

CAPÍTULO II

PANORÁMICA DE LA REGULACIÓN DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES EN MÉXICO

I. Directrices	53
II. La importancia de un cabal desarrollo electoral	55
III. Concepto e integración del proceso electoral municipal	56
IV. Conformación e importancia del padrón electoral	57
V. Los órganos político-electorales	59
1. Los institutos estatales electorales	60
2. De los comités o consejos electorales municipales	63
3. Mesas directivas de casilla	64
VI. Los partidos y las asociaciones políticas	65
1. Importancia de los partidos políticos en las democracias actuales	65
2. Concepto	67
3. Constitución y registro	67
4. Declaración de principios	71
5. Programa de acción	71
6. Estatutos	71
7. Derechos	72
8. Prerrogativas	72
9. Obligaciones	73
10. Coaliciones	73
11. Las asociaciones políticas	74
VII. Requisitos de elegibilidad	75
VIII. Registro de candidatos	76
IX. Conformación del ayuntamiento	77

X. Registro de representantes partidistas	78
XI. Propaganda electoral	78
XII. Boletas electorales	79
XIII. Otros documentos	80
XIV. De las garantías en las elecciones	80
XV. Algunos aspectos de las precampañas	80
XVI. La jornada electoral	81
XVII. Desarrollo de la jornada electoral	84
XVIII. Escrutinio y cómputo	85
XIX. De los resultados electorales de los cómputos y los casos de la segunda vuelta electoral	87
XX. La representación proporcional	89
XXI. El contencioso electoral municipal	93
1. Origen y desarrollo del tribunal electoral	93
2. Breve semblanza de los tribunales electorales esta- tales	94
XXII. De la renovación de los ayuntamientos en municipios que se rigen por normas de derecho consuetudinario	95

CAPÍTULO II

PANORÁMICA DE LA REGULACIÓN DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES EN MÉXICO

I. DIRECTRICES

Después de presentar el desarrollo del marco constitucional al que deben de sujetarse las elecciones municipales del país, corresponde examinar ahora las particularidades que los estados han impreso a dichas prácticas políticas, lo que nos obliga a plantear una serie de consideraciones en torno a la problemática que ello representa y la metodología que seguiremos para superarla.

Primero, cada uno de los 31 estados federados, en ejercicio de su autonomía legislativa, han construido sus respectivos regímenes jurídicos, los cuales se reflejan en sus respectivos textos constitucionales, ordenamientos electorales, leyes orgánicas municipales, reglamentos, etcétera, lo que provoca que tengamos un gran mosaico heterogéneo de la forma como se regula esta materia.

Segundo, aunque si bien la obtención de los distintos ordenamientos electorales se facilita gracias a la ayuda del Internet, puesto que anteriormente ni en dependencias oficiales contaban con ejemplares disponibles al respecto, no obstante la dificultad que reviste analizar la gran cantidad de materiales legislativos subsiste.

Tercero, debido a la constante dinámica legislativa que caracteriza al sistema federal del país, resulta complicado tener certeza de si los ordenamientos consultados están actualizados o si ya han sido derogados, así no dudamos que la iniciativa de reforma constitucional presentada por el presidente Vicente Fox el pasado marzo del 2004, y que se refiere, entre otros aspectos, a la regulación de las precampañas; conferir mayores atri-

buciones de fiscalización al Consejo General del IFE, entre otras cuestiones, provocará que el derecho local electoral en su acostumbrado ejercicio de “mimetismo” legislativo, en breve, se vea modificado para incorporar dichas propuestas.

Cuarto, en el caso de nuestro país, la doctrina se ha ocupado muy poco del tema,¹⁰¹ lo cual implica que contemos con escaso apoyo tanto bibliográfico como hemerográfico.

Quinto, el proceso electoral municipal es una larga fase que comprende desde la preparación de los comicios (registro de electores, la integración de los organismos político-electorales, el registro de candidatos et- cétera), hasta la calificación de los mismos, y

Sexto, dado que el derecho electoral constituye una materia muy compleja, técnica y amplísima, nos resulta muy difícil desarrollar acuciosamente los distintos aspectos que comprenden las elecciones municipales.

Es por ello que, ante todas estas circunstancias, creemos que para poder abordar una materia como la que nos ocupa, resulta necesario utilizar el método comparativo, haciendo referencia a las legislaciones de aquellos estados que resulten más típicos o con particularidades más acentuadas, con la intención de lograr un panorama que, si bien sea general, no pierda la gran variedad de matices específicos que los estados han introducido en su organización político electoral.

¹⁰¹ De los trabajos de hace unos años destaca el número especial sobre la temática municipal publicado en *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, año I, núm. 2, mayo-agosto de 1986, en el que aparece entre otros trabajos el de Madrazo, Jorge, “La representación proporcional en los ayuntamientos de la República mexicana”, pp. 521 y 522; Ruiz Massieu, José Francisco, *Estudios de...*, cit., nota 16; *El municipio en México*, Archivo General de la Nación, 1996; más recientemente el de Gómez Tagle, Silvia, “De política, geografía y elecciones”, *La geografía del poder y las elecciones en México*, México, Plaza y Valdés, 2000; Emmerich, Gustavo Ernesto, “Panorama de las elecciones locales (1988-1999)”, así como el de Fernández Sánchez, Eduardo, “Reflexiones sobre las posibilidades de una reforma política municipal”, ambos en *Reforma política-electoral y democracia en los gobiernos locales*, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, 2001; Becerra Chávez, Pablo Javier, “Las elecciones municipales y el sistema de partidos en México: 1995-1997”; así como el de Rodríguez Obregón, José Arturo, “Sistemas electorales y gobiernos municipales”, ambos en *Municipio. Aspectos políticos, jurídicos y administrativos*, México, FUNDAP, 2002; Gámez Parral, Máximo N. et. al., *Las entidades federativas y el derecho constitucional. Democracia y regulación electoral un verdadero federalismo*, México, UNAM, 2003.

Para tal propósito, fundamentalmente, nos apoyamos en lo que preceptúan las respectivas constituciones estatales, las legislaciones electorales locales, así como las leyes orgánicas municipales.¹⁰²

II. LA IMPORTANCIA DE UN CABAL DESARROLLO ELECTORAL

Las elecciones representan un logro de las democracias liberales que vinieron a sustituir a la herencia, cooptación o conquista como medio para la adquisición del poder político, es decir, son el medio al cual recurren las modernas democracias para elegir a las autoridades representativas de la comunidad política.¹⁰³

Su importancia radica en que parten de la expresión popular manifestada al sufragar para investir de legitimidad a las autoridades públicas, no obstante, alcanzar los propósitos que las inspiran, no resulta nada sencillo, desde hace ya varios años Mackenzie señaló tres aspectos fundamentales para su adecuado desarrollo, 1o. Una administración competente encargada de la organización del proceso electoral; 2o. Un Poder Judicial independiente del gobierno que inspire confianza absoluta; y 3o. Una opinión pública enérgica capaz de reprimir todo intento de violencia y corrupción.¹⁰⁴

Desde luego que son muchos más los aspectos relevantes que podrían agregarse, por ahora, baste señalar que su estudio adquiere relevancia cuando vemos cómo el gobierno local se ve nuevamente como parte esencial de la sociedad democrática, cómo la ciudadanía exige una ma-

¹⁰² Las Leyes Electorales consultadas fueron la de Aguascalientes, octubre del 2003; Baja California, de octubre del 2000; Baja California Sur, octubre del 2003; Campeche, de enero de 1997; Coahuila, noviembre del 2001; Colima, noviembre de 1996; Chiapas, noviembre de 2002; Chihuahua, diciembre de 1998; Durango, octubre del 2000; Guanajuato, agosto de 2002; Guerrero, febrero de 1998; Hidalgo, mayo de 2001; Jalisco, noviembre de 2002; Estado de México, febrero de 1996; Michoacán, la edición de febrero de 2001; Morelos, octubre de 1999; Nayarit, septiembre de 1998; Nuevo León, octubre del 2000; Oaxaca, edición de febrero de 1998; Puebla, septiembre del 2000; Querétaro, octubre de 1999; Quintana Roo, mayo del 2001; San Luis Potosí, julio de 2002; Sinaloa, enero de 1998; Sonora, junio de 1996; Tabasco, edición de noviembre del 2002; Tamaulipas, diciembre del 2003; Tlaxcala, diciembre del 2003; Veracruz, octubre del 2000; Yucatán, junio del 2003; Zacatecas septiembre del 2003.

¹⁰³ Véase Moreno Díaz, Daniel, *Diccionario de Política*, México, Porrúa, 1980, p. 91.

¹⁰⁴ *Elecciones libres*, Madrid, Tecnos, 1962, p. 109.

yor participación en los asuntos de su comunidad, así se han unido para protestar, para instar el cambio, para colaborar a fin de lograr mejores servicios. Hoy se debaten vigorosamente todas las cuestiones relacionadas con la planeación urbana, la vivienda, la educación y los servicios de asistencia, también la forma como se regulan los comicios.

