito de Comisión Permanente por la Paz y la Justicia de Oxchúc, Chiapas, mediante el cual solicitan celebrar sus elecciones municipales a través del sistema normativo de usos y costumbres, en cumplimiento la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Chiapas, en el juicio para la defensa de los derechos político electorales del ciudadano, con número de expediente TEECH/JDC/019/2017 y acumulados. Consultable en: http://www.iepc-chiapas.org.mx/archivos/sesiones/acuerdos/2018/IEPC_CG_A_189_2018.pdf

¹⁵¹ Acuerdo IEPC/CG-A/2016/2018, por el que, a propuesta de la Comisión Permanente de Participación Ciudadana, se emiten los lineamientos para la organización y desarrollo de la consulta por el que la ciudadanía del municipio de Oxchúc, Chiapas, determinará el sistema de elección de sus autoridades municipales. Consultable en: http://www.iepc-chiapas.org.mx/archivos/sesiones/acuerdos/2018/IEPC_CG_A_216_2018.pdf

1. Asambleas Informativas en Sede: celebradas del 27 al 30 de octubre de 2018, éstas se realizaron en una localidad sede de las seis rutas que se establecieron con fines logísticos y operativos para el desarrollo de la consulta, con el objetivo de dotar de información mediante un lenguaje sencillo a la ciudadanía, autoridades tradicionales y representantes de las comunidades, respecto de las etapas, requisitos, desarrollo y fechas de la consulta.
2. Asambleas Comunitaria Informativa: ejecutadas del 05 al 20 de noviembre de 2018, las cuales se realizaron mediante convocatoria por parte de las autoridades tradicionales indígenas de cada una de las localidades que integran el municipio con apego a sus usos y costumbres, en las cuales los convocados determinaron la fecha y hora de su Asamblea Comunitaria de Consulta, la forma en que tomarían el consenso de ésta, así como la elección de dos representantes propietarios y sus respectivos suplentes con apego al principio de paridad de género; de estas asambleas es dable destacar que 73 localidades optaron por realizar su consulta a través del método de mano alzada y las 47 restantes mediante papeletas y urnas.
3. Asambleas Comunitarias de Consulta: estas se desahogaron del 27 de noviembre al 28 de diciembre de 2018, éstas representaron la parte medular de la consulta, ya que los ciudadanos de cada una de las localidades que integran el municipio decidieron mediante consenso o mayoría, según sus practicas tradicionales, el sistema por el que elegirán a sus autoridades municipales, en este contexto ya sea mediante sistema de partidos políticos o por sus sistemas normativos internos; de las ciento veinte localidades en las cuales se realizarían las consultas cuatro no fueron celebradas por falta de quorum, pese a que el órgano electoral local determinó como medida garantista una segunda fecha de celebración.

Punto medular a considerar es que si bien se determinó que estas consultas se realizaran en cada una de las localidades, éstas tenían un valor porcentual derivado del número de ciudadanos en el listado nominal, a efecto de que existiese una proporcionalidad en la determinación a la que arribase cada una de ellas.

4. Asamblea Plenaria de Resultados: el 05 de enero de 2019, en la cabecera municipal de Oxchúc, Chiapas, se realizó esta asamblea con el objetivo de dar a conocer a la ciudadanía del municipio los resultados de Asambleas Comunitarias de Consulta, así como realizar el procedimiento aritmético sumatorio de éstos, para obtener el resultado final de la voluntad popular, de la cual se constató que sesenta y nueve localidades optaron por celebrar elecciones mediante sistemas normativos internos (usos y costumbres), cuarenta y siete localidades por el sistema de partidos políticos, así como que cuatro localidades no celebraron asamblea comunitaria de consulta por falta de quórum; arrojando los siguientes resultados porcentuales:

Tabla 8. Resultados de la Consulta Indígena en Oxchúc.

Opción	Sumatoria de Porcentaje
Usos y costumbres	59.17831190609
Partidos políticos	38.39575181666
No celebradas	2.42593627725
Total	100.00000000000

Fuente: Acuerdo del Consejo General número IEPC/CG-A/002/2019.

Posterior a dicha Asamblea Plenaria de Resultados y conforme a los lineamientos emitidos para el desarrollo de la consulta, el 15 de enero de 2019, el Consejo General del IEPC Chiapas, emitió la declaratoria de validez de la consulta en comento, procediendo a su

remisión al Congreso del Estado a efecto de que éste emita el decreto que a derecho corresponda.¹⁵²

Con la definición por parte de la ciudadanía del municipio de Oxchúc de transitar a la celebración de sus comicios mediante sistemas normativos internos, el Congreso del Estado de Chiapas mediante decreto facultó al IEPC Chiapas, para que dentro del plazo de noventa días naturales convocara, coadyuvara y en su caso, organizara la elección para la renovación de las autoridades municipales en cita por el régimen de sistema normativo interno, respetando plenamente el derecho de libre determinación y autonomía de dicho municipio para dotarse de normas electorales acordes con su especificidad cultural; asimismo, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas ejerzan su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como para calificar dichas elecciones y expedir la correspondiente constancia de mayoría de conformidad con lo establecido en el apartado A, fracción III del artículo 2o de la CPEUM.¹⁵³

Derivado de ello, el IEPC Chiapas en coordinación con las autoridades municipales y tradicionales de Oxchúc, llevaron a cabo mesas de trabajo a efecto de establecer los estándares en los que se emitirían la convocatoria de la elección correspondiente, misma que fue aprobada el 11 de febrero de este mismo año,¹⁵⁴ la cual partiendo del principio de autogestión de los pueblos originarios contenido en el Convenio 169 de la OIT, señalaba los elementos mínimos preparatorios de la elección, tales como:

¹⁵² Acuerdo IEPC/CG-A/002/2019, del Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana, por el que se declara la validez de los resultados del proceso de consulta por el que la ciudadanía de Oxchúc, Chiapas, determinó el sistema de elección de sus autoridades municipales. Consultable en: <http://www.iepc-chiapas.org.mx/archivos/sesiones/acuerdos/2019/ACUERDO%20IEPC.CG-A.002.2019.pdf>

¹⁵³ Congreso del estado de Chiapas, Decreto número 135, Periódico Oficial del Estado, número 12, segunda sección, Tomo III, de fecha 23 de enero de 2019.

¹⁵⁴ Acuerdo IEPC/CG-A/007/2019, del Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana, por el que se aprueba la convocatoria a la ciudadanía del municipio de Oxchúc, Chiapas, para la elección de sus autoridades municipales, por el sistema normativo interno. Consultable en: <http://www.iepc-chiapas.org.mx/archivos/sesiones/acuerdos/2019/ACUERDO%20IEPC.CG-A.007.2019.pdf>

La celebración de asambleas comunitarias en la totalidad de las comunidades para la ratificación de los representantes de éstas, para participar en una Asamblea General.

Instalación de la Asamblea General, la cual tendría la naturaleza de autoridad máxima de deliberación y toma de decisiones, integrada por los representantes de la totalidad de las comunidades, los cuales traerían a dicho órgano deliberante las decisiones tomadas en cada una de las asambleas comunitarias, respecto de los acuerdos tomados en cuanto a la normatividad que regiría la elección.

La elección paritaria de una mesa de debates de entre los integrantes de la asamblea general, la cual fungiría como un ente procurador de acuerdos entre los representantes, llevar las actas de la asamblea y representar al máximo órgano deliberativo ante las autoridades electorales.

Los parámetros mínimos que la asamblea general debería de regular para la organización de la elección, mismos que consistieron en la determinación del esquema de coadyuvancia del IEPC Chiapas en la elaboración de las reglas y, en su caso de la elección; la determinación de la figura de autoridad municipal que se elegiría; así como el establecimiento de reglas de la contienda electoral, en estricto sentido, siendo éstas las relativas al método de elección, requisitos de elegibilidad conforme al principio de paridad de género, postulación de candidaturas, temporalidad de los cargos, requisitos de participación en la elección, establecimiento de un órgano de mediación y resolución de controversias conforme a sus prácticas ancestrales, fecha de la elección y de toma de posesión.

Las normas de la elección de autoridades municipales fueron validadas por el IEPC Chiapas en su sesión del 29 de marzo del presente año,¹⁵⁵ mismas que fueron tomadas mediante el consenso de la totalidad de comunidades e integradas por la Asamblea General, en éstas se determinó que la figura del ayuntamiento sería el modelo de gobierno a integrar, la

¹⁵⁵ Acuerdo IEPC/CG-A/016/2019, del Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana, por el que se validan las normas que regirán las elecciones de las autoridades municipales del municipio de Oxchúc, Chiapas, conforme a su sistema normativo interno. Consultable en: <http://www.iepc-chiapas.org.mx/archivos/sesiones/acuerdos/2019/ACUERDO%20IEPC.CG-A.016.2019.pdf>

jornada de votación se llevaría a cabo el pasado 13 de abril del presente año, la fecha de toma de posesión correspondería al siguiente día en que el IEPC Chiapas emitiera la declaratoria de validez de la elección.

Ahora bien, en cuanto a reglas electorales en sentido estricto, la comunidad determinó en su normatividad interna lo siguiente:

La elección se realizaría en una asamblea general comunitaria única en la cabecera municipal, con sede en la explanada del parque central, donde se establecerían mesas de registro por localidad, para acreditar a los ciudadanos que participarían en ésta.

El método de elección sería a mano alzada, donde los resultados se obtendrían a través de la modulación de mayoría visible o unanimidad, donde en caso de requerir un conteo pormenorizado, la mesa de debates establecería el mecanismo idóneo para realizarlo.

La participación de los ciudadanos en la elección respetó el principio de universalidad del sufragio, esto en atención a que todos los ciudadanos y ciudadanas mayores de dieciocho años y que contaran con credencial para votar podrían participar en la elección de las autoridades municipales, cabe hacer la precisión que de igual manera tenían el derecho a participar aquellos que presentaran el comprobante de credencial de elector en trámite, o aquellos que contaran con resolución emitida por la autoridad judicial, estas últimas consideraciones se veía reforzada con la presencia de las autoridades tradicionales de las localidades que constataban la pertenencia del ciudadano a la comunidad; asimismo para lograr estos fines la Mesa de Debates de la Asamblea General, emitió una convocatoria para participar en la elección, donde a través de los diferentes medios de comunicación local, así como perifoneo en las localidades, se invitaba a los ciudadanos ha participar en la elección de mérito.

La postulación de candidaturas, consistió en que, para el cargo de presidente municipal, se tendrían diez propuestas, cinco para el género femenino y cinco para masculino, de los cuales uno sería electo; en el caso de síndicos y regidores propietarios y suplentes, serían

propuestas emanadas de las localidades, las cuales deberían apegarse al principio de paridad de género, es decir, serían ocho propuestas de género femenino y ocho masculino.

Estas postulaciones en cada localidad, fueron realizadas a la Asamblea General a través de los “principales”, ciudadanos con cargos dentro del sistema tradicional comunitario, conforme a sus prácticas ancestrales. Para lograr materializar esa disposición, la Asamblea General determinaría qué localidades postularía candidatos, donde para el caso de presidente municipal serían propuestas emanadas de la cabecera municipal, en el caso de las sindicaturas y regidurías propietarios y suplentes, corresponderían a catorce localidades que serían seleccionadas mediante el consenso de los representantes de la Asamblea General.

En cuanto hace a los requisitos de elegibilidad, estos consistieron en que sean ciudadanos mayores de dieciocho años, que sean cooperantes (esquema tradicional indígena), siendo exceptuada de esto a las mujeres ya que conforme a sus prácticas ancestrales corresponde únicamente a los varones; que hayan servido a la comunidad conforme al escalafón comunitario, tener un modo honesto de vivir en apego a los usos y costumbres de la comunidad, de preferencia saber leer y escribir, así como ser reconocido en la comunidad o barrio al que pertenezca.

Resulta llamativo que en dicha normatividad autogestionada se establecieron prohibiciones para ser candidatos a autoridades municipales, esto a decir de sus redactores que se derivaban de los antecedentes negativos de anteriores gobiernos municipales, buscando de este modo establecer nuevos hábitos en las personas que ocupasen un espacio en el cabildo municipal, dichos impedimentos consistían en no tener parentesco consanguíneo hasta en cuarto grado o parentesco por afinidad hasta en segundo grado con las personas que ocupasen los cargos de presidente o síndico municipal, no haber sido sujeto a proceso penal, ni tener sentencia condenatoria; no pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro religioso; no haber pertenecido a administraciones públicas anteriores, ni haber sido presidente municipal, y haber rendido malos resultados conforme a sus sistemas normativos de la comunidad, siendo últimos calificados por la Asamblea General, en caso de que se actualizaran.

Asimismo, se estableció un mecanismo de revocación de mandato donde se determinaron como causas graves para iniciarlo, dejar obras inconclusas, causar divisionismo entre la población, mala distribución o requerir sobornos en la entrega de apoyos sociales o desvío de recursos, firmar o sellar hojas en blanco, mentir sobre la administración de los recursos públicos, o bien la falta de una propuesta de plan de desarrollo municipal que beneficie a las comunidades del municipio.

Sin embargo, la normatividad no precisa cuáles serían los entes encargados de sustanciarlos, o bien el procedimiento a seguir, situación que podría desencadenar a posterior algunos conflictos sociales, derivados de la falta de regulación.

Por último, la normatividad interna previó la creación de un órgano encargado de dirimir las controversias derivadas del proceso comicial a través de métodos de mediación entre las partes, el cual se integró por cuatro ciudadanos de forma paritaria, electos por la Asamblea General.

De la jornada electiva, pese a las circunstancias sociales que imperaban en el municipio se desarrolló de forma pacífica y ordenada, con la participación de ciento quince localidades, faltando únicamente cinco localidades, en donde los candidatos postulados acompañados de sus autoridades tradicionales (principales), uno a uno fueron presentados a los asistentes, donde a través del método de mano alzada se fue consultado a la comunidad haciéndose visible la voluntad del electorado, inclusive dicha votación se realizó hasta en tres rondas a efecto de dotar mayor certeza al procedimiento, constatándose la funcionalidad del mecanismo instaurado, por lo que no fue necesario la realización de un conteo individualizado.

Los resultados obtenidos consistieron en la elección de 15 ciudadanos que integrarían el ayuntamiento municipal de Oxchúc, Chiapas; respetándose el principio de paridad de género en su dimensión vertical, por lo que esta ocasión la presidencia municipal correspondió al género masculino, las sindicaturas propietaria y suplente a género femenino, y tres regidurías propietarios y suplentes, al género femenino y en igual número al masculino. Concluyendo la elección con la declaratoria de validez y entrega de la correspondiente

constancia de mayoría por parte del IEPC Chiapas en su sesión celebrada el 22 de abril de 2019.¹⁵⁶

Este ejercicio democrático ocurrido en el municipio de Oxchúc, Chiapas, al igual que en otras entidades de la República en las que se han tenido elecciones mediante sistemas normativos internos, ha demostrado ser un mecanismo idóneo, eficaz y constitucionalmente válido para la elección de las autoridades municipales en los municipios que tienen una población preponderantemente indígena, donde a través de sus prácticas ancestrales de consenso pacíficos y ordenados en la toma de decisiones, nos remontan a la esencia de las democracias primigenias, con mecanismos sencillos pero que cumplen con los estándares mínimos de certeza y seguridad jurídica.

Donde si bien existe una verificación por parte de las autoridades electorales respecto de los contenidos de las normas que los pueblos originarios emiten de forma autogestionada para la organización de sus comicios, se debe prestar mucha atención por parte de éstas respecto de los mecanismos para la solución de controversias que se generen, así como de elementos adicionales a éstos como lo son la incorporación de mecanismos de remoción de autoridades electas, a efecto de que éstas logren el fin principal de todo ejercicio democrático, la transmisión pacífica del poder público entre los contendientes.

¹⁵⁶ Acuerdo IEPC/CG-A/017/2019, del Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana, por el que se califica y declara la validez de la elección de las autoridades municipales del municipio de Oxchúc, Chiapas, realizada conforme a su sistema normativo indígena; y se declara procedente la expedición de la constancia de mayoría y validez a las y los ciudadanos electos. Consultable en: <http://www.iepc-chiapas.org.mx/archivos/sesiones/acuerdos/2019/ACUERDO%20IEPC.CG-A.017.2019.pdf>

Capítulo III: La experiencia nayarita y asturiana sobre la integración de ayuntamientos

En los capítulos previos se ha venido proyectando el origen del municipio mexicano, del Ayuntamiento, su naturaleza jurídica como órgano colegiado, así como la conformación del sistema electoral mexicano para la integración de dicho órgano municipal, haciendo un énfasis profundo en el contexto chiapaneco como campo de estudio.

Si bien no existe una fórmula mágica para determinar cuál es el mejor sistema electoral para la integración de órganos de representación popular, lo cierto es que estos sistemas no pueden ser ajenos a diversas consideraciones contextuales de la sociedad que acude a las urnas, el órgano mismo que se pretende integrar y los grupos o actores políticos que pretenden acceder al poder.

Sin embargo, el sistema electoral chiapaneco parece alejarse de esas consideraciones para el ámbito municipal, tal como se puede desprender de lo enunciado en el epígrafe previo, podemos encontrarnos ante un escenario donde nuestro sistema electoral se aleja de la naturaleza propia de órgano colegiado que los ayuntamientos de nuestro Estado poseen —al igual que en casi todas las legislaciones electorales del país—, y a partir de esta situación comienzan a desvirtuarse los objetivos propios de un sistema democrático sano, como puede ser la calidad de la representación política, la transmisión pacífica del poder, la consolidación de las instituciones públicas, entre otras.

Esta situación particular la podemos ver replicada en la gran mayoría de las entidades federativas, por lo que Chiapas no es el único estado que tiene esta tendencia de desnaturalización del Ayuntamiento en cuanto a elecciones se refiere, esto se debe a la tendencia centralizadora de la construcción de reglas electorales a partir de la mitad de la década de los cuarentas, por lo que surge la interrogante ¿existen sistemas electorales que sean acordes a la naturaleza colegiada del Ayuntamiento y permitan fortalecer el sistema representativo municipal? Para contestar esta interrogante realizaremos un ejercicio

exploratorio en los sistemas electorales utilizados en algunas Entidades federativas, así como un ejercicio comparativo internacional, que a continuación desarrollamos.

3.1. Panorama general y casos destacables de elecciones para miembros de ayuntamiento en el contexto nacional

En el capítulo primero de esta investigación se ha señalado la tendencia a nivel nacional por la unificación normativa en el diseño de los sistemas electorales de las Entidades federativas desde la segunda mitad de la década de los 90's. Lo anterior, pese a la libertad configurativa que los legisladores locales tenían para diseñar sus propias reglas e instituciones electorales y así atender las características singulares de cada estado, con la única condición de observar los principios democráticos que se acogieron en el pacto federal.

Esta tendencia puede encontrar una justificación desde la visión de estandarizar un modelo único de elecciones en el contexto nacional que permitiese que cualquier persona con conocimientos sobre el tema, independientemente de su lugar de origen en el territorio nacional, pueda entender cómo funciona la integración de los poderes públicos. Sin embargo, como producto de una reflexión personal, pareciese que los congresos locales tendieron más hacia el «comodísimo» legislativo dedicándose a replicar modelos normativos del sistema electoral nacional, así como de otros estados, sin mediar un análisis a conciencia de las necesidades particulares de sus sociedades.