III. CONCEPTO E INTEGRACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL MUNICIPAL

Para Quintana Roldán el proceso electoral municipal “es la serie de actos, actividades, tareas y decisiones que realizan los organismos electorales, los partidos políticos y los ciudadanos, encaminados a elegir a los integrantes de los ayuntamientos”.¹⁰⁵

En efecto, las elecciones municipales constituyen un largo proceso encaminado a que el electorado decida quiénes serán los munícipes que integren a los ayuntamientos, para ello, tienen que efectuarse un conjunto de tareas que las hagan viables, resulta conveniente presentar las distintas etapas que conforman a dichos comicios y a continuación analizar la regulación que de ellas los estados de la Federación han realizado.

Podemos señalar que las fases constitutivas del proceso electoral municipal son: *a)* La primera etapa o de preparación de los comicios, que conlleva, a su vez, cuando menos: el registro de electores, la integración de los órganos político electorales, el registro de candidatos, la preparación de la documentación necesaria para los comicios (listados, boletas de votación, documentos varios, etcétera), la integración y ubicación de las mesas de casilla, registro de representantes ante estas últimas; *b)* La segunda etapa de este proceso se integra con la jornada electoral, o sea, la recepción física de los sufragios y la realización del escrutinio el día de la elección; *c)* Finalmente, una tercera etapa del proceso electoral se constituye con los actos posteriores a la propia votación, como son la recepción de los paquetes electorales, la información preliminar de los resultados electorales, la recepción de los recursos que procedan, la realización de los cómputos, la entrega de resultados y declaración de validez de la elección

¹⁰⁵ Quintana Roldán, Carlos F., “Los procesos electorales municipales”, *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, año I, núm 2, mayo-agosto de 1986, p. 576; *id.*, *Derecho municipal*, 7a. ed., México, Porrúa, 2003, pp. 325 y 326.

de ayuntamiento, así como las constancias de mayoría correspondiente y las de asignación de regidores por el principio de representación proporcional, para que sean publicados en el bando solemne, finalmente la toma de posesión de los cargos de elección popular municipal.

IV. CONFORMACIÓN E IMPORTANCIA DEL PADRÓN ELECTORAL

Entre las actividades previas a la jornada electoral destaca el contar con un padrón electoral depurado y actualizado, es decir, un padrón donde hayan sido excluidos aquellos ciudadanos que hubiesen fallecido o fueron declarados presuntamente fallecidos por resolución judicial; se encuentren suspendidos en el ejercicio de sus derechos o prerrogativas políticas e inscrito a aquellos que han obtenido el carácter de elector.

Cabe preguntarse ¿qué es el padrón electoral?, ¿qué importancia reviste el mismo?, ¿a quién compete desarrollar esas tareas?

Por lo que respecta a la primera cuestión, ya en otra oportunidad hemos señalado, que el padrón electoral es el instrumento que configura al pueblo elector, para que éste exprese su voluntad política al efectuarse las elecciones; constituye el registro o lista de ciudadanos que se encuentran en condiciones de votar e intervenir en el proceso electoral, por lo que la confiabilidad del padrón es, por tanto, certidumbre de la elección y garantía de legitimidad de la renovación de los poderes.¹⁰⁶

Fue precisamente la configuración del padrón electoral uno de los temas más controvertidos durante muchos años en México; así, pudo observarse como los partidos políticos de oposición centraron sus críticas en esta materia, y, por tanto, frases como que fue adulterado el padrón; que el número de electores no correspondían a la realidad; duplicación de gran número de registros, etcétera, fueron señaladas recurrentemente.

Es por ello, que en las distintas reformas electorales realizadas, se puso especial cuidado en remediar tal situación, actualmente en el texto constitucional federal en su artículo 41 establece que el IFE tiene a su cargo, en forma integral y directa, las actividades relacionadas con el padrón electoral. Esta disposición constitucional se desarrolló en la legisla-

¹⁰⁶ Véase López Chavarría, José Luis, “Padrón electoral”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa, 1988, pp. 2310-2312, asimismo, *id.* y Nieto, Santiago, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa, 2002, t. V, pp. 402-405.

ción secundaria en los libros tercero y cuarto del COFIPE, mismos que disponen que el órgano encargado de organizar las elecciones federales realizará esta actividad a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.

Mucho se ha avanzado en esta materia como resultado de la suma de diversos factores, entre los cuales podemos señalar: el carácter profesional y técnico como se desarrollan estas complejas tareas; la transparencia de su proceder; el hecho de que en su depuración participen los propios partidos políticos; los mecanismos de seguridad con que cuenta la credencial de elector con fotografía, que la hecho confiable no sólo para los comicios, sino en general como documento de identificación oficial, por sólo señalar algunos aspectos.

Ahora bien, en el caso de las elecciones municipales puede señalarse que la mayoría de los ordenamientos electorales estatales se han inclinado por facultar al Instituto Estatal Electoral o su equivalente respectivo, para que celebre convenio con el IFE, a fin de que sean utilizados en las elecciones ordinarias y extraordinarias, los instrumentos electorales con que cuenta el Registro Federal Electoral, como es el caso del listado nominal, credencial para votar con fotografía y la cartografía electoral, seccionamientos y todos los demás elementos necesarios.

Con ello, el padrón electoral depurado y actualizado por un organismo federal en los términos del respectivo convenio, es el que se utiliza en los comicios municipales.

Inclusive, algunos estados cual es el caso de Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y Yucatán establecen que la inscripción debe realizarse ante el organismo que se ocupa de estas cuestiones en el plano federal.

No obstante, cabe señalar, que todavía son varios los estados de la República que prevén la existencia de un Registro Estatal de Electores o de una Dirección del Registro Estatal de Electores, con idéntica función a la del organismo que en el plano federal se ocupa de estas tareas; en el estado de Chiapas se prevé que en tanto no se establezca dicho Registro Estatal se utilizará la información formulada por el Registro Federal de Electores (artículo 146); en Hidalgo, de manera expresa, se establece una Coordinación del Registro de Electores (artículo 91, fracción III) y una Comisión del Registro de Electores que tendrán a su cargo la supervisión y evaluación de los programas relativos al Registro Federal de Electores de acuerdo al convenio y las bases de colaboración signados entre el Institu-

to Estatal Electoral y el IFE (artículo 120); Michoacán y Veracruz no califican al organismo registral como estatal tan sólo lo refieren como el “Registro de Electores” (artículo 73).

El estado de Jalisco define al Registro Estatal de Electores como el organismo técnico de interés público, de carácter permanente, dependiente del Consejo Electoral encargado de mantener depurado y actualizado la inscripción de los ciudadanos en el padrón electoral, con la participación de los partidos políticos, en el seno de la comisión de vigilancia. Su deber es elaborar el listado nominal de electores, así como expedir las credenciales para votar con fotografía (artículo 176).

De tal suerte, que dicho estado, al igual que Sinaloa y Sonora determinan entre las obligaciones de los ciudadanos residentes la de inscribirse en el Registro Estatal de Electores.

Cabe reiterar que en la práctica, aquellos estados que prevén la presencia de Registros Estatales no tienen una existencia real, puesto que se han inclinado por celebrar convenios de coordinación con las autoridades electorales federales. Así, en dichos convenios se establece que las funciones asignadas a su organismo registral serán asumidas por el Registro Nacional.

Como rasgo novedoso, que se aparta de lo antes dicho, nos encontramos que en los comicios municipales de Baja California del 2004, se utilizara por vez primera una Credencial Estatal Electoral.

Es por ello, que cabe cuestionarse si tal medida llevada a cabo por las autoridades electorales bacalifornianas resulta conveniente, si se ponderan los costos económicos, la duplicidad innecesaria de trabajos, amén de los riesgos que conlleva que se pueda regresar a las denuncias de manipulación que hemos referido.

V. LOS ÓRGANOS POLÍTICO-ELECTORALES

El presente apartado representa una de las partes medulares de las elecciones, ya que de la integración, imparcialidad, autonomía y cabal funcionamiento que desplieguen los órganos encargados de organizar las elecciones, dependerá que éstas gocen de la legitimidad y la credibilidad necesaria.

Respecto a este hecho, claramente, Mackenzie ha señalado que no puede inspirar confianza por noble que sea el sistema electoral, si quie-

nes lo aplican no gozan de plena autonomía y, por el contrario, se hallan a las órdenes directas del gobierno.¹⁰⁷

Como rasgo relevante a diferencia de lo que antes acontecía, en casi todas las legislaciones comparadas destaca la exclusión paulatina de las autoridades gubernamentales en la intergración y dirección de los órganos electorales.

Pueden definirse a los órganos electorales locales como aquellos que tienen a su cargo la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos de elección de gobernadores, diputados locales y ayuntamientos.

En el caso específico de las elecciones municipales, los órganos cuya intervención directa son: el Instituto Estatal Electoral o su equivalente que prevén otros estados que más adelante precisamos; los consejos o comisiones municipales electorales y las mesas de casilla.

Asimismo, cabe mencionar en cuanto al aspecto jurisdiccional, que gran parte de los estados prevén un Tribunal Estatal Electoral, el cual se encarga de substanciar los recursos interpuestos que impugnan algún aspecto del proceso electoral.

1. *Los institutos estatales electorales*

Podemos señalar que prácticamente el desarrollo de los institutos estatales electorales comenzó a partir de que el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari emitió el Decreto de fecha 14 de agosto de 1990, mediante el cual se promulgó el COFIPE, con ello, dio lugar al nacimiento del IFE, el cual por disposición expresa en el artículo 41 constitucional se concibe como un organismo público autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, el cual tiene como función organizar las elecciones a nivel nacional, bajo los principios de imparcialidad, certeza, legalidad, objetividad e independencia.¹⁰⁸

Cabe señalar que el IFE realiza en forma integral y directa todas las actividades relativas a la preparación, organización y conducción de los procesos electorales federales, como la integración y actualización del padrón electoral; la división del territorio nacional para efectos electorales; el registro de los partidos y agrupaciones políticas nacionales, de los

¹⁰⁷ Véase Mackenzie, W. J. M., *op. cit.*, nota 104, p. 110.

¹⁰⁸ Al respecto, véase Calderón Rosas, Esteban, “Regulación jurídica local electoral”, *Las entidades federativas y el derecho constitucional. Democracia y regulación electoral un verdadero federalismo*, México, UNAM, 2003, pp. 252-254.

candidatos a cargos de elección popular; la fiscalización del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas nacionales; la preparación de la jornada electoral; el cómputo de los resultados electorales, etcétera.

Siguiendo tal tendencia, las diversas legislaciones electorales de los estados presentan cuatro formas distintas para denominar al máximo organismo electoral.

En los estados de Baja California, Campeche, Colima, Estado de México, Querétaro, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas lo denominan Instituto Electoral del Estado; en los estados de Chihuahua, Durango, Hidalgo, Morelos, Oaxaca y Tamaulipas tan sólo invierten los vocablos al calificarlo como “Instituto Estatal Electoral”; en Coahuila lo denominan Instituto Electoral y de Participación Ciudadana; en San Luis Potosí y Guerrero lo califican como Consejo Estatal Electoral; Jalisco como Consejo Electoral del Estado, finalmente, en Nuevo León como reminiscencia de etapas anteriores conservan la denominación de Comisión Estatal Electoral.

Las legislaciones en esta materia señalan un punto de referencia estratégico, que es la residencia; para el caso de tales organismos estatales, éstos tienen su domicilio oficial en la ciudad capital.

En su caso, la mayoría de las legislaciones estatales definen al Instituto Estatal Electoral o su equivalente como un órgano permanente, dotado de autonomía constitucional y patrimonio propio, encargado de la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales estatales.

A. Integración

Las leyes electorales de los estados prevén distintos órganos centrales al interior de los institutos estatales, entre los que sobresale el Consejo General —no debe confundirse con el Consejo Electoral que en estados como Jalisco se identifica con el propio instituto estatal, por tanto, en este caso, el órgano central lo representa el Pleno del Consejo Electoral—; en Chihuahua se denomina Asamblea General.

Existen entidades como el Estado de México que además del Consejo General prevén una Junta General y una Dirección General (artículo 84).

Al Consejo General se le define como el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral.

En cuanto a su integración, presenta similitudes en varios de los estados, según lo disponen sus respectivas Constituciones: Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Jalisco, Estado de México, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas coinciden que se integran con un consejero presidente (con voz y voto), un secretario general o ejecutivo o fedatario, excepto en Oaxaca, (con voz pero sin voto); consejeros electorales (con voz y voto) cuyo número varía, ya que en Morelos, son cuatro; en Baja California, Chihuahua, Jalisco, Estado de México, Tlaxcala y Zacatecas son seis; en Tabasco son ocho; por regla general, los consejeros electorales, incluyendo al consejero presidente son electos por los Congresos estatales a propuesta de los partidos políticos.

El Consejo cuenta también con un representante de cada uno de los partidos políticos con registro en el estado (con voz y sin voto); en la del Estado de México incorpora al director general (con voz pero sin voto); en Jalisco, Morelos, Tabasco y Zacatecas a consejeros representantes del Poder Legislativo (con voz y sin voto); en Morelos a un representante del Poder Ejecutivo (con voz y sin voto).

B. Funciones del Consejo General

Cada legislación electoral le asigna diversas tareas específicas durante el proceso electoral municipal, sin que ello signifique que se enlisten de la misma manera o comprendan los mismos aspectos, pero entre las más significativas podemos destacar: designa al director general del Instituto Electoral —en caso de que se contemple tal figura—; al secretario general, a los titulares de las distintas unidades administrativas, a los diversos directores ejecutivos que se contemplen, como puede ser el de organización y partidos políticos; el de capacitación y educación cívica, etcétera.

Al Consejo General le corresponde designar en los consejos o comités municipales, a quien fungirá como consejero presidente y a los demás consejeros electorales que lo integran, asimismo resuelve los asuntos que surjan con motivo del funcionamiento de dichos consejos o comités municipales.

Se ocupa de todo lo relativo a los partidos políticos, como el otorgamiento o pérdida de su registro; los convenios de coalición y de fusión que celebren; y de las sanciones que les corresponda por infringir las disposiciones de la ley electoral, entre otras cuestiones.

Igualmente, le corresponde el registro supletorio de las plataformas electorales; la aprobación del modelo de las actas que se utilizarán el día de la jornada electoral y demás formatos relativos; las determinaciones necesarias para la instalación e integración de las mesas de casillas; el tope de los gastos de campaña; el registro supletorio de las planillas contendientes; el cómputo municipal de manera supletoria; la resolución de los recursos que se prevean en contra los actos y las resoluciones de los órganos electorales municipales.

Las distintas legislaciones electorales prevén las obligaciones específicas que corresponden a los distintos funcionarios que integran el Consejo General, pero que dada la generalidad con que venimos tratando la materia no nos detendremos en ellas.

2. De los comités o consejos electorales municipales

A. Integración y concepto

En los distintos municipios del país se prevé un comité municipal, mismo que otros estados califican como consejo municipal, o asamblea municipal la legislación electoral de Chihuahua, al respecto lo conceptualiza como el órgano temporal, encargado de la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales en los respectivos municipios.

Se conforman por consejeros electorales cuyo cantidad varía en cada estado, aunque la tendencia mayoritaria es de cinco, de los cuales uno funge como presidente; por un secretario general; por representantes de los partidos políticos, siendo por regla general uno por cada partido político que participe con candidatos o planillas en la elección de los integrantes de los ayuntamientos; y en algunos casos se incluyen a los representantes del Registro Federal y/o Estatal de Electores.

Existen estados que prevén una Junta Municipal Electoral, las cuales se conforman por un vocal ejecutivo, un vocal de organización electoral y un vocal de capacitación designados por el Consejo General, en este caso, los vocales ejecutivo y de organización se integran al Consejo Municipal Electoral con la calidad de presidente, con voz y voto, y secretario, con voz y sin voto, respectivamente, como ocurre en las legislaciones del Estado de México y Tabasco, en este último estado los vocales de orga-

nización y capacitación electoral pueden acudir a las sesiones del Consejo Municipal con voz, pero sin voto.

Es de destacar que existen estados cual es el caso de Baja California, Colima y Nuevo León que no contemplan a los órganos municipales electorales, por tanto, las funciones de aquellas la realizan directamente los órganos distritales electorales correspondientes.

B. Facultades y obligaciones

Entre las facultades y obligaciones de los comités o consejos municipales destacan: vigilar que se cumpla con la legislación electoral y las disposiciones que dicte el Consejo General; registrar a las planillas contendientes e informar de ello al Consejo General; conocer de los acuerdos respecto del número y ubicación de las casillas y de su integración, así como de los nombramientos de los representantes generales y de casilla; recibir los escritos del recurso de revisión que se hagan valer en contra de sus actos y resoluciones y remitirlos al Consejo General; realizar el cómputo de votación de la elección de ayuntamientos, hacer la declaratoria de validez de la misma y expedir la constancia de mayoría respectiva a la planilla triunfadora, informando de ello al Consejo General; asignar los regidores de representación proporcional; recibir los recursos de inconformidad en contra del cómputo, declaratoria de validez y expedición de la constancia de mayoría de la elección de ayuntamiento, así como de la asignación de regidores por el principio de representación proporcional y turnarlos al Tribunal Estatal Electoral o al Consejo General; publicar, mediante avisos colocados en el exterior de sus oficinas, los resultados de los cómputos municipales.

3. Mesas directivas de casilla

Las mesas directivas de casilla son los órganos electorales que tienen a su cargo la recepción, escrutinio y computación del sufragio popular en las secciones en las que se dividen los distritos electorales y los municipios.

Por lo general, en los distintos ordenamientos electorales se establece el procedimiento de insaculación; mediante sorteo al azar, que garantiza la imparcialidad de quienes directamente intervienen en la jornada electoral, fijándose un porcentaje de los ciudadanos inscritos en el padrón

electoral, en Coahuila 3%; en Oaxaca y Tlaxcala 10%; en Baja California, Campeche, Colima, Durango, Hidalgo, Jalisco, San Luis Potosí Veracruz 15%; en Chihuahua y Guerrero 20%. En Baja California se expide una convocatoria pública para los ciudadanos interesados en participar como funcionarios de las mesas directivas de casilla.

Las mesas directivas de casilla, por regla general, se integran por un presidente, un secretario y dos escrutadores con sus respectivos suplentes.

Se asignan tres suplentes generales en las legislaciones de Baja California Sur, Campeche, Colima, Jalisco y Veracruz.

Existe un presidente, un secretario y un escrutador y sus respectivos suplentes en Yucatán.

Se nombran hasta dos secretarios y cuatro escrutadores en la Ley Electoral de Querétaro (artículo 95).