La tendencia pragmática en la ejecución del sistema electoral en los municipios del territorio nacional —pese a que normativamente encontramos un registro colectivo a partir de las planillas compuesta por cada uno de los miembros las leyes municipales y electorales preven para la integración de los ayuntamientos—, es aquella en la que se trata a la elección de miembros de ayuntamiento como si fuese un cargo unipersonal y no colegiado, supraponiéndose la figura del Presidente Municipal sobre los demás miembros del ayuntamiento como si se tratase de un superior jerárquico y no un par dentro del órgano de gobierno; tal como se ha podido ver en el capítulo segundo de esta tesis en la que plantea el contexto chiapaneco.

Ahora bien, de las 32 Entidades federativas solamente cuatro de éstas consideran algunas particularidades en su normatividad electoral para elecciones municipales que merecen ser precisadas por contener elementos diferenciados a la generalidad, estas son: Ciudad de México, Tlaxcala, Morelos, Chihuahua y Nayarit.

En el caso de la Ciudad de México la organización político-administrativa no recae en las instituciones jurídicas del municipio y del ayuntamiento, sino que, fue voluntad del constituyente permanente al redactar la reforma del 29 de enero de 2016 al artículo 122 de la Constitución federal, donde se optó por mantener un tratamiento especial a la Entidad federativa sede de los Poderes de la Unión; para efectos de esta investigación, a diferencia del resto de las Entidades federativas, la Ciudad de México, tiene como base de la organización política y territorial, en lugar del municipio, a las denominadas «demarcaciones territoriales» y como órgano de gobierno a las alcaldías.

Aunque, contrario a la postura asumida por Jesús Navarro,¹⁵⁷ no solo se trata de un cambio en la denominación que se le haya dado a estas instituciones político-administrativas, sino que, se encuentran diferenciadas de naturaleza jurídica de los municipios y a los ayuntamientos como su instancia de gobierno, tal como se encuentran resto de Entidades federativas. Donde si bien las alcaldías pueden encuadrarse como un órgano colegiado a partir del reconocimiento del Concejo integrado por un alcalde y concejales en términos del artículo 53 de la Constitución Política de la Ciudad de México, a partir del estudio de las atribuciones que se le otorga a los alcaldes de forma individualizada, así como las propias de los Concejos, los cuales en ningún momento pueden ejercer funciones de gobierno o administración pública, tal como se puede advertir en el artículo 83 de Ley Orgánica de las Alcaldías de la Ciudad de México. Por lo que, podemos considerar que se trata de un modelo en el diseño institucional de alcalde fuerte – concejo débil.

¹⁵⁷ Cfr. Navarro Olvera, Jesús Alberto, “Las alcaldías en la Ciudad de México”, *Magister Iuris Revista Digital de la Facultad de Derecho*, México, número 3, octubre – diciembre de 2018, pp. 26-54. Disponible en: http://coordinacioneditorialfacultadderecho.com/assets/corpus_iris-new_revsita_num_3_magister_iuris_octubre-diciembre_2018.pdf

Sin embargo, más allá de la distribución de competencias entre los entes integrantes de las alcaldías y que pudiese ser objeto de una investigación particular, lo interesante radica en las reglas electorales diseñadas para la postulación de los concejales, las que independientemente que aún se encuentren bajo la potestad de los partidos políticos para que sean estos a partir de sus propios procedimientos quienes definan quienes serán postulados, la Constitución Local, en su artículo 53, apartado A, numeral 3, condiciona que cada concejal representará una circunscripción dentro de la demarcación territorial.

La potestad para la delimitación de las circunscripciones conforme lo señalado por el constituyente de la Ciudad de México en el transitorio vigésimo segundo de la norma fundamental en cita, se atribuyó a la autoridad administrativa electoral local, misma que debe basarse en los criterios de población y configuración geográfica, así como de identidad social, cultural, étnica y económica.

De estas aproximaciones y pese a que, —como ya mencionamos— la potestad final de postulación cae en la esfera de la voluntad de los partidos políticos y que en dado momento la contienda entre ciudadanos de una misma circunscripción por el acceso a dicha postulación se centraría en los procedimientos internos de selección de éstos; o bien, que la naturaleza jurídica de las alcaldías no corresponde en estricto sentido a la de los ayuntamientos, si nos encontramos con un escenario donde existe el mandato normativo para que la composición del órgano surja de delimitaciones territoriales que favorezcan la vinculación e identificación entre los representantes populares y la ciudadanía que los vota.

Por lo que hace al Estado de Chihuahua, a partir de los contenidos de los artículos 126 de la Constitución Política del Estado, 106, 181 y 191, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, se desprende que en su integración de los ayuntamientos siguen las reglas que en la generalidad han sido adoptadas por la casi totalidad de las EEFF, en cuanto a los sistemas de mayoría relativa, y representación proporcional; sin embargo, la peculiaridad que distingue a este Estado radica en que las sindicaturas se integran a los ayuntamientos a partir de una elección de mayoría relativa independiente a la de los demás miembros de ayuntamiento. Por

lo que, a partir de ello, se advierte la importancia que este espacio de representación popular tiene para la ciudadanía chihuahuense, esto debido por un lado a las potestades que este cargo posee en materia hacendaria, pero también, a partir de la noción clásica de que el Síndico es quien representa el interés público del municipio.

Por otro lado, la mención en este apartado sobre los Estados de Tlaxcala y Morelos, obedecen a una singularidad que ambos Estados comparten frente a las demás Entidades federativas, radicando esta en que, de conformidad con lo establecido en los artículos 90, quinto párrafo, de la Constitución tlaxcalteca; así como 112, párrafo segundo, de la Constitución del Estado de Morelos; se pondera la integración del total de regidurías mediante sistema de representación proporcional, mientras que en las presidencias y sindicaturas municipales parten del principio de mayoría relativa.

Aunque esto último para el primer estado mencionado, se asignan a la planilla con mayor número de votos, mientras que en el estado de Morelos la votación que nutre al sistema de representación proporcional es la votación de mayoría relativa de presidencias y sindicaturas en fórmula, es decir, se advierte que no se tratan de dos elecciones distintas, sino que, los resultados obtenidos en la elección de mayoría relativa, servirán para realizar el cálculo para la asignación de regidurías por los métodos de cociente y resto mayor, por lo que la planilla se convierte en una lista de prelación de cada uno de los partidos políticos contendientes.

Este modelo de elección de miembros de ayuntamiento que opera en ambas EEFF, permite una mayor aproximación a la voluntad de los electores, así como la posibilidad de generar una mayor representación de las diferentes ideologías políticas en la integración del órgano de gobierno municipal, permitiendo a su vez, la existencia de un posible contrapeso a partir de las asignaciones de regidurías a la que los partidos distintos a los que hayan obtenido el triunfo en alcaldías y sindicaturas.

No obstante lo anterior, el esquema planteado en el estado de Tlaxcala, que si bien sería el más correcto a partir de la noción de que quienes se postulan lo hacen en planillas,

puede llegar a ser más confuso para el electorado con una mayor brecha cognitiva a la hora de comprender cómo es que fueron integradas sus autoridades municipales, como bien puede ocurrir en Chiapas donde de los 5'543,828 habitantes, solo el 18.2% cuenta con una formación arriba de la educación media superior.¹⁵⁸

Sin embargo, la propuesta morelense puede llegar a ser interesante, porque si bien es correcto que se seguiría proyectando aún más la figura de las presidencias y sindicaturas municipales al ser su votación la base para el cálculo en la asignación de regidurías, el comportamiento del sistema de representación proporcional a la hora de integrar el órgano de gobierno puede representar un área de oportunidad para fortalecer la dinámica colegiada de los ayuntamientos.

No obstante que estas EEFF presentan algunas diferencias particulares en la integración de sus ayuntamientos, el Estado que nos plantea una perspectiva sumamente interesante en cuanto a su sistema electoral es Nayarit y que, partiendo de sus características, se convierte en uno de los objetos de estudio para nuestro ejercicio comparativo.

3.2. Modelo nayarita de elección de miembros de ayuntamiento

Nayarit es una de las Entidades federativas más jóvenes dentro del territorio nacional, contrario a la noción tradicional federalista, su incorporación a la República Mexicana no se da a partir de la preexistencia de un estado soberano que haya decidido sumarse al pacto federal¹⁵⁹, sino que, surge a partir de determinación tomada por el constituyente de 1917, quienes impactaron en los artículos 43 y 47 de la naciente Constitución Federal de ese año, el acuerdo tomado con los liderazgos regionales del entonces territorio de Tepic, para elevarlo a un estatus de mayor autonomía frente a los poderes centrales como parte de los compromisos asumidos durante el proceso revolucionario.

¹⁵⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Sistema de consulta México en cifras*, consultable en: <https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/#tabMCcollapse-Indicadores>

¹⁵⁹ Barceló Rojas, Daniel, et. al, *Manual de Derecho Constitucional. Estructura y organización constitucional del Estado mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica - Universidad Nacional Autónoma de México, 2018, p. 215.

La nueva organización política, jurídica y territorial del nuevo estado corrió a cargo de los poderes locales que resultaron electos a partir de las directrices generales ordenadas por Venustiano Carranza como Jefe del Ejército Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, mismas que se dieron a partir del decreto de reforma al artículo 7 del Plan de Guadalupe, conforme a lo establecido en su numeral 5, los Congresos Locales que resultasen electos en esa ocasión tuviesen el carácter de constituyentes para reformar y armonizar las constituciones de las Entidades federativas a las nuevas bases iusfundamentales de 1917,¹⁶⁰ aunque en el caso concreto nayarita el efecto no sería únicamente como ente reformador, sino creador de la Constitución Política de Nayarit como nuevo integrante de la federación mexicana.

Este primer ejercicio constitucional local adopto en gran medida los contenidos de la Constitución Federal, en ella se delimitaron los municipios que conformarían la base de la división territorial y, por consiguiente, política; establece los requisitos de ciudadanía nayarita, sus derechos y obligaciones, destacando aquellas relacionadas con votar, ser votado, el desempeño de cargos concejiles, funciones electorales y de jurado.

En cuanto a las elecciones de los ayuntamientos, desde este primer marco constitucional se seguían las pautas generales de aquella época, es decir, mediante elecciones populares de forma directa, integrado por Presidente, Síndico y Regidores los cuales se renovarían de forma anual; y cuyas reformas posteriores se acamparon de igual manera a la tendencia nacional, como fue la incorporación de espacios de representación proporcional allá por la década de los 80's.

Sin embargo, a finales del año 2007, el entonces Gobernador del Estado de Nayarit, Ney González Sánchez, presentó a la Legislatura del Estado, una propuesta de reforma constitucional local, que impactaría profundamente en la organización de los comicios, por un lado, se planteaba la creación del Instituto Estatal Electoral, como ente administrativo electoral, pero que —contrariamente a la lógica de la profesionalización de la función electoral

¹⁶⁰ Barceló Rojas, Daniel (Comp.), *Nayarit. Revolución y Constitución en las Entidades Federativas*, México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, INEHRM, UNAM, 2016, pp. 225-230.

— con un Consejo Electoral Local como máximo órgano de dirección el cual funcionaría únicamente durante la organización y conclusión de los procesos electorales, de tal manera que al término de los comicios se mantenía una estructura más simbólica que práctica; que si bien es un tema que puede ser analizado, no es propio de esta investigación.

El segundo punto medular de la propuesta de reforma constitucional de 2007 —y que sí compete a nuestro estudio— corresponde a lo relacionado con el diseño y nueva configuración del sistema electoral que aplicaría en el contexto de los municipios nayaritas. En ésta, se estableció un procedimiento distinto en la elecciones del ayuntamiento, en donde el Presidente Municipal y el Síndico serían electos en fórmula por elección directa, es decir, mayoría relativa, mientras que, los regidores, que de igual forma serían electos por mayoría relativa, esto sería de conformidad con la división territorial que el Congreso Local realizaría a cada municipio; mientras que los regidores de representación proporcional continuarían siendo electos de “forma tradicional”, esto es, mediante el sistema de cociente y restos mayores.

En la exposición de motivos del Decreto por el que se reforman los artículos 26, 27, 28, 29, 47, 62, 107, 109 y 135 de la Constitución Política del Estado de Nayarit¹⁶¹, se señalaba en primera persona, aludiendo al Gobernador de la Entidad, haber convocado a los poderes públicos, a las organizaciones políticas y sociales nayaritas a suscribir un acuerdo político para impulsar la Reforma Integral a la Constitución Política del Estado. Donde a partir de dicha convocatoria, se habría realizado una consulta pública abierta y permanente con los diversos sectores de la sociedad, con el objeto de recabar opiniones, propuestas y análisis de los temas de interés local.

Señalando de igual manera que del referido proceso de auscultación, se recogieron diferentes propuestas en materia electoral, todas orientadas a establecer procesos, instituciones e instrumentos normativos que garantizaran el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos. Mismo que se reforzó con el foro de partidos políticos realizado en la sede del Poder Legislativo, donde se obtuvieron resultados coincidentes entre los diversos institutos políticos

¹⁶¹ Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Nayarit, tomo CLXXXI, número 088, sección décima, del 14 de noviembre de 2007, pp. 2-4.

que se recogieron en la iniciativa citada, con el propósito de fortalecer el acuerdo y consenso, necesarios en toda democracia.

Contrario a lo manifestado en la exposición de motivos referida, el Mtro. Sergio López Zúñiga, actualmente Consejero Electoral del Instituto Estatal Electoral de Nayarit, pero quien en el año de la reforma de 2007, se desempeñaba como Consejero Presidente del entonces órgano comicial local; en entrevista¹⁶² señaló respecto del contexto en el que surgió dicha reforma, que ésta efectivamente nace como propuesta del Titular del Ejecutivo Local en el año 2007, sin embargo, duda del proceso de discusión realizado en el parlamento local, señalado que no hubo debate por parte de las fuerzas políticas integrantes de ese órgano deliberativo, votando todos por unanimidad de un texto que pareciera no se conocía y no fue analizado previamente, así tampoco que se haya dado a conocer ante la luz pública, a tal grado que, la autoridad electoral de ese momento tampoco la conoció de forma preliminar.

Lo señalado por quien fuera Presidente del órgano electoral nayarita no resulta extraño pese a lo establecido en el decreto que fue aprobado, ya que, la erosionada división de poderes en algunas Entidades federativas, el pragmatismo político en el que se realizan acuerdos cupulares, así como el letargo en el desempeño de los cargos públicos, pareciera ser una constante en el diario acontecer de la vida pública. Aunque, se debe de reconocer que independientemente del origen y trámite legislativo que haya ocurrido, el esquema planteado en la reforma resulta por demás interesante en el contexto de la ingeniería electoral.

Así pues, la parte toral de la reforma electoral en el ámbito municipal de 2007, se encuentra en el artículo 107 de la Constitución de Nayarit, en donde se aprecia la siguiente redacción:

Artículo 107.- Los Ayuntamientos se renovarán en su totalidad cada tres años y sus integrantes, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato en los términos que prescribe la Ley Electoral del Estado.

¹⁶² Entrevista realizada in situ el 08 de junio de 2020, en las instalaciones del Instituto Estatal Electoral de Nayarit, como parte del trabajo de campo y de observación electoral realizado en las ciudades de Tepic y San Pedro Lagunillas, Nayarit, en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021.

La elección de Ayuntamientos, se realizará de la siguiente forma: Presidente y Síndico Municipal serán electos por fórmula, en votación de mayoría relativa;

Los regidores de mayoría relativa, se elegirán individualmente, de conformidad al número y territorialización que establezca el Congreso del Estado, a propuesta del Instituto Estatal Electoral.

La demarcación territorial de los municipios para la elección de regidores a que se refiere la fracción anterior será determinada tomando en consideración la que resulte de dividir la población total del Municipio, entre el número de regidurías a elegir, considerando regiones geográficas del Municipio.

En todos los casos y bajo el procedimiento que establezca la Ley Electoral del Estado, se integrará a los Ayuntamientos el número de Regidores que les corresponda, bajo el principio de representación proporcional.

Por cada integrante del Ayuntamiento se elegirá un suplente.

Ahora bien, de la inicial reforma electoral de 2007 al 2024, han existido grandes cambios en la materia electoral, aspectos que van desde el modelo de comunicación política, el acceso para que ciudadanos de forma independiente al sistema de partidos pueda participar en la contienda electoral, el cambio de paradigma en cuanto a distribución de competencias entre la Federación y los Estados, a partir de la reforma a la Constitución Federal en materia electoral de 2014; es decir, el contexto de la organización de los comicios a 17 años de la instauración de la elección directa de regidores y lo que implica ha tenido algunos matices aunque, la esencia de su contenido sigue tan vigente como, incluso se puede decir, robustecido.