VI. LOS PARTIDOS Y LAS ASOCIACIONES POLÍTICAS

1. *Importancia de los partidos políticos en las democracias actuales*

Acertadamente ha señalado Maurice Duverger, como la vida política de los estados contemporáneos se ha venido desarrollando en la ruta de los partidos políticos;¹⁰⁹ con el devenir del tiempo, los partidos políticos se convirtieron en los protagonistas principales de la actividad estatal, y el grueso de la doctrina que se han ocupado de ellos coincide en señalar que “en las diversas modalidades de su intervención en la vida política, determinan en la práctica la articulación real de cada régimen”.¹¹⁰

Es decir, “un sistema de gobierno funciona de diferente manera si hay bi o multipartidismo, un sólo partido o un partido predominante”.¹¹¹

Bajo estas consideraciones, el funcionamiento de las instituciones y actividades políticas como el sistema representativo, la división de poderes, el proceso legislativo, el régimen parlamentario y el proceso electo-

¹⁰⁹ Véase Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, p. 15.

¹¹⁰ Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6a. ed., Barcelona, Editorial Ariel, 1980, p. 563 (con un estudio sobre el régimen político y la Constitución española de 1978 por Miguel A. Aparicio).

¹¹¹ Así lo afirma Carpizo, Jorge, en su artículo, “Derecho constitucional I”, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1983, p. 301.

ral sólo pueden entenderse en conexión al régimen de partidos que exista en un determinado Estado.¹¹²

En los tiempos actuales, son diversos los retos a los que tienen que enfrentarse tales organizaciones políticas, para superar así el desprestigio y el escepticismo que les rodea.

Cabe recordar que en virtud de la modificación al artículo 41 de la carta magna hecha en 1977, se estableció que los partidos políticos nacionales tienen el derecho de participar en las elecciones estatales y *municipales*.

Teniendo presente dicha directriz, la regulación que al respecto las entidades federativas han realizado, la podemos sintetizar de la siguiente manera:

Una primera tendencia la representa aquellos estados que junto a la participación de los partidos nacionales permiten la presencia de partidos políticos locales, ellos son: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Por regla general, se establece que los partidos políticos nacionales podrán participar en las elecciones, previo registro ante el Instituto Electoral Estatal o el organismo local correspondiente, aunque destaca el hecho que en San Luis Potosí además condiciona su participación a que acrediten que cuentan en el estado un número de afiliados que signifique al menos el 0.13% de electores del listado nominal utilizado en la última elección estatal, y que los afiliados provengan de al menos la mitad de los municipios de la entidad, el número de afiliados en cada uno de tales municipios, en ningún caso podrá ser inferior al 0.15% de su listado nominal (a. 26, fr. III, inciso d), criterio que francamente contradice el texto de la Constitución General de la República.

Varios estados además de la presencia de partidos políticos locales prevén asociaciones políticas locales (que en algunos casos se denominan agrupaciones políticas), ellos son: Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Durango, Hidalgo, Jalisco, Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz.

Las asociaciones políticas no pueden participar por sí mismas en los procesos electorales, sino que requieren un convenio de incorporación a

¹¹² Véase, al respecto, Leoni, Francesco, *La regulación legislativa del partido político*, Madrid, Editora Nacional, 1969, p. 6; Lucas Verdú, Pablo, *op. cit.*, nota 5, p. 565.

un partido político, así por ejemplo, la ley electoral de Baja California Sur se establece que la candidatura propuesta por la asociación al partido político será registrada por éste y votará con la denominación, emblema, color o colores de dicho partido. En la propaganda electoral se podrá mencionar a la asociación política estatal incorporada (a. 65).

Varios estados prevén tan sólo partidos políticos estatales más no de asociaciones políticas, ellos son: Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

Por el contrario Aguascalientes prevé la presencia de asociaciones políticas locales mas no de partidos políticos estatales.

2. *Concepto*

En los estados que aceptan la integración de partidos políticos locales son definidos en su Constitución, o en su ley electoral como entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación popular y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, es el caso de Baja California, Chihuahua, Colima, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Morelos, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

La legislación electoral de Campeche se concreta a señalar que la denominación de partido político se reserva a los organizaciones políticas que obtengan su registro como tal; en tanto el texto constitucional de Coahuila establece que los partidos políticos son instituciones constitucionales y entidades de interés público que expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y hacen posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público (artículo 27, fracción II).

3. *Constitución y registro*

En cuanto al registro de los partidos políticos, corresponde al Consejo General del Instituto Estatal respectivo tal tarea, previa verificación de las exigencias en cada estado establecidas.

Por lo que se refiere a su constitución, el número de afiliados que deben tener en el territorio de la entidad federativa es uno de los puntos más importantes; en torno a ello se han establecido muy diversos criterios, que podemos resumir de la siguiente manera.

NÚMERO DE AFILIADOS EXIGIDO POR ESTADO
PARA REGISTRAR UN PARTIDO LOCAL ACTUALMENTE (2004)

Baja California	400 afiliados por municipio en por lo menos 3 de ellos, debiendo sumar 2, 500 afiliados en todo el territorio del estado.
Baja California Sur	Contar con más del 0.5% del padrón electoral municipal vigente, cuando menos en tres de los municipios que componen el estado, siempre que el número total de sus miembros en la entidad no sea menor del 2% del padrón electoral del estado.
Campeche	300 afiliados por distrito electoral uninominal en cuando menos 10 de ellos, contar con 500 afiliados por municipio en cuando menos 6 de ellos, en todo caso el número de afiliados no menor a 3,000.
Coahuila	Afiliados al menos en siete distritos del estado, equivalente al 1.5% de los inscritos en la lista nominal del último proceso local anterior.
Colima	1, 500 afiliados.
Chiapas	Afiliados en cuando menos la tercera parte de los municipios del estado, igual o mayor al 1 % del padrón electoral.
Chihuahua	Afiliados no menor al 0.5% del padrón electoral, en cuando menos quince de los municipios del estado, sin que el número de sus miembros en cada uno de ellos se inferior a 150 ciudadanos.
Durango	Presencia en cuando menos las 2/3 partes de los municipios del estado, y afiliados equivalente al 2% del padrón electoral del estado.

Guanajuato	500 afiliados mínimo en por lo menos 23 municipios.
Guerrero	100 afiliados de cada uno de los municipios que sumen, cuando menos treinta de los que componen el estado.
Hidalgo	250 afiliados por municipio, cuando menos en las 2/3 partes de los que conforman el estado, el número de afiliados en la entidad no debe ser menor a 25,000.
Jalisco	80 afiliados en cada uno de por lo menos 52 municipios, el número de afiliados en la entidad no debe ser menor a 6, 000.
México	200 afiliados en cada uno de por lo menos la mitad más uno de los municipios del estado.
Michoacán	200 afiliados en cuando menos la mitad de los municipios del estado.
Morelos	Afiliados en cuando menos las 2/3 partes de los municipios, igual o mayor al 1.5% del padrón electoral correspondiente en cada uno de ellos, siempre que el número total de sus miembros en la entidad no sea menor del 1.5% del padrón estatal.
Nayarit	300 afiliados en cada uno de cuando menos la mitad de los municipios.
Nuevo León	4,000 afiliados en cuando menos 15 municipios, debiendo de tener registrados al menos 30 afiliados en el padrón interno de cada municipio.
Oaxaca	Afiliados por distrito mínimo el 3% sobre el total de ciudadanos inscritos en la lista nominal, en ningún caso, el número total de afiliados deberá ser inferior al 1.5% de la lista nominal de electores a nivel estatal.
Puebla	Afiliados no menor al 0.11% del padrón electoral que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria anterior.

Querétaro	Afiliados equivalente al 1.5% del padrón electoral en cada uno de cuando menos 10 de los municipios del estado.
Quintana Roo	Mínimo del 0.15% del padrón distrital electoral en cada uno de cuando menos 10 de los distritos uninominales o el 1.5% del padrón estatal electoral afiliados a la organización.
San Luis Potosí	Afiliados que signifique al menos del 0.75% de los electores del listado nominal utilizado en la última elección estatal, y que dichos afiliados provengan de al menos las 2/3 partes de la totalidad de los municipios, en ningún caso el número de afiliados en cada uno de los municipios podrá ser inferior al 1% de los electores de su listado nominal.
Sinaloa	200 afiliados en 10 o más municipios, no menos de 12 mil miembros.
Sonora	150 afiliados en la mitad más uno de los municipios, no inferior a 25,000 miembros.
Tabasco	1,000 afiliados en por lo menos 10 de los distritos electorales, 12,000 afiliados mínimo en el estado.
Tamaulipas	200 afiliados en cuando menos la mitad de los municipios, o con 400 afiliados en cuando menos la mitad más uno de los distritos electorales, no menos de 5,000 miembros.
Tlaxcala	100 afiliados en por lo menos 40 municipios, no menos de 6,000 miembros.
Veracruz	Afiliados equivalente al 1% de los habitantes de cada municipio, en las 2/3 partes de los que componen el estado.
Yucatán	5,000 afiliados del listado nominal.
Zacatecas	Un mínimo de afiliados, del 1% de los ciudadanos registrados para la elección inmediata anterior, en el padrón del estado.

4. *Declaración de principios*

Además de lo anterior, se exigen otros requisitos para la conformación de los partidos políticos estatales. Así, encontramos que en todas las leyes electorales se establecen los requisitos correspondientes a la formulación de la declaración de principios, al programa de acción, así como a los estatutos que normen sus actividades.

En cuanto al primero de los documentos aludidos, podemos afirmar que el contenido en la mayoría de los estados es la obligación de observar la Constitución federal y la del estado, así como la de respetar las leyes e instituciones que de ellas emanen; las bases ideológicas de carácter político, económico y social que postule; la obligación de no aceptar pacto o acuerdo que lo sujete o subordine a cualquier organización internacional o lo haga depender de entidades o partidos políticos extranjeros; no solicitar o rechazar, en su caso, toda clase de apoyo económico, político y propagandístico proveniente de entidades o partidos políticos u organizaciones extranjeras ni de ministros de los cultos de cualquier religión o agrupación religiosa y la obligación de encauzar sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática.

5. *Programa de acción*

En lo referente a su programa de acción, en términos generales, se establece que debe contener: las medidas que pretende tomar para alcanzar los objetivos contenidos en sus principios y para la resolución de los problemas estatales; y los medios que adopte, con relación a sus fines de dirección ideológica, formación política y participación electoral de sus miembros.

6. *Estatutos*

En cuanto a sus estatutos, éstos deben establecer una denominación propia y distinta a la de otros partidos registrados, así como el emblema y color o colores que lo caractericen o diferencien de otros partidos políticos, todo lo cual deberá estar exento de alusiones, símbolos o significados religiosos o raciales; los procedimientos de afiliación y los derechos y obligaciones de sus miembros; los procedimientos internos para la re-

novación de sus cuadros dirigentes y los sistemas para la postulación de sus candidatos, las funciones, obligaciones y facultades de sus órganos, que serán cuando menos, los siguientes: una asamblea general, un comité estatal que tenga la representación del partido en todo el estado; y un comité u organismo equivalente en los municipios; las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas.

7. Derechos

Todas las legislaciones que se han analizado reglamentan lo relativo a los derechos de los partidos políticos, entre las más significativas se encuentran:

Postular candidatos; participar en la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales; gozar de las garantías que otorga la ley electoral, así como de las prerrogativas; nombrar representantes ante los distintos órganos electorales; ser propietarios, poseedores o administradores de bienes muebles e inmuebles indispensables para el cumplimiento de sus fines; establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, siempre que se mantenga la independencia absoluta política y económica y el respeto a la soberanía del Estado mexicano; acudir a la autoridad electoral correspondiente para solicitar se investiguen las actividades realizadas por otro partido, con el objeto de que actúen conforme a la ley; formar frentes, coaliciones y fusiones; cambiar su nombre, emblema y color o colores que los caracterizan; realizar propuestas para los cargos de magistrados electorales; obtener su constancia de registro.

8. Prerrogativas

En las legislaciones electorales respectivas se contempla recibir el financiamiento público y financiamiento privado; contar con acceso a los medios de comunicación; gozar de las franquicias postales y telegráficas; convenir con poseedores de inmuebles para fijación de propaganda electoral; realizar marchas o reuniones en la vía pública; utilización de espacios físicos de uso común; utilización de bienes inmuebles, de propiedad estatal y municipal, como cines, foros, teatros y auditorios para celebrar actos públicos; realizar campañas electorales; disponer de espacios en bastidores que proporcione la autoridad electoral para propaganda electoral.

9. *Obligaciones*

En lo que se refiere a las obligaciones de los partidos políticos locales, se encuentran, entre otras, las siguientes: mantener el mínimo de afiliados en la entidad; observar lo establecido en su declaración de principios, programa de acción y estatutos; ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que consten en su registro como partido político nacional o estatal; tener en funcionamiento efectivo a sus órganos de dirección estatal, distritales y municipales, en los términos que señalen sus estatutos; contar con domicilio social para su Comité Directivo Estatal; formar parte de los órganos electorales correspondientes; comunicar al Consejo General del estado cualquier modificación a su declaración de principios, estatutos o programa de acción; así como los cambios de integración de sus órganos directivos o de su domicilio legal; presentar y difundir en la entidad la plataforma electoral mínima que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección; actuar y conducirse sin ligas de dependencia con partidos, organismos o entidades extranjeras y ministros de culto de cualquier religión o secta; facilitar a la comisión revisora del financiamiento público de los partidos los informes que ésta le solicite y someterse, en su caso, a la auditoría que se les practique; rendir informes al organismo electoral correspondiente sobre sus ingresos, egresos, y sobre el destino y utilización del financiamiento público que se les otorga; propiciar la participación activa de todos los ciudadanos en las actividades político electorales en igualdad de condiciones, postulando a los ciudadanos indistintamente de su sexo a puestos de elección popular o a diversos cargos públicos, atendiendo en todo momento a su capacidad y a la preparación necesaria para el buen desempeño de su cargo.

10. *Coaliciones*

Por lo general, también se acepta que los partidos políticos nacionales acreditados en la entidad y los partidos locales formen coaliciones a fin de que postulen candidatos en las elecciones estatales. Los convenios de coalición se registran ante el Consejo General del Instituto Electoral correspondiente, destaca el hecho de que en Coahuila se establece que los partidos políticos nacionales o estatales que vayan a participar por primera vez en los comicios no podrán hacerlo en coalición.

La Ley Electoral de Jalisco acepta, también, la posibilidad de la integración de frentes y fusiones. Las figuras de “frente” y la de “fusión” tienen el mismo significado y características que las señaladas en la ley federal.

11. *Las asociaciones políticas*

En la mayoría de los estados que prevén su existencia, el número de asociados varía, progresivamente de menos a más tenemos: San Luis Potosí requiere tan sólo 200 asociados; Colima y Jalisco por su parte 500, aunque en la primera de las entidades además agrega que cuente con delegaciones en los cinco municipios; Aguascalientes requiere 700 asociados; Chiapas 1,000 y Coahuila 6,000.

Durango fija otro criterio al establecer asociados equivalentes al 0.3% del padrón electoral del estado, mientras que Querétaro no fija un número específico, así para obtener el registro como asociación política en dicho estado se requiere:

- I. Presentar solicitud ante el Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro;
- II. Contar con domicilio social para sus órganos directivos;
- III. Presentar los documentos que menciona el artículo 199 fracción I de esta Ley; y
- IV. Presentar acta de la asamblea de su constitución que contenga una relación de lo acontecido, los nombres, domicilios y firma de los asistentes, la correspondiente clave de elector de cada uno de ellos y anexar copia de la credencial de elector de los ciudadanos afiliados, además la certificación de un notario público o funcionario público acreditado para tal efecto por el Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro que, habiendo estado presente, de fe de la veracidad del contenido de este documento (a. 205).

Por lo general, se definen como formas de agrupación política, susceptibles de transformarse conjunta o separadamente en partidos políticos, que contribuyen al desarrollo de una opinión política mejor informada y con mayor densidad ideológica.

Se registran igualmente ante el Consejo General, para ello, su solicitud se hará por escrito acompañada de los siguientes documentos: “Acta

certificada o protocolizada de la asamblea constitutiva de la agrupación, conteniendo las listas nominales, domicilio, vecindad, ocupación y número de credencial para votar de sus afiliados. Un ejemplar de su declaración de principios, programa de acción y estatutos. Los documentos que acrediten a los titulares de sus órganos de representación”.

Todas las leyes electorales de las entidades federativas que aceptan la posibilidad de que se constituyan y registren organizaciones políticas locales, declaran que el registro de un partido o asociación política local debe ser objeto de publicación en el periódico oficial.

Como caso verdaderamente excepcional y notable dentro del contexto de los estados que aceptan la formación de organizaciones políticas estatales, se encuentra la Ley Electoral del Estado de Veracruz, cuyo artículo 18 prevé un tercer tipo de organización política local, independiente y autónoma respecto de los partidos y asociaciones políticas que recibe el nombre de “agrupaciones de ciudadanos de un municipio”.

VII. REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD

Por lo que respecta a las personas que habrán de contender en los comicios municipales, los estados establecen una serie de requisitos que deben de cubrir, los cuales versan sobre la edad, preparación escolar, residencia, así como otras particularidades, como la de no formar parte de algún órgano electoral; ni estar desempeñando otros cargos públicos de la Federación, del estado o del municipio a no ser que se separen dentro de los plazos correspondientes; tampoco pertenecer al Estado eclesiástico, al menos que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio, cuando menos cinco años antes del día de las elecciones; ni haber sido integrante del ayuntamiento del periodo anterior inmediato, etcétera.

En lo que respecta a la edad para ocupar algún cargo dentro del ayuntamiento (presidente municipal, síndico y regidores), las leyes presentan un mosaico heterogéneo al respecto, así, por ejemplo, en las Constituciones de Campeche, Guanajuato y Tabasco, sin hacer distingo para algún cargo, establecen 21 años cumplidos el día de la elección; en cambio, en Baja California se establece que el presidente municipal debe tener 25 años de edad el día de la elección, mientras que para los demás integrantes sólo se exigen 18 años; en Chihuahua, aunque exige 25 años para presidente municipal, sin embargo, para las demás posiciones requiere 21 años; en Yucatán exige 21 años para el regidor presidente, en tanto

para el resto sólo 18 años; en Aguascalientes, Colima y Guerrero requiere 18 años indistintamente para cualquier cargo municipal.