A efecto de ilustrar lo anterior, se presentan las reformas desde el año 2007 y hasta el 2024 se han dado en la norma iusfundamental del Estado de Nayarit:

Tabla 9. Reformas Constitucionales de Nayarit posteriores al 2007

No.	Fecha	Periodico	Puntos de reforma	Consultable en:
1	14 de noviembre de 2007	Tomo CLXXXI, número 088	<p>Homologación al contexto federal relacionado a los medios de comunicación política.</p> <p>Creación del IEE y el Organo Jurisdiccional de la materia, ambos de carácter temporal.</p> <p>Homologación de plazos de separaciones de cargo para servidores públicos que busquen cargos de elección popular.</p> <p>Se establece el modelo diferenciado para la elección municipal, por un lado presidencias y sindicaturas, regidores por demarcaciones geográficas específicas y regidurías de representación proporcional de forma “tradicional”.</p>	<p>https://www.congresonayarit.mx/media/3841/87-14-de-noviembre-de-2007.pdf</p>
2	22 de junio de 2010	Tomo CLXXXVI, número 106	<p>Reducción del porcentaje de votación para que un partido político concorra a la asignación de diputados de RP. Asignación directa de diputados que alcanzan el umbral. Reforma sobre separaciones de cargos de servidores públicos. Regulación de actos anticipados de precampaña y campaña. Otorgamiento de potestad al Congreso Local para la designación de integrantes provisionales de ayuntamientos en caso de nulidad de elección. Otorgamiento de atribución a la Sala Constitucional-Electoral para la inaplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución Local.</p> <p>DECRETO DECLARADO INVÁLIDO POR LA SCJN: Acciones de inconstitucionalidad acumuladas 11/2010, 12/2010 y 13/2010.</p>	<p>https://www.congresonayarit.mx/media/3819/96-22-de-junio-de-2010.pdf</p> <p>ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD:</p> <p>http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5161202&fecha=29/09/2010</p>

3	06 de octubre de 2010	Tomo CLXXXVII, número 053	Mismo contenido de la anterior reforma, ya que la invalidez decretada por la SCJN versó sobre aspectos formales en la emisión del Decreto del 22 de junio de 2010.	http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5161202&fecha=29/09/2010
4	21 de enero de 2013	Tomo CXCII, número 009	Reforma a separaciones del cargo de servidores públicos que aspiren a un cargo de elección popular.	https://www.congresonayarit.mx/media/3811/104-21-de-enero-de-2013.pdf
5	04 de octubre de 2013	Tomo CXCIII, número 063	Reconocimiento del derecho a ciudadanos para postularse como candidatos independientes.	https://www.congresonayarit.mx/media/3809/106-04-de-octubre-de-2013.pdf

6	10 de junio de 2016	Tomo CXCVIII, número 116	<p>Adecuaciones derivadas de la reforma constitucional federal en materia electoral de 2014 (Sistema Nacional de Elecciones)</p> <p>Para las elecciones municipales Presidentes y Síndicos electos por planilla, mientras que los regidores por fórmula en demarcaciones territoriales, mismas que ahora serán determinadas por el órgano competente.</p> <p>FUE DECLARADA LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 26 PÁRRAFO PRIMERO Y 28, FRACCIÓN IV, CON RELACIÓN AL NÚMERO DE DIPUTADOS DE RP, ASÍ COMO LO REFERENTE A LA RESIDENCIA EN EL MUNICIPIO DENTRO DEL DISTRITO.</p> <p>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 55/2016</p>	<p>https://www.congresonayarit.mx/media/3805/110-10-de-junio-de-2016.pdf</p> <p>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:</p> <p>https://www.congresonayarit.mx/media/3805/110-10-de-junio-de-2016.pdf</p>
7	19 de octubre de 2016	Tomo CXCIX, número 068	<p>Derivado de la Acción de Inconstitucionalidad 55/2016, el Congreso Local, acotó lo relacionado al número de diputaciones de RP.</p>	<p>https://www.congresonayarit.mx/media/3803/112-19-de-octubre-de-2016.pdf</p>
8	27 de febrero de 2019	Tomo CCIV, número 042	<p>Se reconoce el derecho al voto de los ciudadanos en el extranjero.</p>	<p>https://www.congresonayarit.mx/wp-content/uploads/Proceso-Legislativo/Decretos/1212807748.pdf</p>

9	06 de octubre de 2020	Tomo CCVII, número 064	<p>Adecuación derivada de la reforma constitucional federal en materia de paridad de género.</p> <p>Incorporación de la diputación migrante en una de las fórmulas de RP.</p>	<p>https://www.congresonayarit.mx/wp-content/uploads/Proceso-Legislativo/Decretos/1237961754.pdf</p>
10	19 de mayo de 2022	Tomo CCX, número 091	<p>Se establece como obligación observar el principio de paridad de género en los órdenes del gobierno estatal y municipal.</p> <p>Para acceder a los diversos cargos públicos, se establece como requisito, no estar inscritos en el Registro Estatal de Deudores Alimentarios Morosos en el Estado de Nayarit o en otra entidad federativa; ni en el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género.</p>	<p>https://procesolegislativo.congresonayarit.gob.mx/wp-content/uploads/proceso_legislativo/ley_dec/75_PUB_REF_CONSTITUCIONAL_PARIDAD_GEN.pdf</p>
11	31 de enero de 2023	Tomo CCXII, número 019	<p>Se incorpora la revocación de mandato al catálogo de mecanismos de participación ciudadana.</p>	<p>https://procesolegislativo.congresonayarit.gob.mx/wp-content/uploads/proceso_legislativo/ley_dec/156_PUB_DEC_REF_CONST_REVOCACION_MANDATO_JUSTICIA_LINEA.pdf</p>

12	13 de abril de 2023	Tomo CCXII, número 069	Reforma destinada a armonizar la figura de revocación de mandato a lo establecido en la CPEUM; de igual manera, se establece un mayor periodo de separación del cargo para acceder a cargos de representación popular a funcionarios judiciales.	https://procesolegislativo.congresonayarit.gob.mx/wp-content/uploads/proceso_legislativo/ley_dec/228_33leg_PUB_DEC_REF_CONST_LOCAL_ELEGIBILIDAD_ELECCION_POPULAR.pdf
----	---------------------	------------------------	--	---

Fuente: Elaboración propia.

Por lo que, visto el origen y el estado actual de la configuración electoral municipal aplicable en el Estado de Nayarit, procederemos a profundizar en este, tomando como base los elementos constitutivos de los sistemas electorales que se encuentran en el Capítulo 2, de este documento y que, por lo mismo, no redundaremos en aproximaciones doctrinales que ya han sido abordadas en dicho epígrafe, adentrándonos directamente al análisis normativo y comparativo de este.

3.2.1. Circunscripción electoral, formas de candidatura y votación, reglas de conversión y umbrales en la elección de Miembros de Ayuntamientos de Nayarit

En este elemento que se integra por dos componentes —el número de miembros de la corporación a integrar y la delimitación de las zonas geográficas en las que se desarrolla la elección—, nos encontramos que, en términos del artículo 3, de la Constitución Local; el territorio del Estado se encuentra dividido en 20 municipios y un territorio administrado por la

Federación conforme a lo proveído en el numeral 48 de la CPEUM;¹⁶³ esto en una superficie total de 27,856.5 km², en los que residen 1'235,456 habitantes de los cuales se considera que el 72% de su población residen en alguna de las 57 zonas urbanas y el 28% restante dentro de las 2,793 localidades rurales, mientras que el grado promedio de escolaridad de la población de 15 años y más de edad es de 9.7, lo que equivale a casi de primer año de bachillerato.¹⁶⁴

Datos que contrastan con los 125 municipios que se distribuyen en un espacio geográfico de 73,311.0 km² del territorio chiapaneco, sus 5,543,828 habitantes, donde el 49% vive en localidades urbanas, mientras que el 51% en zonas rurales, donde el grado promedio de escolaridad de la población de 15 años y más de edad es de 7.8, lo que equivale a casi segundo año de secundaria.¹⁶⁵

Ahora bien, al igual que en el contexto chiapaneco, la elección de miembros de ayuntamientos en Nayarit, parte de un sistema electoral mixto, es decir de mayoría relativa y representación proporcional, preponderantemente orientado al sistema de mayorías. De igual manera, y conforme a lo previsto por los artículos, 107, penúltimo párrafo de la Constitución Local, 25 y 26, fracción VI, de la Ley Electoral de Nayarit (en adelante LEN); la circunscripción electoral para la elección mediante el sistema de representación proporcional corresponderá al municipio en su conjunto.

En lo que respecta al sistema de mayoría relativa, es donde encontramos el principal característica que diferencia la forma de organizar elecciones en esta Entidad federativa de cara a las demás que integran el país, siendo pues que, conforme a lo previsto por el artículo 24 y 26, fracción III y IV, de la LEN; mientras que los cargos de Presidentes Municipales y Sindicaturas, son votados en todo el territorio municipal, los Regidores, son electos en

¹⁶³ Los municipios de Nayarit, son: Acaponeta, Ahuacatlán, Amatlán de Cañas, Bahía de Banderas, Compostela, Del Nayar, Huajicori, Ixtlán del Río, Jala, La Yesca, Rosamorada, Ruiz, San Blas, San Pedro Lagunillas, Santiago Ixcuintla, Santa María del Oro, Tecuala, Tepic, Tuxpan y Xalisco; respecto del territorio administrado por la Federación corresponde a las Islas Marías.

¹⁶⁴ INEGI, Datos por Entidad Federativa, Nayarit, Sistema de información Cuéntame INEGI, Disponible en: <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/nay/territorio/default.aspx?tema=me&e=18>

¹⁶⁵ *Ibidem*.

demarcaciones territoriales creadas para tal efecto dentro de cada uno de los municipios; es decir, encontramos un nuevo nivel de espacio geográfico justo entre el municipio y la sección electoral.

Las demarcaciones territoriales municipales que sirven como referencia para la elección de regidurías se determinan —tal como lo establece el artículo 107, fracción II, párrafo segundo de la Constitución Nayarita— tomando en consideración la que resulte de dividir la población total del Municipio, entre el número de regidurías a elegir, considerando regiones geográficas del Municipio. Con base en esto y para poder ser explicado de una mejor manera, nos lleva a abordar preliminarmente el segundo componente de elemento “Circunscripción” de los sistemas electorales, por lo que nos remitiremos a las cuatro clasificaciones municipales que establece la LEN en su artículo 23.

1. En los municipios cuya lista nominal de electores sea hasta de 15,000 ciudadanos, cinco Regidores de Mayoría Relativa y dos de Representación Proporcional;
2. En los municipios cuya lista nominal de electores sea mayor de 15,000 ciudadanos hasta 45,000, siete Regidores de Mayoría Relativa y tres Regidores de Representación Proporcional;
3. En los municipios cuya lista nominal de electores sea mayor a los 45,000, hasta 150,000 ciudadanos, nueve Regidores de Mayoría Relativa y cuatro Regidores de Representación Proporcional, y
4. En los municipios cuya lista nominal de electores sea mayor a los 150,000 ciudadanos, once Regidores de Mayoría Relativa y cinco Regidores de Representación Proporcional.

Esta clasificación, en comparación con la establecida para el Estado de Chiapas, presenta algunas consideraciones relevantes, de entrada es el uso de referencia del listado nominal en lugar de la población total; por lo que, la movilidad de los municipios de un bloque

a otro puede ser más lento si tomamos en cuenta que no solo dependería de la explosión demográfica, sino que éstos sean ciudadanos y se encuentren empadronados.

Otra consideración a destacar, es la existencia de un tipo más, en donde encontramos con aquellos municipios con mas de 15,000 y hasta 45,000, es decir, municipios en un rango medio entre los pequeños y medianos, mientras que el salto para ser considerado un municipio grande, requiere de 50,000 ciudadanos más frente a su contraparte chiapaneca. Asimismo, resalta que el número de integrantes de cada uno de los tipos es mayor a la nuestra; sirva la siguiente tabla comparativa para visualizar mejor la integración de los ayuntamientos del los estados de Chiapas y Nayarit:

Tabla 10. Comparativa de tipologías municipales entre Nayarit y Chiapas.

Clasificación de Municipio	Nayarit		Chiapas	
	Mayoría Relativa	Representación Proporcional	Mayoría Relativa	Representación Proporcional
Tipo 1	Presidente Síndico 5 Regidores Todos los integrantes tienen suplentes.	2 Regidores Propietarios y Suplentes.	Presidente Síndico Propietario Síndico Suplente 3 Regidores Propietarios 3 Regidores Suplentes	2 Regidores Propietarios No hay suplentes, en casos de ausencia se sustituye conforme al orden de la planilla observando el principio de paridad de género.
Tipo 2	Presidente Síndico 7 Regidores Todos los integrantes tienen suplentes.	3 Regidores Propietarios y Suplentes.	No hay referencia	No hay referencia

	Nayarit		Chiapas	
Tipo 3	Presidente Síndico 9 Regidores Todos los integrantes tienen suplentes.	4 Regidores Propietarios y Suplentes.	Presidente Síndico Propietario Síndico Suplente 6 Regidores Propietarios 4 Regidores Suplentes	Hasta 15,500, 2 Regidores Propietarios Más de 15,500, 3 Regidores Propietarios. No hay suplentes, en casos de ausencia se sustituye conforme al orden de la planilla observando el principio de paridad de género.
Tipo 4	Presidente Síndico 11 Regidores Todos los integrantes tienen suplentes.	5 Regidores Propietarios y Suplentes.	Presidente Síndico Propietario Síndico Suplente 6 Regidores Propietarios 4 Regidores Suplentes	3 Regidores Propietarios No hay suplentes, en casos de ausencia se sustituye conforme al orden de la planilla observando el principio de paridad de género.

Fuente: Elaboración propia con base en los artículos 38 de la LDCM y 23 de la LEN.

Una vez que se ha planteado el número de integrantes de los municipios en Nayarit, retomamos el aspecto relacionado con la conformación de las demarcaciones territoriales aludidas. Atendiendo a ello, tal como se precisó previamente el artículo 107, fracción II, párrafo segundo de la Constitución Nayarita, señala que será la que resulte de dividir la población total del Municipio, entre el número de regidurías a elegir; si partimos de un ejemplo hipotético de un municipio con un listado nominal de 10,300 ciudadanos, este se encontraría en la tipología 1, siendo entonces necesario dividir 10,300 —ciudadanos en lista

nominal— entre 5 —número de regidores de mayoría conforme al tipo—, por lo que, cada demarcación se debería de componer con 2,060 ciudadanos.

Si bien lo anteriormente señalado pareciera ser de forma sencilla, la dinámica poblacional y la conformación de la base de georeferencia mínima para la organización de comicios que son las secciones electorales, no obedecen a lógica aritmética de lo previsto en la Constitución Local, teniendo como marco de maniobra únicamente la última parte del párrafo segundo que señala “*considerando regiones geográficas del Municipio*”.

Es importante señalar que el primer ejercicio en la conformación de las demarcaciones territoriales, quien en ese entonces era el Presidente del órgano electoral local, Sergio López Zúñiga, señalaba en la entrevista realizada, que al realizar el primer escenario de demarcaciones territoriales, se tomo en cuenta la formula aritmética referida, así también la colindancia y la cartografía electoral existente, misma que posterior a más de 12 horas de discusión con los líderes de las fracciones parlamentarias representadas en el Congreso Local y las Dirigencias de los cuatro partidos políticos en aquel momento, se aprobó por unanimidad las primeras demarcaciones territoriales municipales.¹⁶⁶ Estas fueron publicadas mediante Decreto del Congreso del Estado el 20 de febrero de 2008.¹⁶⁷

No obstante, del profesionalismo por parte del entrevistado, no podemos perder de vista el grave riesgo que señalaba Andrew Reynolds a la hora de establecer la definición de las delimitaciones territoriales para las elecciones “*Puede haber presiones para alterar o sesgar el proceso de demarcación electoral a través de una manipulación deliberada de los límites (gerrymandering) o de una distribución desigual de los electores (malapportionment)*.”¹⁶⁸

Respecto de esto último, en el año 2020, el Instituto Nacional Electoral, haciendo uso de la atribución dada con motivo de la reforma en materia político-electoral de 2014, respecto

¹⁶⁶ Retomado de la entrevista realizada al Mtro. Sergio López Zúñiga.

¹⁶⁷ Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Nayarit, tomo CLXXXII, número 027, sección sexta, del 20 de febrero de 2008.

¹⁶⁸ Reynolds, Andrew, et. al., Navarro Fierro Carlos (trad.), *Diseño de Sistemas... op. cit.*, p.43.

de la geografía electoral, tanto en el ámbito federal como en lo local, asumió la competencia para la delimitación de las demarcaciones territoriales, aprobados el 15 de diciembre de 2020¹⁶⁹ y aplicado por primera vez en la elección que concurriría en 2021, teniendo mayores garantías de una adecuada distribución en la formación de las demarcaciones, con base en criterios estrictamente técnicos retomados de las técnicas censales,¹⁷⁰ mismas que son presentadas en el siguiente cuadro para una mejor dimensión:

Tabla 10. Criterios para la delimitación de las demarcaciones municipales electorales de Nayarit.

Criterio	Alcance
Equilibrio Poblacional.	Busca garantizar una mejor distribución en la determinación del número de personas por cada demarcación en los municipios de la entidad; para lo cual se deben utilizar los resultados del último Censo de Población y Vivienda, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en Nayarit, dividiendo la población total del municipio, entre el número de demarcaciones electorales a conformar en cada municipio. El resultado será la población media municipal.
Demarcaciones Municipales Electorales integradas con localidades de población indígena.	Durante las actividades de delimitación de las demarcaciones municipales electorales, se debe procurar en todo momento la integridad y unidad de las comunidades indígenas, con la intención de mejorar su participación política, para tal efecto, es necesario que en la conformación de las demarcaciones electorales en cada municipio se preserve, siempre y cuando resulte factible, la integridad territorial de las comunidades que contengan población indígena.
Integridad seccional.	Las demarcaciones municipales electorales, se delimitarán o integrarán con secciones electorales completas.

¹⁶⁹ INE/CG677/2020 Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el escenario final del proyecto de delimitación territorial de las demarcaciones municipales electorales de Nayarit 2020, a propuesta de la Junta General Ejecutiva, de fecha 15 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116136/CGor202012-15-ap-14-Gaceta.pdf>

¹⁷⁰ INE/CG307/2020 Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los criterios y reglas operativas que deberán aplicarse para el análisis y delimitación territorial de las demarcaciones municipales electorales para la elección de regidurías por el principio de mayoría relativa en el Estado de Nayarit, de fecha 30 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/114671/CGor202009-30-ap-29.pdf>

Criterio	Alcance
Compacidad.	Tiene como objetivo que en la delimitación de las demarcaciones municipales electorales se procure que el perímetro (límites) de las demarcaciones tenga una forma geométrica lo más cercana a un polígono regular.
Tiempos de traslado y vías de comunicación.	Tiene la finalidad de facilitar la accesibilidad y comunicación de los ciudadanos, de manera que se logre la integración entre las comunidades, así como facilitar los trabajos de educación cívica, campañas políticas y los trabajos de organización electoral. En este sentido, se construirán demarcaciones municipales electorales buscando facilitar el traslado en su interior, tomando en consideración los tiempos de traslado entre localidades y secciones electorales.
Continuidad geográfica.	Las demarcaciones municipales electorales deberán tener continuidad geográfica tomando en consideración los límites geográficos electorales aprobados por el INE.
Factores socioeconómicos y accidentes geográficos.	<p>Sobre los escenarios propuestos por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, podrán considerarse factores socioeconómicos y accidentes geográficos que modifiquen los escenarios, siempre y cuando:</p> <p>a) Se cumplan todos los criterios anteriores, y</p> <p>b) Se cuente con el consenso de la Comisión Nacional de Vigilancia.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en el anexo del acuerdo INE/CG307/2020.

En cuanto hace a las formas de candidatura y de votación en las elecciones municipales de este Estado, esta determinación se encuentra establecida en los numerales 24 y 25 de la LEN, donde los Presidentes y Síndicos Municipales se elegirán por planillas integradas por fórmulas de candidatos, propietario y suplente, respectivamente para cada cargo, en votación de mayoría relativa. Respecto de los regidores por el sistema de mayoría relativa, se elegirán por fórmulas constituidas por un candidato propietario y otro suplente, de los cuales son votados por los ciudadanos que se encuentren en la lista nominal de electores de cada una de las secciones que conformen la demarcación territorial municipal que le corresponda. Mientras

que por su parte las regidurías por el principio de representación proporcional, se elegirán por listas de fórmulas de candidatos, propietario y suplente, tomando como base para su cálculo la totalidad de la votación de regidores en todas las demarcaciones territoriales, acotando que, al menos el 60% de los candidatos de la lista deberán ser tomados de los que se encuentran participando en el sistema de mayoría relativa.

Algo que debemos hacer notar es que a diferencia de Chiapas donde quien asigna las regidurías de representación proporcional es el Consejo General del Organismo Público Local Electoral, en Nayarit lo realizan el Consejo Municipal correspondiente bajo las fórmulas y reglas establecidas por la LEN. Dichas reglas, siendo estas las que se establecen en el artículo 202 de la LEN, mismas que se resumen a continuación:

1. Las asignaciones se realizan de forma estricta conforme al orden de prelación de la lista de fórmulas de candidatos que tengan registradas los partidos políticos debiendo respetar, la paridad de género.
2. Si en la elección de las listas municipales un solo partido obtiene el derecho a la asignación de regidurías por representación proporcional, se le adjudicarán todas las regidurías a repartir.
3. Si algún partido político obtiene el triunfo por mayoría relativa en la totalidad de las demarcaciones municipales electorales del municipio que corresponda, no tendrá derecho a la asignación de regidores por el principio de representación proporcional.
4. Por último, para la asignación de regidores por el sistema de representación proporcional los consejos municipales, al igual de lo que aplica para el contexto chiapaneco aplicarán en lo conducente el mecanismo de cociente y resto mayor.

3.2.2. Fortalezas, debilidades del modelo nayarita para las elecciones municipales

En cuanto hace a las fortalezas que este modelo paradigmático en tierras mexicanas puede otorgar, frente al modelo más utilizado en las Entidades federativas, podemos avizorar

es que de entrada plantea una nueva visión del fortalecimiento de la pluralidad política frente a la integración de órganos de representación electos popularmente, esto a partir de que, en la mayoría de los estados en donde se emite la votación a través de planillas en una sola boleta, la planilla ganadora obtiene automáticamente un número determinado de funcionarios integrantes del ayuntamiento y que, en todos los casos, resulta ser además la mayoría de los integrantes del órgano edilicio.

En su lugar, en el sistema nayarita ello no ocurre dado que, tal como se ha dicho, la elección de regidores por mayoría relativa se lleva a cabo a través de votación territorial, esto es, por circunscripciones territoriales de cada municipio, de tal manera que la opción política con mayoría en el municipio, no se lleva de manera automática la totalidad de regidores electos por mayoría relativa, a diferencia de las demás entidades del país en donde son electos por planillas y, por consiguiente, la mayoría de los integrantes del órgano de gobierno municipal.

En donde si bien, las regidurías por el principio de representación proporcional, tiene por objeto garantizar el acceso de las minorías que alcancen determinado grado de representatividad con lo cual se busca observar el principio de pluralismo político. En el sistema implementado por Nayarit dicho principio se garantiza también desde la elección de regidores por mayoría relativa, pues al dividirse el territorio municipal en circunscripciones se posibilita que diferentes partidos obtengan el triunfo en distintas demarcaciones.

A partir de las experiencias obtenidas de las entrevistas a los operadores jurídicos del sistema electoral nayarita, perciben que la implementación de este modelo incrementó la participación ciudadana, durante las jornadas electorales y reduciendo el abstencionismo electoral, pero también, la participación en cuanto al acceso al cargo, ya que, la figura del regidor no era percibida por la ciudadanía como un espacio de representación relevante, por lo que al hacerse visible, los ciudadanos mostraron un mayor interés en su participación. De forma similar, esta participación, igual impacto en una mayor vigilancia por parte de los

ciudadanos y los contendientes en las elecciones, su organización, fiscalización y actos que pudiesen constituir una alguna infracción a la normatividad electoral.¹⁷¹

De igual manera, producto de dichas entrevistas, en lo referente a la gobernabilidad de los municipios y el fortalecimiento del Estado de Derecho, al descentralizarse el poder político de los municipios, fortaleció los liderazgos regionales, disminuyendo el corporativismo partidario y la designación cúpula de espacios de representación. Igualmente, al existir una amplia posibilidad de que la composición del ayuntamiento sea plural, obliga al análisis, discusión y consenso entre presidentes, síndicos y regidores en cuanto a la toma de desiciones públicas, por lo que, la habitual práctica de control por parte de los alcaldes sobre su cuerpo edilicio de forma arbitraria se ve disminuida; tal como pude ejemplificarse con el uso de los recursos públicos y en particular la obra pública, en donde hace necesario ordenarlo a partir de los compromisos realizados por los regidores en sus demarcaciones territoriales, teniendo como efecto que los beneficios ya no quedaban solamente en las cabeceras municipales.¹⁷²

Lo anteriormente señalado es coincidente con el estudio casuístico realiazdo con motivo al modelo nayarita de elecciones por Oliver Meza y David Gómez-álvarez, al señalar que *“Desde este enfoque, un tipo de descentralización política sería un desplazamiento del sistema electoral que remueva barreras de intermediación entre los ciudadanos y sus representantes...En el México municipal, las listas de votación cerrada y bloqueada a miembros del partido ostentan ese papel de barrera. Un desplazamiento hacia la descentralización política significa eliminar estos intermediarios ampliando así la posibilidad de que el ciudadano elija de manera directa a sus representantes.”*¹⁷³

¹⁷¹ Retomado de las entrevistas realizadas al Mtro. Sergio López Zúñiga. Así como al Lic. Cristóbal Daniel Romano Vázquez, Director de Organización Electoral del Instituto Estatal Electoral de Nayarit, el 08 de junio de 2021.

¹⁷² *Idem.*

¹⁷³ Meza, Oliver y Gómez-Álvarez, David, “Reglas electorales y desempeño gubernamental: aplicación de un experimento natural al caso de los regidores por demarcación en Nayarit”, *Perfiles Latinoamericanos*, número 25, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, p. 205

Por cuanto hace a las debilidades de este modelo de organización comicial, plantean los operadores entrevistados que en primer orden es la intensificación de la efervescencia política, ya que al tener participación directa en las demarcaciones territoriales que son una circunscripción más pequeña, los participantes tienen una mayor cercanía, existiendo la posibilidad de que esa efervescencia se vea convertida en algunos altercados entre grupos contendientes, haciéndose notar en una mayor medida en municipios pequeños geográfica y demográficamente hablando.

Uno de los retos importantes a considerar es en materia de organización de la elección, misma que conlleva a un mayor despliegue esfuerzo por parte de la autoridad electoral en el diseño, impresión y distribución de las boletas, actas de escrutinio y cómputo, ya que desde el nivel central se tienen diversas combinaciones al momento de la producción. Respecto de los costos financieros, únicamente se ve impactado en la producción de una boleta más para cada elector, que si bien puede ser entendida que el monto a erogar es igual a las de las otras elecciones, lo cierto es que, la elección de regidurías tiene un incremento de entre el 10% y el 15%, esto debido a las diferentes combinaciones de todas las elecciones en el territorio estatal.

Ante estas consideraciones, el entonces Presidente del órgano electoral nayarita, nos plantea que, este modelo tiene más fortalezas que debilidades, donde estas últimas se derivan de que, es un modelo que puede ser complicada su operación en Entidades federativas donde se tienen muchos municipios, así como su implementación en municipios pequeños donde la cercanía de vecindad genera las efervescencias propias de toda contienda; siendo mejores escenarios para su implementación en municipios con zonas urbanas muy densas o con mucha población.

3.3. Los ayuntamientos y su elección en el contexto Español.

Es de suma importancia para el desarrollo del presente apartado contextualizar el posicionamiento del municipio dentro del espectro político y constitucional español, ya que la configuración de la forma del estado y gobierno, obedece a una naturaleza distinta al contexto mexicano. Por ello, previamente es preciso acotar que la historia política y constitucional

española durante el siglo XIX y hasta el advenimiento de la dictadura franquista, se caracterizó por una constante lucha ideológica entre grupos —por decirlo de alguna manera— progresistas y conservadores, generando un vaivén en cuanto a la multiplicidad de textos constitucionales de vigencia relativamente efímera, pero muchas de éstas inspiradas en la Constitución gaditana, que bien pueden mostrar avances y retrocesos en la consolidación tanto del municipio, como de la provincia; sin embargo, en este apartado no se busca realizar un recuento histórico de la evolución de estas instituciones en los textos constitucionales, por ello, únicamente se hará referencia a algunas consideraciones que nos llevan a dimensionar a los entes subnacionales españoles (provincias, municipios y comunidades autónomas).

El municipio hispánico viene de una larga tradición, sin embargo, se puede señalar que los atisbos de modernidad en el municipalismo español comienzan con la Constitución de Cádiz de 1812 —de la cual hemos realizado algunas aproximaciones en el capítulo que aborda el aspecto histórico—, misma que estableció un estándar para la creación de ayuntamientos conforme al núcleo poblacional, atajó las prácticas añejas al revocar los cargos vitalicios y restableció el derecho de los vecinos para elegir a sus representantes municipales, mediante elecciones organizadas por las juntas parroquiales electorales.

De igual manera, en dicho texto fundamental se incorpora un nuevo nivel dentro de la organización político-administrativa, la provincia, ente subnacional cuya función primordial es la adecuada vigilancia y articulación entre el Estado central y los municipios dentro del territorio bajo la dirección de un jefe político designado por el Rey, pero con la participación de las Diputaciones Provinciales e integrada una parte por el antes mencionado jefe político, una intendencia y siete diputados elegidos dentro de los vecinos de la provincia.

Cabe destacar la ambivalencia de la Provincia, ya que no solo se trataba de una demarcación gubernamental, sino que, de la misma forma cumplía una función de carácter circunscriptiva para la organización de los comicios a las Cortes del Reino, tal como puede apreciarse en los artículos 31 al 32 de esta histórica Constitución; aunque, estas primeras provincias no fueron siguiendo un trazo acorde a la realidad histórica del territorio hispánico,

siendo a través de la obra dedicada a la división civil del territorio por parte del Javier de Burgos como secretario de fomento durante el reinado de Isabel II en 1833, quien realiza el diseño de los límites provinciales más acorde a los antiguos reinos, división que en lo sustancial aún perviven hoy en día.¹⁷⁴

Derivado de lo anterior, si bien se puede decir que Javier de Burgos fue el precursor de la moderna delimitación territorial de las provincias; respecto al alcance de las instituciones municipales y provinciales, en cuanto al rol de participación dentro de la estructura política del Estado, puede atribuirse a Calvo Sotelo en la proyección de los Estatutos Municipal de 1924 y Provincial de 1925, durante la dictadura de Primo de Rivera. Y si bien estas normas no surtieron eficacia en su momento —por la propia naturaleza de la dictadura—, su innovación en la dimensión de las entidades locales, así como su técnica adecuada, sirvieron como inspiración para futuras normas regulatorias del régimen local, durante la Segunda República, la Dictadura Franquista e incluso en la actual articulación normativa local, pero también a la construcción de la doctrina moderna del municipalismo.

En el Estatuto Municipal, se integraba como un nuevo paradigma el reconocimiento del municipio como una entidad natural, incluso previa a la formación de los Estados, y no como fruto de la voluntad del legislador; con amplias competencias que podía ejercer en un régimen de autonomía, así a su potestad presupuestaria; donde en caso de interferencia de los poderes centrales sobre estos aspectos, el ente municipal contaba con la potestad de iniciar un recurso ante el Tribunal Supremo.

Por cuanto hace al aspecto electoral y de integración del órgano de gobierno municipal, esta norma estatutaria, establecía una la elección indirecta para la designación del alcalde por parte de los Concejales, quienes a su vez provenían de un “sistema representación mixta”, en donde dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento eran designados por elección

¹⁷⁴ Rivero Ysern, José Luis, *Manual de Derecho Local*, 6a. Edición, Navarra, Civitas, 2010, p. 35.

popular, mientras que el tercio restante eran designados por las corporaciones o asociaciones, es decir, una fuerte participación sindicalista.¹⁷⁵

Y aunque el Estatuto presentaba avances considerables para la época, como lo es el derecho al voto para todas las mujeres cabeza de familia, o bien, el establecimiento de un Concejo Abierto para los pequeños municipios, en el cual concurrían todos los vecinos para la toma de desiciones públicas, no se puede pasar inadvertido que se mantenía un modelo censitario para que los ciudadanos accediesen a participar en la toma de desiciones publicas, o para votar y ser votado.

Por lo que hace al Estatuto Provincial, Calvo Sotelo, al igual que ocurre con la perspectiva de la naturaleza del municipio, dimensiona a la Provincia como un ente local propiamente dicho y no como parte desconcentrada de la superestructura central del Estado, deja de tener la potestad de tutela a los municipios, para pasar a ser una entidad de apoyo en la prestación de los servicios públicos encomendados a los municipios, cuando estos no puedan llevarlos a cabo. Su gobierno estaba distribuido en dos entes, por un lado, el Gobernador Provincial, encargado de los servicios propios del Estado, la representación de éste en la Provincia, cuya designación se realizaba por el Consejo de Ministros y refrendado por el Presidente del Estado; mientras, que para la atención de los servicios propios de la administración local, se encontraban las Diputaciones Provinciales, integrado por número igual de diputados electos popularmente, así como de diputados corporativos designados por los ayuntamientos, dentro de los cuales se elegía a su Presidente.

Estos contenidos consolidaron un aspecto más progresivo con la Constitución Española de 1931 proclamada en la Segunda República Española, pasando de un derecho al sufragio censitario a uno universal para ambos géneros; se suprimen los cargos de origen corporativista dentro de los ayuntamientos y la elección de los alcaldes son por elección directa de los vecinos, o por los miembros del ayuntamiento, según corresponda; se reconoce su autonomía para la gestión de sus competencias, pero además se diseña una descentralización del Estado,

¹⁷⁵ *Ibidem*, pp. 39-41.

para pasar a una forma de participación integral con las autonomías de los municipios y regiones, donde estas últimas poseían competencias para emitir leyes en materia de régimen local, aunque prohibiendo explícitamente la reducción de la autonomía de los municipios, más allá de lo estipulado en la norma general.

Los avances democráticos en el ámbito local que se establecieron en la Constitución de 1931, se vieron pronto retrotraídas ante el inminente triunfo por parte del bando franquista en la Guerra Civil, instaurándose una dictadura que se caracterizaba por la unicidad y un férreo centralismo en cuanto a la distribución de poderes tanto en su vertiente horizontal, como vertical; siendo las entidades locales afectadas por estas características.

En este periodo surgió por primera vez en un único texto normativo la regulación general de tanto del municipio, la provincia, así como otras corporaciones locales menores, la Ley de Bases de Régimen Local de 1945, articulada en 1950 y reformada en 1955, que si bien retoma en gran medida los contenidos de los Estatutos Municipal y Provincial de Calvo Sotelo, esta Ley reflejan los principios políticos dominantes como el centralismo, uniformismo y autoritarismo.¹⁷⁶

Durante este período, la Provincia se convirtió en ente desconcentrado del poder central, donde el Gobernador Civil fungía en un doble rol, tanto como máxima autoridad en representación de Estado, así como de conformidad con el artículo 266 de la norma en cita, como Presidente nato de la Diputación Provincial; por lo que hace al resto de integrantes de las Diputaciones Provinciales, se compondrían únicamente por representantes de los ayuntamientos agrupados por partidos judiciales, así como diputados representantes de corporaciones económicas, culturales y profesionales radicadas en la provincia.

Por su parte en el ámbito municipal, se advierte la potestad central y provincial, en la designación de los alcaldes era por tiempo indefinido, para los municipios con un alto número de habitantes, así como las cabeceras de provincia, las designaciones eran realizadas por el Ministro de Gobernación; mientras que para el resto de municipios recaía en Gobernador Civil

¹⁷⁶ *Ibidem* p. 42.

de la Provincia. Los concejales eran electos por un período de tres años, bajo un mecanismo denominado sufragio articulado orgánicamente, que no es más que un esquema de voto censitario con representación gremial y autogestiva, en la que un tercio de los concejales era electos por los ciudadanos cabeza de familia, uno por las corporaciones y sindicatos, mientras que el tercio restante designados por los concejales salientes.

Es de llamar la atención que en ese entonces, se propagó el papel del municipio como una pieza clave en la articulación y hegemonía del Estado, ya que esta institución junto a la familia, las corporaciones y el sindicalismo se instituyen como la base de la vida social, de conformidad con lo establecido en las Leyes Fundamentales del Reino; sin embargo, a partir de lo señalado en párrafos previos, es el gremialismo y en menor medida “la familia”, las que constituyen la vida orgánica del municipio ante la limitación de competencias y autonomía de estos entes locales frente a estos elementos, así como la fuerte injerencia del poder central.

Con el ocaso del franquismo y previo a la promulgación de la Constitución Española de 1978, se encuentra un lapso de transición que de forma paulatina y progresiva fue sustituyendo el régimen dictatorial, por el estado democrático de derecho que es hoy, intentando reivindicar una serie de aspiraciones democráticas en los diferentes niveles de distribución del poder político, municipal, provincial y nacional.

Una de las primeras reformas integrales correspondió a la relacionada con el proceso democratizador de las corporaciones locales, donde mediante la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen Local; en ella se buscó potenciar la autonomía tanto a municipios, como provincias, tal como lo argumentaba el legislador en la exposición de motivos de la Ley en comento:

“La descentralización, como principio de organización administrativa, implica como condición necesaria el dotar de personalidad jurídica y económica a esferas administrativas distintas de las del Estado, pero exige también la concurrencia de condiciones suficientes para que pueda denominarse autónoma, de tal manera que existen distintos grados de descentralización, atendiendo a los índices de suficiencia. El grado máximo, que es precisamente la autonomía, requiere dos requisitos: La electividad de los directivos de las Entidades y la limitación del control estatal sobre los actos o cuestiones de legalidad, que no debe afectar a aspectos de pura

conveniencia, lo cual no empece, sin embargo, para que en aspectos concretos y determinados el control puede llegar más allá de dichos límites, pero siempre que así se establezca por disposiciones con rango de Ley."¹⁷⁷

Sin restar mérito al avance que esta nueva Ley para las corporaciones locales contemplaba, es preciso aclarar que si bien la tendencia era propiciar espacios donde los organismos locales contasen con una mayor autonomía, ello a partir de la elección interna de sus representantes, así una disminución del control que el poder central ejercía en estos órganos; esta finalidad podría encontrarse autolimitada a partir de los contenidos en las Leyes Fundamentales del Reino que continuaban permeando en el espectro normativo de inferior jerarquía.

Así pues, a partir de la Ley 41/1975, se suprimía la potestad del poder central —tanto del Ministerio de Gobierno, como de los Gobernadores Civiles— para la designación de alcaldes en todos los municipios, pasando a ser los Concejales quienes en votación secreta elegirían a un ciudadano proclamado candidato, es decir, se realizaba mediante una elección indirecta, donde los Concejales se convertían en electores. Ahora bien, para ser proclamado candidato a alcalde, el ciudadano debía cumplir con algunos requisitos que buscaban mantener el régimen hegemónico del movimiento franquista, tales como ser propuesto por cuatro concejales locales del Movimiento Nacional, así como ser o haber sido alcalde o concejal.

Mientras que las Concejalías seguían manteniendo la estructura de representación orgánica por tercios, pero a partir de esta norma, se suprime la potestad de los Concejales salientes para designar a uno de los tercios, pasando a fortalecerse la representación de los sindicatos y corporaciones, donde un tercio correspondería a la vertiente orgánica familiar, otro a sindicatos y el último a corporaciones profesionales que se encontrasen en el término municipal, aunque ante la inexistencia de esta última, su tercio se dividiría en las dos previas. Todas estas Concejalías eran electas por todos los vecinos del municipio inscritos ante el censo electoral correspondiente, a través del preexistente modelo de sufragio articulado de cada uno de estos grupos representativos.

¹⁷⁷ Boletín Oficial del Estado, núm. 280, de 21 de noviembre de 1975, p. 24344.

Por otro lado, lo referente a la organización municipal, es el Ayuntamiento la máxima autoridad dentro de la demarcación territorial, integrada por el Alcalde, quien la preside y representa, pero a su vez, recae en este la dirección de la administración pública local, y los Concejales provenientes de los tres grupos representativos; pudiendo funcionar en Pleno, o bien, a través de la Comisión Permanente, figura que si bien ya había sido integrada al texto de la Ley de Bases de 1945, ahora se encontraba reconocida como parte estructural de la organización municipal y de presencia generalizada en todos los municipios, conformada por el Alcalde y un número de Concejales designados por el Pleno conforme a la proporción de los grupos representativos y cuya atribución se encuentra dentro de otras que le pudiesen ser delegadas, la relacionada a la preparación de los asuntos que se consideraran en el Pleno. Mientras que en su primera mención se trataba de un órgano de carácter discrecional, es decir, los municipios podían determinar o no la viabilidad de su conformación, con un procedimiento opaco en cuanto a su integración y cuyas atribuciones se enfocaban principalmente en actividades administrativas de contratación pública, procedimientos disciplinarios o recaudación de impuestos.