La residencia es otra de las cuestiones que también presentan grandes diferencias en los estados, así en la Constitución de Chihuahua tan sólo exige seis meses; en Aguascalientes se establece un periodo no menor de dos años inmediatamente anteriores a la elección; en Coahuila tres años continuos inmediatamente anteriores a la elección; Guerrero, Morelos y Yucatán cinco años anteriores a la fecha de la elección; en Sinaloa hace el distingo que para regidor un año antes de la elección y para presidente municipal tres años anteriores a la elección siempre que sean ciudadanos sinaloenses por nacimiento o por vecindad, con residencia efectiva en el estado, en este último caso, no menor de diez años inmediatamente anteriores al día de la elección, etcétera.

En cuanto al tiempo en que deban separarse de algún puesto de la Federación o estatal, también es muy diverso; así, en las Constituciones de Baja California Sur, Hidalgo y Veracruz se establece un plazo de dos meses previos al día de la elección (en la primera de las entidades no es impedimento el estar desempeñando funciones de docencia); Guerrero, cuarenta y cinco días; en las de Durango, Michoacán y Tlaxcala, noventa días anteriores a la fecha de elección.

Cabe destacar que en algunos textos constitucionales de los estados señalan como requisito para ser electo como miembro del ayuntamiento, el saber leer y escribir, es el caso de Coahuila, Morelos y Veracruz.

Otros estados se refieren al no haber sido condenado por algún delito que merezca pena corporal, en los últimos diez años (Chihuahua); en Durango el no haber sido condenado a más de un año de prisión, excepto el caso de delito de culpa, tratándose de delitos patrimoniales o de aquellos cuya comisión lastime seriamente la buena fama en el concepto de la opinión pública.

VIII. REGISTRO DE CANDIDATOS

Corresponde a cada uno de los consejos o comisiones municipales electorales registrar, mediante planillas integradas cada una por la totalidad de los candidatos propietarios y suplentes que han de contender en la jornada electoral, la solicitud del partido político local o nacional, según sea el caso.

En la solicitud del registro se anotará nombre y apellidos de los candidatos; su edad; lugar de nacimiento y domicilio; cargo para el cual se le postula; la denominación; el color o colores o combinación de colores y emblema del partido que lo postule; ocupación y número de credencial de elector del candidato.

Tratándose de las coaliciones, deben presentar a sus candidatos comunes. El plazo para el registro varía en cada ley electoral, pues esto depende de las distintas fechas en que se elijan a los ayuntamientos, así en Baja California es a partir del 21 de abril y hasta el 5 de mayo del año de la elección; en Coahuila comienza cuarenta y ocho días antes del día de la elección y termina cuarenta y cuatro días antes de la elección a las dieciocho horas; Chiapas del 16 al 31 de julio; en Sonora durante la última semana de abril del año de la elección de lunes a domingo inclusive; Tlaxcala del 15 al 30 de septiembre; Veracruz del 1o. al 8 de septiembre, inclusive del día de la elección, etcétera.

Una vez realizado el registro, los consejos o comisiones municipales comunicarán al Consejo General del estado las solicitudes de registro de candidatos recibidas, dentro de las 24 horas siguientes a la fecha de su recepción.

Cabe señalar, como refiere Quintana Roldán, que algunas entidades federativas han extendido el proceso electoral y la contienda de partidos políticos también para la designación de autoridades auxiliares de los ayuntamientos, como serían los llamados delegados, agentes o comisarios municipales. Así tenemos, por ejemplo, la legislación de Baja California Sur y de Veracruz que prevén este proceso electoral.¹¹³

Sobre ese particular, el autor antes referido señala que debe tenerse especial cuidado de abrir a votación popular directa y lucha partidaria a la designación de dichos auxiliares, pues podrá resultar de ello una atomización o fraccionamiento extremo del proceso electoral, con la consiguiente lucha de partidos que interfiera constantemente con la buena marcha de la administración municipal.¹¹⁴

IX. CONFORMACIÓN DEL AYUNTAMIENTO

Un aspecto interesante lo constituyen los criterios para decidir la manera como se conformarán los ayuntamientos.

¹¹³ En Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho municipal*, cit., nota 105, p. 240.

¹¹⁴ *Idem*.

En Morelos, su Ley Orgánica municipal dispone de manera expresa un presidente municipal y un síndico electos por el sistema de mayoría relativa y, además, con los regidores electos por el principio de representación proporcional, quince regidores: Cuernavaca; once regidores: Cuautla y Jiutepec; nueve regidores: Ayala, Jojutla, Temixco y Yauhtepec, etcétera.

Otros, como Oaxaca, disponen que se integrará por un determinado número de concejales en proporción directa al número de habitantes que integran un municipio, y de los cuales uno fungirá como presidente municipal, uno o dos como síndicos y el resto serán regidores.

El presidente municipal será quien esté en primer lugar en la lista de concejales, habrá un síndico si el municipio tiene menos de 20 mil habitantes y dos si tiene más de ese número; en los municipios que tengan de 100 mil a 300 mil habitantes, el ayuntamiento se integrará con once concejales electos por el principio de mayoría relativa y hasta cinco regidores por el principio de representación proporcional. Si los municipios exceden de esa última cantidad, los ayuntamientos se integrarán con un número de hasta quince concejales electos por el principio de mayoría relativa y hasta siete regidores elegidos por el principio de representación proporcional, etcétera.

X. REGISTRO DE REPRESENTANTES PARTIDISTAS

Como lo hemos señalado al hablar de los derechos de los partidos políticos, éstos tienen la facultad de nombrar representantes generales y ante las Mesas Directivas de Casilla, teniendo la facultad de vigilar que se cumpla con los principios de la legislación electoral y hacer las protestas e interponer, por escrito, los recursos que procedan.

XI. PROPAGANDA ELECTORAL

Las leyes electorales marcan lineamientos a los que deben sujetarse los partidos políticos, al desplegar su propaganda; por lo general, se establecen las siguientes reglas:

- Se prohíbe el empleo de símbolos, signos o motivos religiosos y raciales.
- Se prohíben las expresiones verbales o escritos contrarios a la moral, que injurien a las autoridades o candidatos o que inciten al desorden.

Tampoco se permitirá la fijación de propaganda:

- En los pavimentos de las calles, calzadas, carreteras, aceras y cordones respectivos.
- En las obras de arte y monumentos públicos.
- En los edificios o locales de la Federación.
- En los edificios y obras de propiedad particular, sin permiso del propietario.

Además, cada partido deberá cuidar que su propaganda no modifique el paisaje ni perjudique a los elementos que forman el entorno natural. En consecuencia, se abstendrán de utilizar con estos fines, accidentes orográficos tales como cerros, colinas, barrancas y montañas.

El día de la elección y los tres que le preceden, no se permitirá la celebración de mítines, reuniones públicas o cualquier otro acto de propaganda política.

Los partidos políticos en ningún caso podrán fijar propaganda política ni dentro ni fuera de la casilla, así como en un perímetro de diez metros a la redonda.

XII. BOLETAS ELECTORALES

Es indispensable para el desarrollo de la jornada electoral disponer de las boletas electorales en las que se asentará el voto, dicho documento se imprimirá de acuerdo con el modelo que apruebe el órgano electoral cúspide correspondiente, debiendo contener:

- Municipio.
- Cargo para el que se postula a los candidatos.
- Color o combinación de colores y emblema del partido político.
- Nombres y apellidos de los candidatos.
- Un solo círculo para cada fórmula de candidatos, propietarios y suplentes postulados por el partido político
- Las firmas impresas de los funcionarios electorales correspondientes.

Los colores y el emblema de los partidos políticos aparecerán en la boleta en el orden que les corresponda según la antigüedad del registro.

XIII. OTROS DOCUMENTOS

Además de las boletas electorales, es necesario contar con las actas de instalación de la casilla electoral y de cierre de votación; escrutinio y cómputo; las cuales serán impresas según el modelo que apruebe igualmente el Consejo General del Instituto Electoral correspondiente.

Estos documentos, así como la lista nominal de electores; las urnas para recibir la votación; los útiles de escritorio y demás elementos necesarios que hará llegar oportunamente a los consejos o comités municipales, para que sean entregados al presidente de cada mesa de casilla.

XIV. DE LAS GARANTÍAS EN LAS ELECCIONES

Previo al desarrollo de la jornada electoral, en todos los estados se establecen diversas medidas que garanticen la libertad y seguridad jurídica de las elecciones, tales como: no permitir la celebración de mítines, reuniones públicas, ni cualquier acto de proselitismo político el día de la elección ni en los tres días inmediatos anteriores; las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad pública deben prestar el auxilio que los organismos electorales requieran; el día de la elección sólo pueden portar armas los miembros de las fuerzas públicas encargadas del orden; el día de la elección y el anterior permanecerán cerrados todos los establecimientos que expendan bebidas embriagantes y estará prohibida la venta de bebidas que contengan alcohol; los juzgados, las oficinas del Ministerio Público y los despachos de los notarios estarán abiertos y presentes sus titulares y empleados el día de las elecciones para cumplir con las obligaciones inherentes a su competencia, debiendo atender las solicitudes de los funcionarios de casilla, de los representantes de los partidos, candidatos y de los ciudadanos, para dar fe de hechos o certificar documentos concernientes a la elección.