En el ámbito provincial, esta nueva legislación rompía con el control del Gobernador Civil sobre el gobierno provincial y su injerencia en las corporaciones municipales, relegando a competencias exclusivas del Estado; fortaleciéndose el papel de la Diputación Provincial y su Presidente como máximos órganos de gobierno de la Provincia, su composición se mantenía distribuida entre los grupos representativos, aunque se le dotó mayor representación a los diputados representantes de los municipios; el Presidente de este órgano era electo por los miembros de la Diputación, a partir de candidaturas proclamadas de ciudadanos registrados para esta finalidad, donde, al igual que en las alcaldías, tenía como requisito haberse desempeñado previamente como Diputado Provincial o Presidente de Diputación, así como ser propuesto por el Consejo Provincial del Movimiento.

De lo anteriormente vertido, podemos señalar que pese al intento de democratizar a las corporaciones locales, se mantenía un férreo control a partir de la figura hegemónica del Movimiento Nacional, aunque es dable reconocer que a partir de la Ley 41/1975, se comenzaba

a dimensionar una mayor autonomía en la articulación de los órganos locales, donde la Provincia, por decirlo de alguna manera, ya no se concebía como la estructura jerárquica superior de mando, sino que interactuaban cada una dentro de sus propias esferas competenciales.

Sin embargo, el 04 de enero de 1977 fue publicada la Ley 1/1977, para la Reforma Política; dando un completo giro hacia la democratización de las instituciones públicas, en un primer momento en las instancias centrales, a través de las primeras elecciones libres y universales al Congreso de los Diputados y al Senado, cuya materialización se lograría mediante el Real Decreto-Ley 20/1977, sobre Normas Electorales; Parlamento que se encargaría de la redacción de la nueva Constitución Española.

La ola democratizadora preconstitucional no solo quedó en el ámbito nacional, sino que también se hizo presente en los entes locales al promulgarse la Ley 38/1978, sobre Elecciones Locales; esta norma, retomando muchos aspectos de su homóloga para la elección del Parlamento —misma que era supletoria ante vacíos normativos—, estableció un robusto andamiaje institucional para la organización de los comicios municipales y provinciales, implementado un sistema electoral bajo el principio de proporcionalidad, se garantizó la universalidad del sufragio para todos los ciudadanos españoles, así como la postulación de candidaturas a los partidos políticos y federaciones que se encontrasen sujetas a la Ley reguladora del Derecho de Asociación Política¹⁷⁸, las coaliciones de éstos, pero también, abrió la posibilidad de postulaciones ciudadanas independientes.

De lo anterior, se puede decir que este primer ejercicio de construcción de reglas electorales para la integración del gobierno municipal, es considerada la base sobre la cual se encuentra cimentada la porción normativa relacionada con estas elecciones dentro de la vigente Ley Orgánica del Régimen Electoral General —y que se abordará en un apartado posterior—, misma que ha permitido la renovación periódica de estas autoridades en un

¹⁷⁸ Boletín Oficial del Estado, Ley 21/1976, núm. 144, de 16 de junio de 1976, pp. 11750 - 11752.

ambiente de legitimidad democrática, equidad en la contienda y hasta cierto punto una adecuada representación de los diferentes actores políticos en las corporaciones municipales.

Por otro lado, con la emisión de la Ley 38/1978, se generaron dos situaciones concretas, la primera de ellas, radica en la derogación de la Ley 41/1975 de Bases del Estatuto de Régimen Local, ya que ésta se oponía a los nuevos mecanismos de integración de los organismos locales, con salvedad de las competencias y actividades sustanciales del municipio;¹⁷⁹ mientras que la segunda, conforme a las disposiciones transitorias segunda y séptima, radicó en la renovación total de los miembros de las corporaciones locales posteriormente a la promulgación de la nueva Constitución; supuesto que se actualizó el 26 de enero de 1979, convocándose a las primeras elecciones locales posteriores al régimen franquista.¹⁸⁰

Ahora bien, los integrantes de las Cortes a partir de la elección mandatada por la Ley 1/1977, se encargaron de la redacción del nuevo texto constitucional, los cuales tenían claridad en lo que no se deseaba para el resurgimiento de la vida democrática, esto era, alejarse de debilidades institucionales que pudiese llevarlos en algún momento hacia formas autoritarias, fuertemente centralistas de gobierno, y que, a su vez, se distanciase de la preconcepción que en ese momento imperaba sobre el federalismo —producto de la experiencia del republicanismo hispano—, en cuanto a ser una forma de organización política que incentivaba el separatismo; consideraciones que sentaron las bases para la redacción de la Constitución Española de 1978 (en adelante CE) sobre esta materia.

Este ideario se ve reflejado en el diseño institucional por el cual se articularon los niveles de gobierno, y si bien este diseño se ve en diversos dispositivos de la CE, puede apreciarse con mayor claridad a partir de los contenidos de los artículos 2o., y todos los comprendidos dentro del Título VIII, de la norma fundamental en comento; en ellos, se puede

¹⁷⁹ Boletín Oficial del Estado, Ley 47/1978, de 7 de octubre, de derogación de la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local, núm. 243, de 11 de octubre de 1978, p. 23605.

¹⁸⁰ Boletín Oficial del Estado, Real Decreto 117/1979, de 26 de enero, de convocatoria de Elecciones Locales, núm. 24, de 27 de enero de 1979, p. 2097.

observar cómo se dibuja el mapa de la configuración territorial del Estado en análisis, destacándose la preeminencia de la unidad e indivisibilidad territorial, aunque con la garantía de reconocimiento del derecho a la autonomía de los entes subnacionales que se encuentran inmersos en él; adoptando pues, una forma de estado regionalizado, donde estas regiones —llamadas Comunidades Autónomas—, provincias y municipios, cuentan con un alto grado de autonomía frente al Estado nacional; modelo que la doctrina constitucional española ha denominado Estado autonómico.

Con esta particular forma organizativa, se puede dilucidar que ésta se encuentra inmersa entre la noción clásica de los estados federales y regionales, ya que si entendemos al federalismo como esa forma de organización estatal basada en la integración de Estados preexistentes que subsumen de forma voluntaria parte de sus competencias soberanas para la creación de un nuevo ente político en un pacto que se manifiesta en una Constitución; o, si partimos de la premisa de que los Estados regionales, se configuran a partir de una Constitución única, donde es a voluntad del poder central que se derivan competencias a las regiones, que por lo regular se tratan de competencias bastante limitadas y tasadas; podemos arribar la no coincidencia exacta a alguno de estos modelos organizativos de estado.

Respecto de la organización territorial del Estado español, algunos constitucionalistas, como Francisco Balaguer, asocian este modelo como funcionalmente federalista, aunque nominal y técnicamente no se clasifique en él, ya que la CE por un lado, otorga una amplia posibilidad para el acceso distintos niveles de autogobierno a los territorios que así lo deseen: mientras que por el otro, la falta de un exceso regulatorio sobre las formas de organización estatal en el texto constitucional, posibilita a las regiones que alcanzan autonomía diseñar libremente a sus instituciones internas. Lográndose con esto, atender a los contextos históricos, políticos y culturales de cada una de las regiones, así como la viabilidad de mantener la integración territorial del Estado y no caer en un esquema centralista férreo.¹⁸¹

¹⁸¹ Balaguer Callejón, Francisco, et. al, *Derecho Constitucional*, vol. I, Madrid, editorial Tecnos, 1999, pp. 257 - 259.

Lo anterior se ve materializado a partir de cómo se dimensiona al principio autonómico sistemáticamente dentro del marco constitucional, ya que si bien el artículo 2o, reconoce y mandata su garantía, éste se acciona a partir de la voluntad de los sujetos legitimados para ello —principio dispositivo—; es decir, la autonomía no se encuentra dada de forma automática a las regiones que el Estado de forma taxativa señale, sino que, a partir del principio dispositivo estos entes legitimados son quienes pueden iniciar el procedimiento autonómico, para constituir esta nueva forma de entidad subnacional incorporada a partir de la CE de 1978.

Ahora bien, ¿por qué hacer mención sobre esta forma de organización regional en una investigación centrada en el ámbito municipal?, o ¿por qué hacer un breve a la historia reciente de la institución municipal? La respuesta a estas preguntas obedece a que partiendo del análisis sistémico del texto constitucional, se puede arribar a la conclusión de que existe una cierta libertad configurativa para que los entes subnacionales menores —las provincias y de forma indirecta los municipios como integrantes de ésta última— puedan constituirse en entidades regionales investidas de mayor autonomía frente al Estado, ya que, al no encontrarse predefinidas, o mejor dicho, al no haberse creado artificialmente por el legislador, las provincias y municipios, cada una en su tramo de control, pueden accionar las prerrogativas otorgadas por la CE para esta finalidad.

Es decir, a partir de la entrada en vigor del la CE estamos ante la inversión de papeles en cuanto a las potestades para el establecimiento de la organización territorial del Estado, pasando de una perspectiva de donde todo circulaba del centro a la periferia, a una donde relativamente¹⁸² esta organización depende de la voluntad de las entidades periféricas, a partir de la convergencia de elementos comunes como puede ser la historia, cultural, factores económicos, entre otros. Por lo que, se podría decir que la autonomía de estos entes locales no

¹⁸² Esta relatividad radica en que el constituyente reservó a las Cortes Generales la aprobación mediante Ley Orgánica los Estatutos de Autonomía de las Comunidades que se constituyan, por lo que la dinámica parlamentaria para la aprobación por mayoría absoluta de los Estatutos, pueden verse influenciados por dicho proceso legislativo; sumándose a esto, el artículo 144 de la CE, establece algunos supuestos de intervención de las Cortes, bajo la premisa de interés nacional, en el proceso autonómico y si bien estos supuestos se encuentran tasados únicamente para los casos previstos en este numeral, el Tribunal Constitucional en los expedientes STC 76/1983, STC 89/1984 y STC 100/1984, ha ampliado cáusticamente estas atribuciones al referirlas como no limitativas, a modo de que cumplen el papel de ser una función de garantía respecto a la viabilidad misma del resultado del proceso autonómico.

solo se constituye como una garantía de frente a las otras instancias del poder político, sino que, también irradia y puede generar efectos sobre la configuración misma de la organización política del Estado.

3.3.1. Actualidad en los municipios españoles y asturianos, organización y elección.

La breve referencia de la evolución moderna de entes locales españoles nos permite ver cómo se han venido articulando, tanto provincias, como municipios, en cuanto a las relaciones de poder dentro de la superestructura del Estado; pasando de ser meras agencias del gobierno central dentro de sus demarcaciones, hacía un desdoblamiento del poder político del Estado en favor de la comunidad autónoma, provincia y municipio, conforme a las atribuciones que han sido planteadas en el pacto constitucional.

De la misma manera, es posible advertir cómo la concepción de la naturaleza jurídica del municipio ha venido evolucionando, pasando de ser entendida como esta institución artificial creada por el Estado de la cual depende su existencia; a una perspectiva más enfocada al ámbito social, donde el rol del Estado, se limita a su reconocimiento y garantizar su autonomía frente a los otros niveles de gobierno, incluso frente a él mismo.

Lo anterior se puede ver plasmado desde el artículo 1, de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LBRL), donde al señalar que: *“Los Municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades.”*¹⁸³

Dicha determinación encuentra sustento a partir del reconocimiento y mandato de garantía de la autonomía de los municipios tal como lo prevé el artículo 140 de la Constitución Española, en donde el constituyente reivindicó a éstos su personalidad jurídica plena, estableció sus órganos de gobierno y administración en los Alcaldes y Concejales, donde estos últimos son electos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre,

¹⁸³ Boletín Oficial del Estado, Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, número 80, 03 de abril de 1985.

directo y secreto, mientras que el alcalde será electo por los concejales de cada ayuntamiento. Asimismo, remite a la LBRL la regulación de aquellos casos donde proceda el régimen de Concejo Abierto.

Ahora bien, la organización político-administrativa de forma general asociada al municipio corresponde al ayuntamiento conformado por el alcalde y los concejales, aunque no es la única, ya que tal como advierte la LBRL antes citada en su numeral 19, también habilita la posibilidad de organizarse en Concejo Abierto. Donde, conforme a lo que señalaba Rivero Ysern, esta última modalidad se basa en un sistema de democracia directa, mientras que los otros al modelo de democracia representativa, en tanto, que el ayuntamiento es una corporación de derecho público de carácter representativo.¹⁸⁴

Lo anteriormente señalado, no debe de ser confundido con el aspecto orgánico-funcional del ayuntamiento, en donde la Ley de Bases en su Título X, establece un supuesto especial para aquellos que cataloga como grandes municipios, esto así porque dicho Título prevé la creación de entes netamente administrativos y no así al máximo órgano de gobierno, como lo es el Pleno, es decir, los Concejales y el Alcalde como presidente de la corporación municipal, *“en el que concurren el máximo grado de representatividad y pluralismo políticos, en la medida en que en el mismo se reproduce a escala las diversas opciones políticas del municipio.”*¹⁸⁵

También es oportuno hacer mención sobre la existencia de los Cabildos o Consejos Insulares que operan en Islas Baleares y Canarias, que si bien es cierto corresponden a corporaciones locales, éstas cubren las funciones que se realizan por las diputaciones provinciales, en términos del artículo 41 de la propia Ley de Bases; por lo que, es importante no confundirlos con los entes municipales a partir de la similitud en las denominaciones hasta cierto punto coincidentes.

¹⁸⁴ Rivero Ysern, José Luis, *op. Cit.*, pp. 133-134.

¹⁸⁵ Salazar Benítez, Octavio, *El sistema de gobierno municipal*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, p. 133.

El Principado de Asturias, como Comunidad Autónoma en uso de las atribuciones que los dispositivos 146 y 147 de la Constitución le otorga para su organización interna, a determinado en el artículo 6o del Estatuto de Autonomía del Principado, que los municipios que lo conforman, recibirán la denominación tradicional de Concejos.¹⁸⁶

Ahora bien, introduciéndonos al contexto electoral que se aplica al ámbito municipal de forma general en el territorio hispánico y, en particular a Asturias, la LBRL remite en su artículo 73 que lo concerniente al número de integrantes, duración del cargo, inflexibilidad, incompatibilidades, así como las reglas que se encargan de desarrollar las contiendas electorales para los máximos órganos de gobierno municipal, corresponderá a la legislación electoral, apuntando que ésta se encuentra concentrado en una ley de aplicación nacional, denominada Ley Orgánica del Régimen Electoral General¹⁸⁷ (en adelante LOREG).

Aunque esta norma otorga a cierta competencia concurrente con las Comunidades Autónomas para la elección de Asambleas Parlamentarias de dichas comunidades tal como se advierte del artículo primero y la Disposición Adicional Primera de la referida Ley Electoral,¹⁸⁸ no ocurre lo mismo para los cargos municipales. No obstante ello y, como se irá observando en los párrafos subsecuentes, lo relacionado con la confección del sistema electoral no se encuentra de forma exclusiva en la LOREG, sino que, ha de irse articulando de forma sistemática junto a la Ley de Bases del Régimen Local.

3.3.2 Circunscripción electoral, formas de candidatura y votación, reglas de conversión y umbrales en la elección de los Concejos Asturianos.

¹⁸⁶ Dicho numeral, de igual manera reconoce a la Comarca, las zonas metropolitanas y a la Parroquia Rural como instituciones jurídicas del régimen local, estas al tratarse bien sea, para las primeras dos como formas organizativas o asociativas de municipios, mientras que las últimas, entes de naturaleza submunicipal, no corresponden al objeto de estudio dentro de esta investigación, por lo que su análisis no es pertinente, ni abonaría a este proyecto.

¹⁸⁷ Boletín Oficial del Estado, Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, número 147, 20 de junio de 1985.

¹⁸⁸ Ver Ley 14/1986, de 26 de diciembre, sobre el régimen de elecciones a la Junta General del Principado de Asturias, *Boletín Oficial del Estado*, número 38, de 13 de febrero de 1987.

Si nos enfocamos a los elementos constitutivos de los sistemas electorales, iniciaríamos analizando lo correspondiente a la circunscripción electoral, dicho elemento —como hemos visto a lo largo de esta investigación— se compone de dos vertientes, la primera correspondería a todo lo que corresponde a la demarcación geográfica donde los ciudadanos pueden ejercer su derecho al sufragio, tanto activo, como pasivo, es decir, votar y ser votado; mientras que, la segunda de estas vertientes se orienta al tamaño de la asamblea, es decir, el número de integrantes de los que se componen el órgano de representación, en este caso particular, el número de concejales de los ayuntamientos.

La primera vertiente de este elemento correspondería a la demarcación geográfica, en España la ley LBRL en sus artículo 12 y 13, denomina como término municipal, al territorio donde el ayuntamiento ejerce sus competencias y cuya creación, modificación, fusión o supresión es de competencia de las Comunidades Autónomas reguladas en las leyes que emitan para dichos fines. En el caso particular, es el artículo 10, numerales 1 y 2 del Estatuto de Autonomía asturiano, el que recoge dicha competencia para el Principado;¹⁸⁹ y que desarrolla en la Ley 10/1986.¹⁹⁰

La legislación autonómica asturiana en sus artículos del 6 al 15, contempla el procedimiento ordinario para la modificación de términos municipales, iniciado a petición del Concejo mediante acuerdo plenario aprobado con el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho y en todo caso de la mayoría absoluta legal de los miembros que integran la Corporación Municipal.

Asimismo en los artículos 16 y 17 se reconocen otros procedimientos especiales donde siguiendo a la interpretación realizada por Juan de la Vallina, este se aplica “*en ausencia de iniciativa voluntaria municipal, iniciados de oficio por la Comunidad Autónoma, siempre y cuando concurren determinadas circunstancias (confusión de núcleos urbanos a consecuencia*

¹⁸⁹ Boletín Oficial del Estado, número 9, Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias, 11 de enero de 1982,

¹⁹⁰ Boletín Oficial del Estado, número 300, Ley 10/1986, de 7 de noviembre, reguladora de las demarcaciones territoriales de los Concejos del Principado de Asturias, 16 de diciembre de 1986.

de la expansión urbanística; insuficiencia de recursos económicos; despoblación del concejo), o a petición de la mayoría de los vecinos de una zona determinada del municipio, ante la Consejería competente de la Comunidad Autónoma, pidiendo la segregación de la misma para incorporarse a otro municipio."¹⁹¹

Independientemente de la conformación de nuevos términos municipales, la LOREG en sus dispositivos 23 y 179, determina que cada término constituye una circunscripción, mismas que se encuentran divididas en secciones electorales compuestas de un mínimo de 500 y como máximo 2000 electores, teniendo cuando menos una sección por municipio sin que puedan ser compartidas con otros términos municipales. Sobre este punto, podemos encontrar una similitud con el diseño planteado para las secciones en la legislación electoral mexicana, con una breve diferencia entre el número de electores por sección, situación que se aduce a partir de que la observación de municipios con una mayor extensión territorial, así como el factor de dispersión poblacional que encontramos en nuestro país.¹⁹²

Por cuanto hace al tamaño de la asamblea en el ámbito municipal como segunda vertiente del elemento circunscriptivo de los sistemas electorales, los dispositivos legales antes citados, nos plantean el siguiente esquema de composición —al igual que en el contexto chiapaneco— a partir del factor numérico poblacional que aplica a todos los municipios españoles, incluyendo a los asturianos:

Tabla 11. Integración de Ayuntamientos Españoles

Numero de residentes en el municipio.	Número de Concejales a integrar
Hasta 100 residentes.	3
De 101 a 250 residentes.	5
De 251 a 1,000.	7

¹⁹¹ De la Vallina Velarde, Juan Luis, "La Administración local en el Principado de Asturias: relaciones con la Comunidad Autónoma", *Revista de Estudios de la Administración Local*, Madrid, número 291, enero - abril 2003, pp. 1176 - 1177.