XV. ALGUNOS ASPECTOS DE LAS PRECAMPAÑAS

Como rasgo novedoso, distintas entidades federativas, cual es el caso de Baja California Sur y de Coahuila, se ocupan de regular las precampañas, definiéndolas como el conjunto de actos realizados por los partidos políticos, coaliciones, asociaciones políticas y los ciudadanos, que tienen por objeto elegir a sus candidatos a puestos de elección popular.

Consideran como actos de precampaña las reuniones públicas, asambleas, marchas, propaganda y en general todos aquellos en que los precandidatos se dirijan a sus militantes, simpatizantes y electores para promover la obtención del voto a su favor.

De manera expresa se prohíbe a los servidores públicos hacer uso de recursos, mobiliario y personal a su cargo, así como utilizar el tiempo correspondiente a su jornada laboral para efectuar actos de proselitismo a su favor o de cualquier precandidato. El servidor público que quiera dedicar tiempo completo a actividades de precampaña debe solicitar licencia para separarse de su cargo, sin goce de sueldo, por el tiempo que dure el proceso para la elección de candidatos.

En las precampañas, la propaganda se sujetará a los lineamientos antes apuntados como no usar el equipamiento urbano, dicha propaganda no podrá ser usada para el periodo de campaña, pues de lo contrario el costo de la misma será deducido del monto máximo permitido para la campaña de que se trate; queda prohibido el uso de los medios de comunicación para publicitar la imagen de cualquier precandidato mediante inserción pagada, únicamente se podrá hacer uso de ellos, a invitación de los propios medios; los gastos de precampaña, no deben rebasar el equivalente al 25% del tope de gastos de campaña, fijados para la última elección de que se trate; se obliga a los partidos políticos y precandidatos a enviar los informes y la documentación a la Comisión de Fiscalización del Consejo General a efecto de que revisen el origen, monto y destino de los recursos utilizados; queda prohibido utilizar en beneficio de los partidos políticos y de los precandidatos recursos públicos o publicitar obra pública de gobierno en su beneficio.

XVI. LA JORNADA ELECTORAL

Una vez llegada la fecha de elecciones, se inicia la jornada electoral en sí, que comprende desde el momento en que se instalan las mesas de casilla para que los electores puedan sufragar, y termina cuando los integrantes de la misma, después de haber realizado el escrutinio y cómputo de los votos recibidos, entregan el paquete electoral al consejo o comité municipal electoral.

Cabe destacar en lo referente a la fecha de celebración de la jornada electoral son muy distintas, así, por ejemplo, en Jalisco, Guanajuato,

Nuevo León y Nayarit disponen que se verificarán el primer domingo de julio del año que correspondan; en Oaxaca y Chiapas el primer domingo del mes de octubre; en Veracruz el último domingo de octubre del año en que concluya el periodo constitucional respectivo, en tanto que Baja California Sur el primer domingo de febrero; Aguascalientes el primer domingo de agosto; en tanto Puebla el segundo domingo de noviembre, etcétera.

Por otra parte, cabe resaltar que en estados como Aguascalientes y Baja California Sur, las elecciones para gobernador (aunque éste cada seis años) y diputados locales coinciden con la de ayuntamientos; mientras que en otros estados como Chiapas y Veracruz las elecciones de los poderes de las entidades federativas son en distintas fechas, en Chiapas, la elección del gobernador es el tercer domingo de agosto, en tanto, que las del congreso local y ayuntamientos el primer domingo de octubre; en Veracruz, la elección del congreso local y gobernador se celebran el primer domingo de agosto, mientras que las de ayuntamientos el último domingo de octubre.

Al respecto, la doctrina ha señalado que existe concurrencia de comicios cuando en la misma fecha hay elecciones para miembros de distintos poderes. Así, existe concurrencia en las elecciones federales cuando en la misma fecha se eligen diputados, senadores y presidente de la República. Existe concurrencia también cuando en la misma fecha se eligen diputados locales, ayuntamientos y gobernador. O bien, como tercer caso de concurrencia, cuando en el mismo día hay elecciones federales y locales de gobernador, de diputados locales o de ayuntamientos.

De estos tres casos de concurrencia de elecciones sólo el tercero, elecciones federales con elecciones de gobernador, de diputados locales o de ayuntamientos, tiene cierta relevancia derivada del mismo curso del proceso electoral que implica la celebración de actos en los que participan los ciudadanos, partidos y asociaciones políticas, realizados en forma simultánea, con distinta finalidad, y preparados, desarrollados y vigilados por organismos electorales de competencia diversa.

Esta complejidad de hecho, llamada concurrencia de elecciones, encuentra su solución a partir de la posibilidad normativa ya enunciada: la organización del cuerpo electoral (de elecciones federales, de elecciones locales o municipales), a partir del padrón único elaborado por el Registro Nacional de Electores, para ser utilizado, por convenios con las auto-

ridades estatales, en las elecciones locales y municipales, y la celebración de convenios entre los organismos electorales federales y los organismos electorales locales, a fin de que la conducción de los procesos electorales concurrentes se efectúe considerándolos como uno solo, y se eviten contradicciones sustanciales que hagan presumir la legitimidad de un proceso y, a la vez, la nulidad del otro. Esta posibilidad se evita si, a través de un convenio de coordinación, se establece la instalación y funcionamiento de casillas únicas para la recepción del voto de las elecciones federales y, a la vez, del voto de las elecciones locales o municipales.¹¹⁵

En tal sentido, resulta válido lo señalado por el presidente Vicente Fox en su iniciativa de reforma constitucional que presentó a la Cámara de Diputados el 22 de marzo del 2004, cuando refiere que nuestro país tiene uno de los calendarios electorales más desordenados de los sistemas presidenciales. Agrega que si se toman los seis años del mandato presidencial, se encuentra que el número anual de procesos electorales, repartidos en diversos meses, va de ocho en el año con menor número de elecciones a quince en el año con mayor número.

Tal situación, según destaca la Exposición de motivos de la iniciativa, tiende a complicar, o incluso suspender los procesos de negociación y construcción de acuerdos entre las fuerzas políticas representadas en el Congreso y el Poder Ejecutivo.

Es por ello, que propone adicionar un inciso j) a la fracción IV del artículo 116 del texto constitucional federal con el objeto de que todas las elecciones locales se realicen el primer domingo de julio del año de la elección, conforme a los periodos constitucionales ya establecidos.

La iniciativa en comentario pone de relieve como nueve entidades federativas (Campeche, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora; y el Estado de México en lo que respecta a la elección de gobernador) han hecho coincidir sus calendarios electorales al que rige los comicios federales para aprovechar la infraestructura y los recursos humanos capacitados —como lo son los funcionarios de casilla y los representantes de los partidos—, para no abrumar a la población con campañas electorales permanentes y, sobre todo, para generar espacios de tiempo que permitan a las autoridades electas gober-

¹¹⁵ Cfr. Solano Yáñez, Delfino, “Organismos y procesos electorales”, *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, México, Porrúa, 1987, pp. 240 y 241.

nar por periodos lo más prolongado posible sin las fricciones y enfrentamientos políticos propios de las campañas electorales.

Por lo tanto, en el artículo 5o. transitorio propone que las legislaturas locales deberán adecuar sus respectivas Constituciones a lo que ordena el presente Decreto a más tardar el último día de febrero de 2005. De esa forma, los procesos electorales del presente año no tendrán problemas en los plazos que tienen tanto para sus comicios como para la toma de posesión de las autoridades electas.

Hasta la fecha no ha sido aprobada tal propuesta, discrepamos que la diversidad de fechas de celebración de comicios en el sistema federal, sea la causa principal que entorpece las negociaciones políticas, creemos que las causales habría que encontrarlas en otra parte, como en la impericia o talento político del gobierno federal para alcanzar acuerdos.

No obstante, compartimos el propósito de corregir el tan dispar mosaico electoral que se presenta en el país, pues con ello se lograría ahorrar recursos económicos y se evitarían esfuerzos innecesarios, aunque nuestra propuesta es más limitada, ya que nos inclinamos por establecer diversos grupos como occidente, norte, poniente, sur, que englobaran a las distintas entidades para que en una misma fecha celebraran sus comicios.

XVII. DESARROLLO DE LA JORNADA ELECTORAL

Las propias leyes electorales establecen el mecanismo que ha de llevarse a cabo durante la jornada electoral, y que en términos generales puede caracterizarse: una vez presentados los propietarios y suplentes de las mesas de casilla, procederán a su instalación en presencia de los representantes de partidos y candidatos que concurren, levantando el acta de instalación de casilla, la que deberá certificar el lugar y la hora en que se inicia el acto de instalación; los nombres y apellidos de los funcionarios que intervengan; la constancia de que obran en poder del presidente de la casilla la documentación y los útiles necesarios para la elección; la certificación de que se abrieron las urnas en presencia de los funcionarios electorales asistentes, comprobándose que se encontraban vacías; y, finalmente, una breve relación de los incidentes suscitados, si los hubiere, con motivo de la instalación y la hora en que quedó hecha. Del acta de instalación firmada por todos los funcionarios que en ella hayan intervenido, se harán tres tantos para el comité o comisión municipal electo-

ral y los necesarios para integrar los expedientes electorales y expedir a los funcionarios de las casillas y a los representantes acreditados de partidos, presentes en el acto de instalación, que lo soliciten.