¹⁹² Cfr. Artículo 147 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De 1,001 a 2,000.	9
De 2,001 a 5,000.	11
De 5,001 a 10,000.	13
De 10,001 a 20,000.	17
De 20,001 a 50,000.	21
De 50,001 a 100,000.	25
De 100,001 en adelante.	Un concejal más por cada 100,000 residentes o fracción, añadiendo uno más cuando el resultado sea un número impar.

Fuente: Art. 179.1 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

La única excepción a esta regla en cuanto a la integración de los órganos de representación municipal aplica a los municipios que se rigen por el sistema de concejo abierto, ya que, únicamente se elige al alcalde por parte de todos los residentes del municipio con derecho al voto, mientras que la figura de colegiación que otorga el diseño de concejalías, se encuentra sustituida por la democracia directa en la que concurren todos los ciudadanos a las asambleas convocadas por el alcalde.

Lo determinado para la integración de los ayuntamientos, si lo aplicamos a los Concejos Asturianos como objeto de estudio comparado, observaríamos que la integración de sus ayuntamientos correspondería a lo siguiente:

Tabla 13. Integración de Concejalías en las municipalidades de Asturias.

Consec.	Municipalidad	Población con corte de enero 2023.	Concejalías que le corresponden.
1	Yernes y Tameza	127	5
2	Pesoz	129	
3	Villanueva de Oscos	227	

4	Santo Adriano	238	
5	Illano	272	
6	San Martín de Oscos	313	
7	San Tirso de Abres	362	
8	Santa Eulalia de Oscos	369	
9	Caravia	441	
10	Peñamellera Alta	481	
11	Taramundi	517	
12	Ponga	522	
13	Amieva	554	7
14	Onís	637	
15	Proaza	668	
16	Degaña	708	
17	Grandas de Salime	717	
18	Sobrescobio	775	
19	Cabranes	906	
20	Illas	916	
21	Somiedo	997	
22	Villayón	1,019	
23	Ibias	1,040	
24	Quirós	1,057	
25	Peñamellera Baja	1,067	
26	Sariego	1,096	
27	Belmonte de Miranda	1,274	
28	Boal	1,322	
29	Caso	1,323	
30	Allande	1,409	
31	Teverga	1,434	9

32	Bimenes	1,446	
33	Ribadedeva	1,465	
34	Ribera de Arriba	1,521	
35	Riosa	1,559	
36	Cabrales	1,627	
37	Las Regueras	1,638	
38	Muros de Nalón	1,675	
39	Candamo	1,705	
40	Morcín	2,186	
41	Colunga	2,776	
42	Coaña	2,786	
43	Castropol	2,869	
44	Tapia de Casariego	3,170	
45	El Franco	3,207	
46	Vegadeo	3,231	
47	Soto del Barco	3,376	
48	Noreña	4,182	
49	Salas	4,192	
50	Cudillero	4,267	
51	Parres	4,278	
52	Nava	4,487	
53	Ribadesella	4,702	
54	Cangas de Onís	5,178	13
55	Piloña	5,818	
56	Pravia	6,627	
57	Navia	6,903	
58	Tineo	7,693	
59	Grado	7,996	

60	Carreño	8,592	
61	Aller	8,911	
62	Lena	8,934	
63	Gozón	9,005	
64	Valdés	9,545	
65	Cangas del Narcea	10,028	
66	Laviana	10,601	
67	Llanes	11,318	
68	Llanera	11,383	17
69	Villaviciosa	12,504	
70	Corvera De Asturias	12,950	
71	San Martín del Rey Aurelio	13,440	
72	Castrillón	18,644	
73	Mieres	31,574	
74	Langreo	32,386	21
75	Siero	43,054	
76	Avilés	63,000	25
77	Oviedo	173,113	27
78	Gijón	220,119	29

Fuente: Elaboración propia, con base en el corte de enero 2023 del Padrón Electoral emitido por la Oficina del Censo Electoral, consultable en: <https://www.ine.es/dyngs/CEL/index.htm?cid=77>

De las anteriores tablas podemos advertir en cuanto al número de integrantes que integran los municipios asturianos, en contraste con los municipios chiapanecos, mismos que hemos presentado en el capítulo segundo de esta investigación, nos encontramos con que existe un mayor número de representantes populares «Concejales en Asturias / Regidores en Chiapas». Sobre ello es importante mencionar nuestra coincidencia con los comentarios de Manuel Arenilla sobre la dimensión de tener un tamaño de asamblea como elemento de los sistemas electorales y que bien puede ser trasladado al contexto de los municipios al ser entes

colegiados como ocurre con los órganos parlamentarios, al señalar que los representantes se comunican verticalmente con el electorado que lo eligió y horizontalmente con otros representantes dentro del órgano, de tal manera que *“una cámara grande reduce la comunicación entre diputados y favorece la comunicación con el electorado y viceversa. De ahí que sea necesaria una cámara con suficientes representantes para maximizar los canales de comunicación y mantener el equilibrio entre las tareas de representación y la legislación.”*¹⁹³

Respecto de la forma de candidatura y de votación como segundo elemento del sistema electoral municipal, podemos dar inicio señalando que del artículo 187 de la LOREG, se desprende que para el ámbito municipal se deberán seguir las pautas que se establecen en las normas generales aplicadas a las elecciones de las Cortes, mismas que se encuentran previstas en el Título I, Capítulo VI, Sección II, de la Ley en comento.

La aplicación concreta al terreno municipal de lo establecido en el contenido normativo para las Cortes, se advierte que de lo ordenado por los numerales 44, 45 y 46 de la LOREG a las representaciones de partidos políticos, coaliciones, federaciones o agrupaciones de electores la forma de candidatura se realizará mediante listas, las cuales deberán de incluir tantos candidatos —propietarios y suplentes— como cargos a elegir en el término municipal, mismas que deberán de expresar el orden de colocación, es decir, a manera de prelación.

Un punto que bien vale referir en cuanto a candidaturas es el relacionado con las cuotas de género en la postulación de las candidaturas por listas, donde atendiendo a lo previsto por el artículo 44 bis de la LOREG, se tiene como mandato general para las elecciones de diputados al Congreso, municipales y de miembros de los consejos insulares y de los cabildos insulares canarios, diputaciones al Parlamento Europeo y miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, que dichas listas deberán tener una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que cada uno de los géneros supongan como

¹⁹³ Arenilla Sáez, Manuel, “Sistemas electorales y elección directa del alcalde. Una perspectiva comparada, en Arenilla Sáez, Manuel (Coord.), *La elección directa del alcalde. Reflexiones, efectos y alternativas*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2015, pp. 25-26.

mínimo el cuarenta por ciento; donde esa proporción mínima, de sub aplicará en tramos de cinco candidaturas.

De forma complementaria a ello, la LOREG en el mismo numeral establece que cuando el número de puestos a cubrir sea inferior a cinco, la proporción de mujeres y hombres será lo más cercana posible al equilibrio numérico. Sin embargo, para el ámbito municipal en el artículo 187, numeral 2, párrafo segundo, de la norma electoral, nos encontramos con un supuesto que haría nugatorio el equilibrio de géneros en las postulaciones de candidatos al establecer que *“Lo previsto en el artículo 44 bis de esta ley no será exigible en las candidaturas que se presenten en los municipios con un número de residentes igual o inferior a 3.000 habitantes.”* Lo que al plantearse bajo la óptica de los Concejos asturianos conforme a la Tabla 13 que se encuentra en párrafos previos, podemos visualizar que en 43 de los 78 Concejos los partidos políticos, coaliciones, federaciones o, en su caso, agrupaciones de electores, no se encuentran obligados a postular sus candidaturas con un enfoque de género.

Ahora bien, respecto a la forma de votación los artículos 4, 85, 86 y 87 de la LOREG se advierte que los ciudadanos pueden ejercer un único voto por elección, siendo el mismo caso para las elecciones municipales, que se realizan a través de papeletas en las que se detallan los nombres de los candidatos postulados en la lista conforme al orden de prelación. Donde el votante toma una de éstas y las deposita en sobre cerrado, para ser entregada en mano del Presidente de la Mesa de Votación, a efecto de validar su identidad y posterior a ello, el elector depositara su sobre en la urna correspondiente. Por lo que, la regla general en los municipios correspondería a una elección conforme a listas cerradas y bloqueadas, en las que el votante no puede ejercer a mayor voluntad su sufragio, sino que se encuentra a expensas de las determinaciones partidarias.

Sobre el sistema de lista cerrada y bloqueada Presno Linera ha señalado que esta *“favorece que quede en manos de los órganos de dirección de la formación que promueve la candidatura la composición y ordenación de la misma, a salvo de lo que puedan disponer los*

respectivos estatutos internos en materia de elecciones primarias, lo que, hasta la fecha, ha favorecido una férrea disciplina de partido.”¹⁹⁴

A esta generalidad de las elecciones municipales, encontraríamos dos supuestos de diferenciación en la forma de votación, la primera de ellas, tal como hemos precisado al inicio de este epígrafe lo encontraríamos en aquellos municipios que se someten al régimen de Concejo Abierto, ya que en él, la candidatura es uninominal al realizarse únicamente la elección de alcalde.

De acuerdo con el artículo 29.1 de la LBRL, funcionan en régimen de Concejo Abierto los municipios con menos de 100 habitantes, y aquellos que tradicionalmente cuenten con este particular régimen de gobierno y administración, así como aquellos otros en los que su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales o cualquier otras circunstancia lo haga viable. El sistema electoral de los municipios que funcionan según este régimen de organización viene regulado en el artículo 179.2 de la LOREG. De acuerdo con el citado precepto, en estos municipios los votantes eligen directamente al Alcalde por el sistema mayoritario.¹⁹⁵

El segundo supuesto lo encontramos contemplado en el artículo 184 de la LOREG, que corresponde a los municipios menores de 250 habitantes y que no se encuentran sujetos al régimen de Concejo Abierto. En este supuesto de elección diferenciada, si bien corresponde al sistema de listas como en la generalidad, los electores pueden dar su voto a un máximo de dos entre los candidatos proclamados en el término municipal en caso de aquellos con hasta 100 residentes o a un máximo de cuatro en los municipios entre 101 y 250 residentes. Efectuándose el cómputo de votos obtenidos por cada candidato, se procede a ordenar en una columna las cantidades representativas de mayor a menor, resultado electos aquellos candidatos que obtengan mayor número de votos hasta completar el número total de

¹⁹⁴ Presno Linera, Miguel Ángel, “Régimen electoral («maquiavélico») y sistema de partidos (con sesgo mayoritario)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, número 104, mayo-agosto 2015, p. 26.

¹⁹⁵ Jesús García, María, “La elección directa del alcalde en el régimen local: justificación, alcance y repercusiones”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 91, enero-abril, 2011, p. 209.

concejales a elegir y donde en caso de empate, concluirá mediante sorteo. Es decir, para estos municipios estaríamos ante formas de candidatura y votación encuadradas en el esquema de listas abiertas y desbloqueadas.

Distinto a lo comentado para el caso de municipios pequeños, la regla de conversión de votos en escaños, así como umbral electoral aplicable a los municipios de más de 250 residentes la LOREG en su artículo 180, determina que será el mismo que se aplique para las elecciones al Congreso de los Diputados establecida en el artículo 163 de la misma norma, con la salvedad de que el umbral requerido será del cinco por ciento de los votos válidos emitidos¹⁹⁶ en la circunscripción, a diferencia del tres por ciento requerido para el caso de los diputados. Ello con *“la intención de este tipo de fórmulas es dificultar una excesiva fragmentación de las fuerzas con representación en los parlamentos, evitando así la inestabilidad política. téngase aquí en cuenta que la estabilidad política —incluida la de los gobiernos municipales— era uno de los objetivos de la transición, debido al recuerdo de la inestabilidad convulsa de la segunda República.”*¹⁹⁷

¹⁹⁶ Sobre la validez o nulidad de los votos, la LOREG en su artículo 96, prevé los diferentes supuestos, mismos que corresponden a:

1. Es nulo el voto emitido en sobre o papeleta diferente del modelo oficial, así como el emitido en papeleta sin sobre o en sobre que contenga más de una papeleta de distinta candidatura. En el supuesto de contener más de una papeleta de la misma candidatura, se computará como un solo voto válido.
2. Serán también nulos en todos los procesos electorales los votos emitidos en papeletas en las que se hubieren modificado, añadido o tachado nombres de candidatos comprendidos en ellas o alterado su orden de colocación, así como aquéllas en las que se hubiera introducido cualquier leyenda o expresión, o producido cualquier otra alteración de carácter voluntario o intencionado.
3. En el caso de elecciones al Senado serán nulos los votos emitidos en papeletas en las que se hubieran señalado más de tres nombres en las circunscripciones provinciales, de dos en las circunscripciones insulares de Gran Canaria, Mallorca y Tenerife y en las poblaciones de Ceuta y Melilla, y de uno en el resto de las circunscripciones insulares.
4. Asimismo serán nulos los votos contenidos en sobre en los que se hubiera producido cualquier tipo de alteración de las señaladas en los párrafos anteriores.
5. Se considera voto en blanco, pero válido, el sobre que no contenga papeleta y, además, en las elecciones para el Senado, las papeletas que no contengan indicación a favor de ninguno de los candidatos.

¹⁹⁷ Navarro, Carmen, et. al., “Cuarenta años de elecciones municipales: el sistema electoral y su rendimiento”, *Anuario de Derecho Municipal*, Madrid, número 12, año 2018, 2019, p. 28.

El sistema electoral determinado en el numeral citado, se define como de representación proporcional perteneciente a la familia de los divisores, conocido generalmente como el Método de D'Hondt, en este se utiliza una serie de números —que por lo regular la serie comienza en el uno y termina al asignarse el último escaño— que se dividen entre los votos que han obtenido las diferentes opciones políticas generándose secuencias numéricas decrecientes para cada partido político y que se asignan a los partidos con los promedios más altos.

Aunque un punto a considerar que nos proporciona Octavio Salazar es que si bien la Constitución Española si prevé que la conformación del Congreso de los Diputados es mediante sistema de representación proporcional, el artículo 140 de la norma iusfundamental, no dispone en absoluto respecto de la elección de los concejales y del Alcalde, pudiendo entonces el legislador ordinario haber optado por un sistema mayoritario, aunque se dejó llevar por la tendencia optada por la fórmula para la integración de diputaciones de carácter proporcional de listas cerradas y bloqueadas, asegurando de este modo la estabilidad y una adecuada dosis de representatividad.¹⁹⁸

Cabe destacar que la LOREG en su artículo 163, resulta ser muy clara en la dimensión de la regla de conversión, incluso de forma paradigmática se desarrolla un ejemplo práctico de su aplicación, mismo que presentamos a continuación:

Artículo ciento sesenta y tres.

1. La atribución de los escaños en función de los resultados del escrutinio se realiza conforme a las siguientes reglas:

- a) No se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido, al menos, el 3 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción.
- b) Se ordenan de mayor a menor, en una columna, las cifras de votos obtenidos por las restantes candidaturas.

¹⁹⁸ Salazar Benítez, Octavio, *op. cit.*, pp.134-135.

c) Se divide el número de votos obtenidos por cada candidatura por 1, 2, 3, etcétera, hasta un número igual al de escaños correspondientes a la circunscripción, formándose un cuadro similar al que aparece en el ejemplo práctico. Los escaños se atribuyen a las candidaturas que obtengan los cocientes mayores en el cuadro, atendiendo a un orden decreciente.

Ejemplo práctico: 480.000 votos válidos emitidos en una circunscripción que elija ocho Diputados. Votación repartida entre seis candidaturas:

A(168.000 votos) B(104.000) C(72.000) D(64.000) E(40.000) F(32.000)

División	1	2	3	4	5	6	7	8
A	168.000	84.000	56.000	42.000	33.600	28.000	24.000	21.000
B	104.000	52.000	34.666	26.000	20.800	17.333	14.857	13.000
C	72.000	36.000	24.000	18.000	14.400	12.000	10.285	9.000
D	64.000	32.000	21.333	16.000	12.800	10.666	9.142	8.000
E	40.000	20.000	13.333	10.000	8.000	6.666	5.714	5.000
F	32.000	16.000	10.666	8.000	6.400	5.333	4.571	4.000

Por consiguiente: la candidatura A obtiene cuatro escaños. La candidatura B dos escaños y las candidaturas C y D un escaño cada una.

d) Cuando en la relación de cocientes coincidan dos correspondientes a distintas candidaturas, el escaño se atribuirá a la que mayor número total de votos hubiese obtenido. Si hubiera dos candidaturas con igual número total de votos, el primer empate se resolverá por sorteo y los sucesivos de forma alternativa.

e) Los escaños correspondientes a cada candidatura se adjudican a los candidatos incluidos en ella, por el orden de colocación en que aparezcan.

...

Vale aquí hacer notar el planteamiento realizados los profesores Carmen Navarro, Francisco Velasco y Piotr Zagórski, en el que se señala que aunque el sistema electoral municipal es claramente proporcional, independientemente del tamaño poblacional que tengan, el resultado en escaños es tanto más correlativo al número de votos, cuanto mayor sea

el número de escaños a repartir. Esto así ya que en los municipios más grandes tan solo se añaden concejales adicionales por cada 100.000 habitantes adicionales.¹⁹⁹

Como vemos el método de D'Hondt pondera el mayor promedio, siendo el primero uno de los más usados en el mundo cuando se adopta un sistema proporcional, aunque bajo la apreciación de Sartori éste tiende a ser menos proporcional y le otorga una mayor ventaja a los partidos más competitivos.²⁰⁰ *Contrario sensu*, Luis Gálvez señala que “*es mayor calidad democrática del sistema proporcional, en base a la idea nuclear de democracia. Si ésta supone, esencialmente, la integración del origen popular del poder con una visión pluralista de la sociedad y una concepción participativa del proceso político, el método de elección más coherente de los representantes que la expresan y le dan vida es el proporcional.*”²⁰¹

De la misma manera, Salazar concluye su valoración sobre el sistema electoral municipal en sentido positivo, ya que este no solo asegura la representatividad de las Corporaciones Municipales, sino que de la misma manera —aunque en algunos momentos parezca lo contrario— no genera una excesiva inestabilidad en los gobiernos municipales, el reparto de concejalías resulta más proporcional que en otros comicios, mientras que el umbral establecido para el ámbito municipal, permite la formación de mayorías fuertes al tiempo que se garantiza la representación de fuerzas minoritarias.²⁰²

Por su parte los profesores del Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid en su investigación destacan que este sistema tiende a la configuración de gobiernos jurídicamente estables, porque la pluralidad de grupos políticos en el seno del ayuntamiento exige que se vayan construyendo acuerdos entre los concejales para la toma de

¹⁹⁹ Navarro, Carmen, et. al., “Cuarenta años de elecciones municipales: el sistema electoral y su rendimiento”, *Anuario de Derecho Municipal*, Madrid, número 12, año 2018, 2019, p. 28.

²⁰⁰ Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada...* op.cit., p. 37.

²⁰¹ Bastida Freijedo, Francisco José, *op. cit.*, p. 28.

²⁰² Salazar Benítez, Octavio, *op. cit.*, p.146.

decisiones en el pleno, sumándose a su vez, que al existir una mayor pluralidad de grupos en el pleno aumenta el peso político relativo de cada concejal.²⁰³

Una vez determinados los integrantes de los concejales electos, el Concejo conforme a lo ordenado por el artículo 195 de la LOREG, deberá constituirse en sesión pública que se celebra el vigésimo día posterior a la elección, con la salvedad de que estos hayan sido recurridos, debiendo realizarse la sesión a los cuarenta días posteriores a las elecciones. En esta sesión se procede a realizar la elección del Alcalde, donde son candidatos a este puesto los concejales que encabezaron sus correspondientes listas, donde el que obtenga la mayoría absoluta de votos de sus pares es proclamado alcalde y en caso de que nadie obtuviese dicha mayoría, será alcalde el Concejal que haya tenido más votos en la elección municipal.

Por su parte, los municipios comprendidos entre 100 y 250 habitantes pueden ser candidatos a Alcalde todos los Concejales; donde de igual manera si alguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta es proclamado para dicho cargo; en casos donde no se obtiene la mayoría se sigue con el mismo criterio comentado en el párrafo que antecede.

Sobre esta singular forma de elección del alcalde, mucho se ha abordado en los estudios constitucionales sobre la posibilidad de la implantación de un sistema de elección directa del alcalde por los ciudadanos a efecto de reforzar su legitimidad democrática; sin embargo, hay conclusiones interesantes como las que arriba Arenilla al señalar que la elección directa de este representante popular puede hacer que dominen los candidatos emblemáticos, que quizá sean menos capaces, pudiendo repercutir en la formulación de las políticas públicas, debido a la posible personalización de la política municipal, así como una dirección administrativa populista.²⁰⁴

O bien, algunas otras como las planteadas por María Jesús García, donde señala que *“el sistema que se articule debe garantizar la armonía entre las exigencias que impone el principio de participación, que implica la elección del Alcalde por los electores, sin*

²⁰³ Navarro, Carmen, et. al., *op. cit.*, p. 49.

²⁰⁴ Arenilla Sáez, Manuel, *op. cit.*, p. 36.

intermediarios, la representatividad que en todo caso es exigible a las Corporaciones locales y las exigencias derivadas de la estabilidad del gobierno local que implica articular un sistema electoral que garantice que el Alcalde elegido va a tener una cierta continuidad al frente de la gestión local."²⁰⁵

Donde la experiencia chiapaneca, como hemos venido señalando en capítulos previos y que han motivado la realización este trabajo de investigación, resulta ser coincidente con lo señalado por Arenilla en el que se personaliza la gestión municipal ante el surgimiento de cacicazgos locales, siendo de suma importancia la generación de equilibrios en los máximos órganos de representación popular en los municipios como primer contacto de los ciudadanos ante el Estado, logrando esto mediante el aumento del peso político de los regidores tal como ocurre en el contexto español, siendo entonces importante aumentar la pluralidad política de quienes lo integran. Asimismo, tal como referían los profesores Zuart y Herrán, buscar propiciar "*actitudes y actividades que fomenten la alineación de los objetivos políticos de las instituciones y sus actores con los valores de la sociedad democrática.*"²⁰⁶

²⁰⁵ Jesús García, María, *op. cit.*, p. 251.

²⁰⁶ Zuart Garduño, Alberto y Herrán Aguirre Alejandro, *op.cit.* pp.33-34.

Conclusiones.

Con la finalidad de ir determinando las conclusiones de este trabajo de investigación procederemos a dar respuestas a las preguntas que guiaron este proceso, por lo que correspondería a determinar la naturaleza del Ayuntamiento como institución del derecho público mexicano, el funcionamiento actual del sistema electoral aplicable al régimen municipal en Chiapas y analizar si existen sistemas electorales que permitan fortalecer el sistema representativo de los municipios chiapanecos.

Al respecto podemos señalar que el municipio es producto de una larga evolución histórica relacionada con los asentamientos humanos que, si bien su nombre es de origen romano, como institución comienza su vida a partir de las formaciones medievales hispánicas que fueron necesarias para la contención y consolidación de los territorios recuperados a partir de la reconquista de la península ibérica a la que se les otorgaron ciertos fueros para autogobernarse, adoptando matices de herencia visigótica y morisca que permitieron a las sociedades de aquella época satisfacer sus necesidades organizativas.

Actualmente en México el municipio es un ente jurídico-administrativo, ya que su nacimiento implica el reconocimiento del Estado mediante la emisión de actos de autoridad, en este caso desde el seno de la norma constitucional que lo reconoce como la base de organizativa de las Entidades federativas, pero también de la necesaria concurrencia del cumplimiento de requisitos y valoraciones establecidas en la ley, donde al verse satisfechos la autoridad resolutoria mediante un acto jurídico da vida a la institución, por lo que se cumplen los elementos definitorios de una persona jurídica de derecho público.

Que doctrinariamente e incluso para algunos fines de la administración pública se ha abordado diferentes clasificaciones de los municipios, desde la capacidad de prestación de servicios públicos e infraestructura en urbanos, semiurbanos o rurales; a partir del número de habitantes en grandes, medianos y pequeños, o en algunos escenarios a partir del

reconocimiento de un pluralismo jurídico en municipios regidos por el derecho formalmente legislado y aquellos que lo realizan por sus sistemas normativos internos.

No obstante esto, —con la salvedad de los municipios que han hecho valer su derecho de autogobierno consagrado en el artículo segundo de la Constitución Federal— esto no ha transitado hacia la posibilidad de que existan regímenes diferenciados en el ámbito municipal para la integración de sus órganos de representación, de tal manera que permitan adaptar a las particularidades propias de éstos —bien sean éstas históricas, sociales, económicas o culturales— a efecto de buscar una democracia sólida y acorde a dichas particularidades. Esto a partir de la crisis de representatividad en la que nos encontramos hoy en día y que hace necesaria la reflexión y estudio del diseño que nuestros legisladores han confeccionado.

Por otro lado, no hay duda alguna respecto de la naturaleza colegiada del ayuntamiento como ente de gobierno de los municipios mexicanos y en particular chiapanecos; sin embargo, nos encontramos ante la posibilidad de que nuestro sistema electoral implementado para la organización de comicios municipales no sea el más adecuado para su integración.

Lo anterior se deriva desde una arista a partir del letargo legislativo que ha imperado en las entidades federativas, donde las normas locales se han limitado a replicar en su mayoría los contenidos establecidos a nivel federal pese a que exista la posibilidad de contar con una libertad configurativa, como ocurre en el aspecto electoral de los municipios. De igual manera nos encontramos con la pragmática electoral que se ha venido desarrollando en las elecciones municipales, en donde se detona la figura unipersonal del Presidente Municipal, pasando a segundo término todos los demás miembros del cuerpo edilicio que se encuentran dentro de la planilla y, en caso de resultar electos, se extrapolaría a la dinámica gubernamental rompiendo con la naturaleza propia de órgano colegiado.

Asimismo, no pasa inadvertida la constante reducción del número de integrantes de los ayuntamientos chiapanecos, mismas que si bien su regulación se encuentra en un cuerpo normativo diferente al que regula las elecciones locales, resultan coincidentes temporalmente con fechas previas al arranque de los procesos electorales. Esto guarda relación con uno de los

elementos propios de los sistemas electorales identificado como tamaño de la circunscripción o de la asamblea y que, como bien se ha señalado en el apartado que se encargo de su análisis, genera efectos que distorsionan la proporcionalidad en la relación votación obtenida.

Sumándose al párrafo que antecede, la configuración del tamaño de la circunscripción municipal que surgen por mayoría relativa y por representación proporcional, se encuentra claramente desproporcionado, ya que si bien es cierto que en cuanto se integran los municipios que catalogamos como del Tipo 1 con un total de cinco miembros (Presidente Municipal, Síndico y tres Regidores Propietarios) de mayoría relativa, más dos Regidores de Representación Proporcional que se asignan a los partidos minoritarios —en caso de que se actualice el supuesto— existe una cierta proporción en cuanto a la totalidad de miembros del Ayuntamiento, esta proporción se pierde en los Tipos 2 y 3, al considerarse un número mayormente surgido de la elección de mayoría relativa, aumentando el efecto distorsionador en cuanto a la relación a la votación obtenida.

Ello se deriva en gran medida por la configuración en el esquema de postulación de candidatos, es decir en el elemento «forma de candidatura y de votación» del sistema electoral municipal, ya que la planilla mediante la cual se registran las candidaturas en las elecciones de mayoría relativa, no es más que una lista cerrada y bloqueada que por un lado se genera una votación en bloque de corte plurinominal al surgir varios ganadores; mientras que su aplicación en la representación proporcional obedece al mismo tipo de lista, con la particularidad de que se convierte en lista prelación.

Ahora bien, si analizamos la sistematicidad en la cual las reglas electorales se han venido integrando, podemos advertir que éstas se tornan demasiado complejas para el entendimiento del ciudadano común en nuestra Entidad federativa, así también para los mismos actores políticos que participan en los procesos comiciales municipales. Donde la falta de claridad y la misma complejidad en que hemos decidido establecer las reglas, en la que se puede llegar a tener la convergencia de diversos cuerpos normativos para una actividad electoral —ejemplo el registro de candidaturas, donde se encuentran reglas en la Constitución

General, LGIPE, LGPP, Reglamento de Elecciones del INE, Reglamento de Fiscalización del INE, Constitución Local, la legislación electoral de Chiapas, Reglamentos emitidos por el IEPC Chiapas—, conllevando al poco entendimiento de las reglas electorales, entre ellas, derechos, obligaciones, formulas de conversión, entre otros.

Por lo que esta configuración del sistema electoral en los municipios chiapanecos, en primer momento desvirtúa la naturaleza colegiada de los ayuntamientos, distorsiona la voluntad ciudadana, se produce un modelo de representación artificial desproporcionada y que de cara a los otros competidores dentro de la contienda electoral desincentiven su participación, pudiendo desencadenar mecanismos atípicos de acceso al poder municipal mediante la desestabilización social, o la creación de órganos de gobiernos extraordinarios como son los concejos municipales, alejándose de toda regularidad democrática.

Ante esto, volteamos a ver lo que se está realizando en otros estados de la República, así como en el extranjero en cuanto a la configuración de sus sistemas electorales, en donde nos encontramos con escenarios interesantes que podrían ser de utilidad para abonar a construir el diseño de un nuevo sistema electoral chiapaneco.

Dentro de nuestras fronteras, pese a la señalada tendencia a nacional por una homologación normativa en la configuración electoral municipal, independientemente a la libertad configurativa que se tiene en el ámbito local para ir adaptándolos a contextos más favorables a las características de sus sociedades; únicamente cinco estados —Ciudad de México, Chihuahua, Tlaxcala, Morelos y Nayarit— contemplan algunas variaciones significativas en contraste con la generalidad.

De ellos, los modelos implementados en Tlaxcala y Morelos orientan la integración mayoritaria de su ayuntamiento a partir de un sistema de representación proporcional que permite una integración más plural que refleje la voluntad popular y, de ellos, el que se desarrolla en Morelos se aprecia equilibrado al establecer que para efectos del cómputo y aplicación de las reglas de conversión, la votación se toma de la elección del alcalde y síndico, efectuada mediante mayoría relativa.

No obstante, el caso paradigmático para esta investigación fue el diseño instrumentado en el estado de Nayarit desde el año 2007, mismo que se orienta más hacia el sistema de mayoría relativa como ocurre en la mayoría de los Estados pero que, al desdoblar su elección de regidurías en demarcaciones territoriales inframunicipales y tener un cuarenta por ciento del total del pleno municipal destinado para su elección por la vía representación proporcional, permite obtener una integración conforme a la voluntad de los votantes de esas demarcaciones, así como potenciar ese vínculo de cercanía entre los votantes y sus representantes, teniendo representaciones populares mejor legitimadas y generando una buena dosis de posibilidades a los diferentes actores políticos tener presencia en el máximo órgano de gobierno municipal.

Referente a la experiencia española que por una vertiente ha tendido a la adopción — para la generalidad de los municipios— de un sistema de representación proporcional mediante fórmula de D'Hondt y con postulaciones mediante listas bloqueadas y cerradas, basándose en los parámetros de la elección del Congreso de los Diputados, así que la elección del alcalde entre pares concejales para la generalidad de los municipios. Una más, dando continuidad al sistema de Concejo Abierto en la que únicamente se vota por el o la alcalde tendiendo más a un modelo de democracia participativa para la toma de decisiones públicas. Y otra, mediante sistema de listas abiertas y desbloqueadas en las que el ciudadano vota directamente hasta un número determinado de opciones postuladas por los partidos, obteniendo los escaños de representación los contendientes con mayor votación obtenida hasta cubrir el tamaño de la asamblea, misma que en todos los casos hay una tendencia de mayor número de integrantes si se comparan con los ayuntamientos mexicanos.

Estos sistemas electorales municipales han sido objeto de análisis y discusión desde diversos sectores académicos, generando diferentes opiniones pero al final del día todas ellas coinciden en que transitar hacia otro modelo no solo es poco viable, sino que podría generar pocos beneficios a la gobernabilidad. Sin embargo, es posible que la complejidad de estos, no sea tan fácil de adoptar en un contexto con grandes problemas estructurales como el que nos encontramos en Chiapas. No obstante, del estudio hispano nos llevamos la enorme experiencia

de que, es posible tener regímenes diferenciados en materia electoral para la integración de los órganos de gobierno municipal a partir de características culturales, sociales o demográficas.

Por lo que podemos decir que, debemos de orientarnos a la instauración de un sistema que por un lado fortalezca la calidad representación dotando de legitimidad a quienes resulten electos, pero también que potencie un vínculo más sólido entre votante y representante, consideración que podemos obtener de los sistemas mayoritarios; sumando a la búsqueda de un equilibrio entre los diferentes opciones políticas y eso solo se logra con un tamaño de asamblea más grande y mediante el sistema de representación proporcional que permita al órgano colegiado de gobierno municipal contar con una integración más amplia, de tal manera que reflejen la pluralidad política de la comunidad de votantes.

Proponiendo para estos efectos transitar al establecimiento de un régimen diferenciado en el sistema electoral municipal chiapaneco, donde independientemente de que se tengan a aquellos municipios que organizan sus elección por medio de sus sistemas normativos internos, contemos con uno destinado a los grandes municipios —tal como se recupera de las experiencias obtenidas de las entrevistas *in situ*— con más de cien mil habitantes, donde el factor poblacional y/o su extensión territorial permiten implementar el modelo utilizado en el Estado de Nayarit, donde los ciudadanos de estos municipios puedan acudir a las urnas para votar en una boleta para presidentes y síndicos municipales, mientras que en otra para el regidor de su demarcación geográfica submunicipal, y del cómputo municipal de esta última la base para la asignación de espacios de representación proporcional.

Mientras que para todos aquellos municipios con menos de cien mil habitantes únicamente se acuda a votación en fórmulas de presidencias y sindicaturas municipales, siendo entonces el totalidad de regidurías de cada municipio electas mediante listas cerradas y bloqueadas por vía de de representación proporcional teniendo como base en los resultados obtenidos en la elección de los cargos ejecutivos de Presidente y Síndico.

Buscando con ambas propuestas elevar la relevancia dentro del espectro político y decisorio de los regidores, reivindicar la naturaleza colegiada del ayuntamiento, fortalecer la

legitimidad de nuestros representantes municipales a los ojos de los ciudadanos, el desdoblamiento de la elección a un nivel inframunicipal potenciaría la participación ciudadana, e incluso, ante un mayor escrutinio de la actividad de los regidores, de forma indirecta podemos revertir actos que tendían a la discrecionalidad que tendieran a la corrupción.

Por lo que consideramos que con el establecimiento de estas elecciones diferenciadas para el ámbito municipal, podríamos hacer frente a los retos que se nos presentan ante una sociedad cada vez más informada y ávida de espacios de participación focalizada principalmente en los grandes municipios, pero también, con la opción planteada para los pequeños y medianos municipios podríamos revitalizar el esquema toma de decisiones políticas en donde las élites poder local se han mantenido hasta hoy en día.

Fuentes de información.

a) Bibliográficas y hemerográficas.

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 17ª. Edición, México, Editorial Porrúa, 2004.

ANDRADE SÁNCHEZ, Justino Eduardo, *Derecho Municipal*, México, Oxford University Press, 2006.

ALCÁNTARA SÁENZ, Manuel y Enríquez Fuentes, Gastón J (Coords.), *Temas Selectos de Derecho Electoral*, Tirant lo Blanch, México, 2015.

ARCE JANÁRIZ, Alberto, “El régimen electoral del Principado de Asturias”, en Aláez Corral, Benito, et. al. (Coords.), *Escritos en homenaje a Francisco J. Bastida Freijedo*, Oviedo, Universidad de Oviedo, 2021.

ARENILLA SÁEZ, Manuel (Coord.), *La elección directa del alcalde. Reflexiones, efectos y alternativas*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2015.

ARREOLA AYALA, Álvaro, *La ley electoral de 1911 un instrumento revolucionario*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Universidad Nacional Autónoma de México, 2012.

ARISTÓTELES, *La Política*, México, Editores Mexicanos Unidos S. A., 2004.

BALAGUER CALLEJÓN, Francisco, et. al, *Derecho Constitucional*, vol. I, Madrid, editorial Tecnos, 1999.

BARCELÓ ROJAS, Daniel, et. al, *Manual de Derecho Constitucional. Estructura y organización constitucional del Estado mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica - Universidad Nacional Autónoma de México, 2018.

- BARCELÓ ROJAS, Daniel (Comp.), *Nayarit. Revolución y Constitución en las Entidades Federativas*, México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Universidad Nacional Autónoma de México, 2016.
- BASSOLS COMA, Martín, “Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el artículo 11.7 de la Ley de Elecciones Locales”, *Revista de Derecho Político*, Madrid, número 17, primavera 1983.
- BASTIDA FREIJEDO, Francisco José, “Encuesta sobre el sistema electoral”, *Teoría y Realidad Constitucional*, Madrid, número 45, 2020.
- CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio y González del Teso, Teodosio, *El Alcalde, Elección y Destitución*, Universidad de Valladolid, España, 1997.
- CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio y Orduña Prada, Enrique, *La disolución de los Ayuntamientos el caso singular de Marbella*, Tirant lo Blanch, España, 2013.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *La crisis en el sistema electoral mexicano a propósito del proceso electoral 2012*, IJ - UNAM, México, 2014.
- CASTRO AGUILAR, José Luis, *Historia de los textos de la Constitución Política del Estado de Chiapas 1826 – 1982*, México, CONECULTA, 2017.
- CASTRO AGUILAR, José Luis, *Marco histórico – jurídico de los procesos electorales en Chiapas 1825 – 1995*, México, UNACH – IEE Chiapas, 2003.
- COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, *Regiones Indígenas de México*, México, CDI – PNUD, 2006
- CONTRERAS CASADO, Manuel y Cebrián Zazurca, Enrique, “La Ley para la reforma política: memoria y legitimidad en los inicios de la transición española a la democracia”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, número 168, abril-junio 2015.

DE LA GARZA TALAVERA, Rafael, *Usos y costumbres y participación política en México*, México, TEPJF, 2018.

DE LA MATA PIZAÑA, Felipe y COELLO GARCÉS, Clicerio (Coords.), *Tratado de Derecho Electoral*, Tirant lo Blanch, México, 2018.

DE LA VALLINA VELARDE, Juan Luis, “La Administración local en el Principado de Asturias: relaciones con la Comunidad Autónoma”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, Madrid, número 291, enero - abril 2003.

DOGER GUERRERO, Enrique, *Gobierno Municipal*, Miguel Ángel Porrúa Editorial, México, 2004.

DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, 6a. Edición, Trad. de Jordi Solé Tura, Barcelona, Editorial Ariel, 1970.

ESPÍN TEMPLADO, Eduardo, “Una reflexión sobre la representación política y los sistemas electorales en las democracias constitucionales”, en Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo y Gambino, Silvio (Coords.), *Formas de Gobierno y Sistemas Electorales (la experiencia italiana y española)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997.

FABRA ZAMORA, Jorge Luis y Nuñez Vaquero, Álvaro, (Eds.), *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Las elecciones municipales*, Temas selectos de derecho electoral número 13, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2010.

FERRANDO BADIA, Juan, “Del Estado Unitario al Estado Autonómico: su proceso”, *Revista del Departamento de Derecho Político*, Madrid, número 5, invierno 1979-1980.

FLORES CASTILLO, Adriana Yolanda y Jiménez Dorantes, Manuel, *Chiapas. Historia de las Instituciones Jurídicas*, México, UNAM – Senado de la República, 2010.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 46ª. Edición, México, Editorial Porrúa, 2007.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Problemas actuales del régimen local*, Pamplona, Thomson Civitas, 2007.

GARCÍA OVIEDO, Carlos, *Derecho Administrativo*, Madrid, Editorial EISA, 1986, t. I.

GAVARA DE CARA, Juan Carlos, et al., *La reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid, España, 2012.

GUERRERO MOCTEZUMA, Nicolás, *Manual del Elector de 1882 Instrucciones para todas las operaciones que deben practicarse en los actos electorales*, TEPJF, México, 2009.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James y JAY John; *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 2015.

HOBBS, Thomas, *Leviatán*, trad. Stellino, Ana, 6ª. Edición, México, Ediciones Gernika, 2007.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS CAPEL, *Diccionario electoral*, Costa Rica, IIDH/CAPEL, 2017.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo L - O, México, Editorial Porrúa, 2009.

JESÚS GARCÍA, María, “La elección directa del alcalde en el régimen local: justificación, alcance y repercusiones”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 91, enero-abril, 2011.

LEVISTKY, Steven; ZIBLATT, Daniel; *¿Cómo mueren las democracias?*, Ariel, España, 2018.

MANIN, Bernard, *Los Principios del Gobierno Representativo*, trad. Vallespín, Fernando, Madrid, Alianza Editorial, 2006.

MARTÍNEZ PUJALTE, Antonio-Luis, *Los sistemas electorales españoles: Evaluación y propuestas de reforma*, Universidad Rey Juan Carlos, España, 2010.

- MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, et. al., *Sistemas Electorales. Un estudio comparado*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2007.
- MEZA, Oliver y GÓMEZ-ÁLVAREZ, David, “Reglas electorales y desempeño gubernamental: aplicación de un experimento natural al caso de los regidores por demarcación en Nayarit”, *Perfiles Latinoamericanos*, número 25, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- MEZA, Oliver, *Democracia y gobiernos municipales en México: de la política a las políticas*, Instituto Nacional Electoral, México, 2017.
- MEJÍA PEDROZA, Nicolás, *Balance y perspectiva del desarrollo municipal*, Colección 200 Años de Administración Pública, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2013.
- MORENO TRUJILLO, Rodrigo, *El Municipio en México: un Enfoque Hacia su Consolidación*, Tirant lo Blanch, México, 2018.
- NAVARRO, Carmen, et. al., “Cuarenta años de elecciones municipales: el sistema electoral y su rendimiento”, *Anuario de Derecho Municipal*, Madrid, número 12, año 2018, 2019.
- NOHLEN, Dieter, *Sistemas Electorales en su contexto*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008.
- NOHLEN, Dieter, *Gramática de los sistemas electorales, una introducción a la ingeniería de la representación*, Madrid, Editorial Tecnos, 2015.
- LIJPHART, Arend, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en 36 países*, trad. Carme Catellnou, 2a. Reimpresión, España, 2018.
- OCHOA Campos, Moisés, *La Reforma Municipal*, 3ª. Edición, México, Editorial Porrúa, 1979.
- OLIVER Araujo, Joan, *Los sistemas electorales autonómicos*, Institut d'Estudis Atonòmic - Generalitat de Catalunya, España, 2011.

- OÑATE, Pablo, et al., *Treinta Años de Elecciones en España*, Tirana lo Blanch, España, 2010.
- PENADÉS, Alberto y Pavía, José Manuel, *La reforma electoral perfecta*, Madrid, Catarata, 2016.
- PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio, “Evolución del Derecho Electoral en México, de la época prehispánica a la Constitución de 1857”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, núm. X, 1998.
- PITKIN, Hanna F, *El Concepto de Representación*, trad. Montoro Romero, Ricardo, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- PRESNO LINERA, Miguel Ángel, *Elecciones Municipales y Gobierno Local (Doctrina constitucional y de la Junta Electoral Central)*, Navarra, Aranzadi, 2004.
- PRESNO LINERA, Miguel Ángel, “Régimen electoral («maquiavélico») y sistema de partidos (con sesgo mayoritario)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, número 104, mayo-agosto 2015.
- QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho Municipal*, 11ª. Edición, México, Editorial Porrúa, 2018.
- RAMÍREZ BARRIOS, Fernando et al., *Sistemas Normativos Indígenas en las Sentencias del TEPJF*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.
- RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *Derecho Municipal*, Tercera Edición, México, Editorial Porrúa, 2005.
- RENFIGO CASTAÑEDA, Carlos Adolfo, et al., “Pluralismo Jurídico: Implicaciones epistemológicas”, *Revista Inciso*, Colombia, volumen 15, 2013.
- RETA MARTÍNEZ, Carlos y MENDOZA RUÍZ, Joel, *500 años de la fundación del primer ayuntamiento continental de las Américas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2020.

- REYNOLDS, Andrew, et. al., Navarro Fierro Carlos (trad.), *Diseño de Sistemas Electorales: El nuevo manual de IDEA Internacional*, México, IDEA Int. - IFE - TEPJF, 2006.
- RIVERO YSERN, José Luis, *Manual de Derecho Local*, 6a. Edición, Navarra, Civitas, 2010.
- ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El Municipio*, 9ª. Edición, México, Editorial Porrúa, 2009.
- SABINE, George H., *Historia de la Teoría Política*, trad. Herrero, Vicente, 3ª. Edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2009.
- SÁNCHEZ MARTÍNEZ, Luis Alberto, “Apuntes para el estudio de las tipologías municipales”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, México, números 42, 43 y 44, 1993.
- SALAZAR BENÍTEZ, Octavio, *El sistema de gobierno municipal*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.
- SALVADOR CRESPO, Mayte, *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local - Instituto Nacional de Administración Pública, Barcelona, 2008.
- SALVADOR CRESPO, Mayte, *El Gobierno Local en España*, Madrid, Marcial Pons, 2019.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Primer Curso, 28ª. Edición, México, Editorial Porrúa, 2009.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, trad. Roberto Reyes Mazzoni, 4a. Edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2016.
- SARTORI, Giovanni, *Partidos y Sistema de Partidos, marco para un análisis*, trad. Fernando Santos Fontenla, 2a. Edición, 5a. Reimpresión, Madrid, Alianza Editorial, 2016.

STUART MILL, John, *El Gobierno Representativo*, Siro Garcia del Mazo (trad.), Biblioteca Científico-Literaria, Sevilla, 1878.

VALDÉS, Leonardo, *Sistemas electorales y de partidos*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática núm. 7, México, Instituto Nacional Electoral, 2016.

VALENCIA CARMONA, Salvador, *El municipio mexicano: génesis, evolución y perspectivas contemporáneas*, México, SEGOB – Sec. Cultura – INEHR – UNAM – IJJ, 2016.

VALLES CASADEVALL, Josep M. Y Bosch Guardella, Agustí, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Barcelona, Editorial Ariel, 1997.

WATSON, Alan, *Legal Transplants. An Approach to Comparative Law*, 2a. ed., EE.UU., The University of Georgia Press, 1993.

WEBER, Max, *El político y el científico*, trad. Johanssen Rojas, Martha, México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2008.

ZUART Garduño, Alberto y HERRÁN Aguirre, Alejandro, “México, una democracia en crisis de confianza y satisfacción, años 2000-2018” en *Investigación & Desarrollo, Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Desarrollo Humano*, Colombia, vol. 29, número 2, julio-diciembre 2021

b) Normatividad y periódicos oficiales.

México.

Constitución de 1836, Siete Leyes Constitucionales.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ley General de Partidos Políticos.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas.

Constitución Política de Estado de Chihuahua.

Constitución Política de la Ciudad de México.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit.

Ley Electoral del Estado de Nayarit.

Ley Municipal para el Estado de Nayarit.

Ley que establece las bases y lineamientos para la delimitación territorial del Estado de Nayarit y sus municipios.

Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

Ley Orgánica de las Alcaldías de la Ciudad de México.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas.

Ley de Desarrollo Constitucional en materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas.

Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas.

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, en materia Electoral.

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

Diario Oficial de la Federación, Tomo CCCXLV, número 25, de fecha 06 de diciembre de 1977.

Diario Oficial de la Federación, Tomo CCCXXLVI, número 24, de fecha 03 de febrero de 1983.

Diario Oficial de la Federación, tomo CDLX, número 19, Única Sección, martes 28 de enero de 1992.

Diario Oficial de la Federación, tomo DCCXXV, número 6, de fecha 10 de febrero de 2014.

Diario Oficial de la Federación, tomo DCCXXVIII, número 18, de fecha 23 de mayo de 2014.

Diario Oficial de la Federación, tomo DLXXV, número 10, Primera Sección, martes 14 de agosto de 2001.

Diario Oficial, Tomo V, número 30, de fecha 05 de febrero de 1917.

Congreso del estado de Chiapas, decreto número 020, Periódico Oficial del Estado, número 346, del 31 de enero de 2018.

Congreso del estado de Chiapas, Decreto número 135, Periódico Oficial del Estado, número 12, segunda sección, Tomo III, de fecha 23 de enero de 2019.

Congreso del estado de Chiapas, decreto número 168, Periódico Oficial del Estado, número 294, del 10 de mayo de 2017.

Congreso del estado de Chiapas, decreto número 185, Periódico Oficial del Estado, número 179, del 29 de julio de 2009.

Decreto 52, Ley Provisional de Elecciones de Ayuntamiento de 30 de noviembre 1825, Colección de Decretos del Congreso Constituyente de Las Chiapas, Tomo I, Imprenta de la Sociedad, México, 1828.

Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Nayarit, tomo CLXXXI, número 088, sección décima, del 14 de noviembre de 2007.

España.

Constitución Política de la Monarquía Española de 1812.

Constitución de la República Española de 1931.

Constitución Española de 1978, Boletín Oficial del Estado, número 311, del 29 de diciembre de 1978.

Boletín Oficial del Estado, núm. 280, de 21 de noviembre de 1975.

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, Boletín Oficial del Estado, número 80, 03 de abril de 1985.

Ley 21/1976, Boletín Oficial del Estado, núm. 144, del 16 de junio de 1976.

Ley 47/1978, del 7 de octubre, de derogación de la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local, Boletín Oficial del Estado, núm. 243, del 11 de octubre de 1978.

Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, Boletín Oficial del Estado, número 4, del 05 de enero de 1977.

Real Decreto 117/1979, de 26 de enero, de convocatoria de Elecciones Locales, Boletín Oficial del Estado, núm. 24, de 27 de enero de 1979.

Decreto de 16 de diciembre de 1959, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Régimen Local de 1945, Boletín Oficial del Estado, número 363, del 29 de diciembre de 1950.

Ley de 17 de julio de 1945 de Bases de Régimen Local, Boletín Oficial del Estado, número 199, del 18 de julio de 1945.

Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales, Boletín Oficial del Estado, número 70, del 23 de marzo de 1977.

Ley 39/1978, de 17 de julio, de elecciones locales, Boletín Oficial del Estado, número 173, del 21 de julio de 1978.

Ley 47/1978, de 7 de octubre, de derogación de la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local, Boletín Oficial del Estado, número 243, del 11 de octubre de 1978.

Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local, Boletín Oficial del Estado, número 280, del 21 de noviembre de 1975.

Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias, Boletín Oficial del Estado, número 9, del 11 de enero de 1982.

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, Boletín Oficial del Estado, número 80, del 03 de abril de 1985.

Ley 10/1986, de 7 de Noviembre, Ley Reguladora de la Demarcación Territorial de los Concejos del Principado de Asturias, Boletín Oficial del Principado de Asturias, número 268, de 18 de noviembre de 1986.

Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, Boletín Oficial del Estado, número 247, de 15 de octubre de 1983.

Decreto 779/1967, de 20 de abril, por el que se aprueban los textos refundidos de las Leyes Fundamentales del Reino, Boletín Oficial del Estado, número 95, de 21 de abril de 1967.

Decreto de 24 de junio de 1955 por el que se aprueba el texto articulado y refundido de las Leyes de Régimen Local, de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953, Boletín Oficial del Estado, número 191, de 10 de julio de 1955.

Estatuto Municipal de 1924, Gaceta de Madrid, número 69, de 09 de marzo de 1924.

Estatuto Provincial de 1925, Gaceta de Madrid, número 80, de 21 de marzo de 1925.

Ley Municipal de 1935, Gaceta de Madrid, número 305, de 01 de noviembre de 1935.

c) Criterios jurisprudenciales y sentencias.

IEPC Chiapas. Acuerdo IEPC/CG-A/2016/2018, por el que a propuesta de la Comisión Permanente de Participación Ciudadana, se emiten los lineamientos para la organización y desarrollo de la consulta por el que la ciudadanía del municipio de Oxchuc, Chiapas, determinará el sistema de elección de sus autoridades municipales.

IEPC Chiapas. Acuerdo IEPC/CG-A/189/2018, del Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana, por el que a propuesta de la Comisión Permanente de Participación Ciudadana se da respuesta al escrito de Comisión Permanente por la Paz y la Justicia de Oxchuc, Chiapas, mediante el cual solicitan celebrar sus elecciones municipales a través del sistema normativo de usos y costumbres, en cumplimiento la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Chiapas, en el juicio para la defensa de los derechos político electorales del ciudadano, con número de expediente TEECH/JDC/019/2017 y acumulados.

IEPC Chiapas. Acuerdo IEPC/CG-A/005/2017, del Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana, por el que a propuesta de la Comisión Permanente de Participación Ciudadana se da respuesta a la solicitud referente a organizar elecciones a través del sistema normativo de usos y costumbres en el municipio de Oxchuc, Chiapas.

IEPC Chiapas. Acuerdo IEPC/CG-A/002/2019, del Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana, por el que se declara la validez de los resultados del proceso de consulta por el que la ciudadanía de Oxchuc, Chiapas, determinó el sistema de elección de sus autoridades municipales.

IEPC Chiapas. Acuerdo IEPC/CG-A/007/2019, del Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana, por el que se aprueba la convocatoria a la ciudadanía del municipio de Oxchuc, Chiapas, para la elección de sus autoridades municipales, por el sistema normativo interno.

IEPC Chiapas. Acuerdo IEPC/CG-A/016/2019, del Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana, por el que se validan las normas que regirán las elecciones de las autoridades municipales del municipio de Oxchuc, Chiapas, conforme a su sistema normativo interno.

IEPC Chiapas. Acuerdo IEPC/CG-A/017/2019, del Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana, por el que se califica y declara la validez de la elección de las autoridades municipales del municipio de Oxchuc, Chiapas, realizada conforme a su sistema normativo indígena; y se declara procedente la expedición de la constancia de mayoría y validez a las y los ciudadanos electos.

INE. Resolución INE/CG1307/2018, del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se ejerce la facultad de atracción y se emiten los criterios de interpretación para la asignación de diputaciones e integrantes de los ayuntamientos, en relación con el principio de paridad de género. Aprobado en sesión extraordinaria del 12 de septiembre de 2018.

INE. Acuerdo INE/CG307/2020 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los criterios y reglas operativas que deberán aplicarse para el análisis y delimitación territorial de las demarcaciones municipales electorales para la

elección de regidurías por el principio de mayoría relativa en el Estado de Nayarit, de fecha 30 de septiembre de 2020.

INE. Acuerdo INE/CG677/2020 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el escenario final del proyecto de delimitación territorial de las demarcaciones municipales electorales de Nayarit 2020, a propuesta de la Junta General Ejecutiva, de fecha 15 de diciembre de 2020.

SCJN. Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación recaída en la Controversia Constitucional 14/2001, emitida el 07 de julio de 2005

SCJN. Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Controversia Constitucional con número de expediente 32/2012, de fecha 29 de mayo de 2014.

TEPJF. Jurisprudencia 17/2018, “CANDIDATURAS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN LA OBLIGACIÓN DE PRESENTAR FÓRMULAS COMPLETAS, A FIN DE GARANTIZAR LA CORRECTA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS”, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018.

TEPJF. Jurisprudencia 19/2014, COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONENTEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014.

TEPJF. Sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el Recurso de Reconsideración con número de expediente SUP-REC-33/2017, de fecha 12 de julio de 2017.

- TEPJF. Sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el Recurso de Reconsideración con número de expediente SUP-REC-1416/2018 y acumulados, de fecha 30 de septiembre de 2018.
- TEPJF. Sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitida en el juicio para la defensa de los derechos político electorales del ciudadano, con número de expediente SUP-JDC-110/2017 y sus acumulados, de fecha 04 de abril de 2017.
- TEPJF. Tesis LII/2016, SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SE INTEGRA POR EL DERECHO INDÍGENA Y EL DERECHO FORMALMENTE LEGISLADO. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016.
- TEPJF. Tesis LXXXIV/2002, “INELEGIBILIDAD. ALCANCES DEL TÉRMINO CANDIDATO PARA EFECTOS DE LA NULIDAD DE UNA ELECCIÓN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE OAXACA)”, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003.
- TEPJF. Tesis XI/2013, USOS Y COSTUMBRES. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DEBE VERIFICAR Y DETERMINAR LA EXISTENCIA HISTÓRICA DE DICHO SISTEMA EN UNA COMUNIDAD, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 12, 2013.
- TEPJF. Tesis XLII/2011, USOS Y COSTUMBRES. A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL CORRESPONDE CONSULTAR A LA COMUNIDAD, SI OPTA POR CELEBRAR ELECCIONES BAJO ESE RÉGIMEN Y SOMETER EL RESULTADO AL CONGRESO DEL ESTADO, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011.

TEPJF. Jurisprudencia 4/2016, “CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LAS RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN DE AYUNTAMIENTOS, TIENEN DERECHO A QUE SE LES ASIGNEN REGIDURÍAS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL”, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016.