Instalada la casilla, sus miembros no deberán retirarse hasta que sea clausurada, salvo caso fortuito o de fuerza mayor.

Una vez realizado lo anterior, los electores podrán votar en el orden en que se presenten ante la mesa directiva de casilla, debiendo exhibir su credencial de elector. El presidente de la mesa se cerciorará de que el nombre del ciudadano anotado en la credencial permanente de elector figura en la lista nominal de electores de la sección que corresponda a la casilla. Cumplidos los requisitos para acreditar la calidad de elector, el presidente de la casilla le entregará las boletas correspondientes. Los integrantes de las casillas electorales, los candidatos, los representantes de partido y los de los candidatos, cuando no estén incluidos en las listas electorales de la sección en que actúen, también podrán votar en la casilla, anotándose esta circunstancia en el acta final.

El elector de manera secreta cruzará el círculo de la boleta que contenga el color o colores del distintivo por el que sufragó; acto seguido, el secretario de la mesa directiva anotará en la lista nominal de electores la palabra “votó” a continuación del nombre del elector.

El presidente de la casilla tendrá la responsabilidad de mantener el orden durante la elección con el auxilio de la fuerza pública, si lo creyere conveniente. No permitirá el acceso a la casilla a personas armadas o en estado de ebriedad o que hagan propaganda de cualquier clase o que en alguna forma pretendan coaccionar a los votantes, etcétera.

En este momento, el secretario de la casilla debe recibir los escritos que contengan impugnaciones, así como los que sirvan para hacer valer el recurso de protesta con las pruebas documentales correspondientes que interpongan los representantes.

Una vez llegada la hora que en las respectivas leyes electorales se establezca como cierre de votación (generalmente es a las 18:00 horas), se levantará el acta de clausura, debiendo ser firmada por todos los funcionarios y representantes.

XVIII. ESCRUTINIO Y CÓMPUTO

Una vez cerrada la votación, los funcionarios de casilla procederán a inutilizar las boletas sobrantes, por medio de dos rayas diagonales, efec-

tuarán las operaciones relativas al escrutinio y cómputo de los votos emitidos para miembros de ayuntamiento conforme a reglas, tales como: comprobar si el número de boletas depositadas corresponde al número de electores que sufragaron, al término de sacar las boletas de la urna se mostrará a todos los presentes que quedó vacía; a continuación, tomando boleta por boleta, el primer escrutador leerá en voz alta el nombre del partido en favor del cual se hubiere votado, lo que comprobara el otro escrutador. Los votos emitidos se computarán por planilla de candidatos, anotándose un voto por cada círculo cruzado.

Si el elector cruza más de un círculo el voto no se computará; el voto será válido si el elector pone la marca dentro del cuadro en que se encuentren comprendidos los nombres de los candidatos propietarios y suplentes, así como el emblema del partido; de tal modo que a simple vista se desprenda de manera ineludible que votó en favor de determinada planilla.

Cabe aclarar que las boletas depositadas en blanco se considerarán también nulas.

Terminado el escrutinio y el cómputo, se levantará el acta final de escrutinio para la elección de miembros de ayuntamiento, en la que se hará constar el cómputo general y sucintamente todos los incidentes ocurridos durante el proceso de escrutinio y cómputo, así como los demás pormenores que señala la ley.

En varias entidades se dispone que los presidentes de las casillas, al término del escrutinio y computación, fijarán avisos en lugares visibles con los resultados obtenidos.

El acta final de escrutinio se levantará consignando los números con cifras y letras. Deben firmar los miembros de la mesa y los representantes de partidos políticos y candidatos que estén presentes. Los representantes de los partidos políticos y de los candidatos podrán interponer el recurso de protesta en contra del acta final de escrutinio de las casillas.

Una vez realizado lo anterior, el presidente de la casilla bajo su responsabilidad hará llegar al consejo o comisión municipal electoral (o distrital cuando no se contemplen aquellos) lo siguiente: el nombramiento original de los funcionarios de casilla, lista nominal de electores, un ejemplar del acta de instalación de casilla, un ejemplar del acta de cierre de votación, un ejemplar del acta final de escrutinio, las boletas que contengan los votos emitidos, los anulados y las sobrantes y los recursos de protesta que por escrito se hayan presentado.

Dicho paquete de la elección deberá quedar bien cerrado y, sobre su envoltura, firmarán los miembros de la mesa directiva y, si lo desean, los representantes de partido debidamente acreditados que estuvieren presentes, a fin de garantizar su inviolabilidad.

Los representantes de los partidos, de los candidatos y de las fórmulas que hayan participado durante la jornada electoral de esa casilla, podrán solicitar al secretario de la mesa directiva les entregue copias certificadas del resultado del escrutinio y cómputo, mismas que se extenderán a los solicitantes después de levantada el acta final de escrutinio.

XIX. DE LOS RESULTADOS ELECTORALES DE LOS CÓMPUTOS Y LOS CASOS DE LA SEGUNDA VUELTA ELECTORAL

Posteriormente, el consejo o comisión municipal electoral se reunirá en sesión ordinaria, para realizar el cómputo de la elección de miembros de ayuntamiento y expedir las constancias de mayoría correspondientes y acreditar, en su caso, a los regidores que, conforme al principio de representación proporcional, deban integrar el ayuntamiento; así inicia la tercera etapa del proceso electoral, pero una vez iniciados los trabajos éstos no podrán suspenderse ni interrumpirse hasta la terminación del cómputo.

Resulta interesante por novedosa la regulación que establece San Luis Potosí, de que se lleve a cabo una segunda vuelta en las elecciones de ayuntamientos, cuando la planilla ganadora no logre obtener el 45% o más de la votación, ni exista una diferencia de siete puntos porcentuales respecto del segundo lugar.

Al efecto, el artículo 35 de la Constitución de la citada entidad federativa señala:

Cuando en las elecciones para la renovación de los ayuntamientos ninguna de las planillas de candidatos obtenga la mayoría absoluta de la votación total válida emitida en el municipio respectivo, se llevará a cabo una segunda votación, excepto en los casos que establezca la ley.

En la segunda votación participarán únicamente las planillas que hayan obtenido las dos más altas votaciones.

La ley de la materia reglamentará la forma, plazos y términos que regulen esta segunda votación.

Para el caso de que en la segunda votación llegare a ocurrir un empate, el Congreso del Estado designará un Consejo Municipal que ejercer sus funciones, en tanto se realiza la elección extraordinaria correspondiente conforme a la ley de la materia.

Destaca en varias entidades, para conocimiento del público en general, la obligación por parte de dichos comités o comisiones de publicar los resultados consignados en las actas de escrutinio y computación, una vez que haya concluido la recepción de los paquetes electorales.

Para llevar a cabo el cómputo de la votación deben examinarse los paquetes electorales correspondientes a cada una de las casillas de su jurisdicción, separando aquellos que aparezcan alterados; abrirá los que no presenten alteración, siguiendo el orden numérico de las secciones electorales, y tomará nota de los resultados que se hicieron constar en las actas de escrutinio, si estos datos coinciden con los anotados en el acta que obra en poder del comité o comisión, sus resultados se consideran válidos y se computarán. En caso de que no coincidan, se hará el escrutinio y cómputo de la casilla y su resultado será válido.

Si hubieren paquetes que tengan muestras de alteración, serán abiertos; si las actas de escrutinio contenidas en los mismos coinciden con las copias en poder del comité, los datos se sumarán al cómputo; y si no coinciden, se repetirán el escrutinio y el cómputo de la casilla de que se trate, sumándose todos los resultados para obtener la cifra total de la votación del municipio.

Además, admitirá los recursos de protesta interpuestos oportunamente, los que deberán ser turnados al Consejo General del Instituto Electoral correspondiente o en su caso al Tribunal Estatal Electoral; formulará el acta de cómputo municipal con las copias que sean necesarias, haciendo constar en ellas las operaciones practicadas, las objeciones y recursos de protesta que se hayan presentado, así como el resultado de la elección, debiéndose anotar estas cifras con número y letra. Formará el paquete electoral correspondiente que será remitido al Consejo General correspondiente así como una copia del acta del cómputo municipal y de los escritos de impugnación que se hubieren presentado. Otorgándose a los comisionados de los partidos políticos, a los candidatos y sus representantes, el derecho de interponer el recurso de queja contra los resultados anotados en el acta final de escrutinio y cómputo del consejo o comisión municipal electoral, para que de este recurso conozca y resuelva el

Tribunal Estatal Electoral o, en su caso, el Consejo General estatal correspondiente.

Finalmente, los consejos o comisiones municipales electorales, en un plazo (generalmente de 72 horas) rendirán informe detallado de lo que hubieren observado sobre el proceso electoral al Consejo General estatal correspondiente.

XX. LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

Hasta ahora sólo hemos hecho referencia al sistema de la representación proporcional, sin que hayamos explicado en qué consiste, cuál es su operatividad y qué ventajas representa.

Para el jurista Miguel Montes García, el sistema de representación proporcional consiste en que se da participación en el cuerpo colegiado, no sólo a aquel partido que haya obtenido la mayoría relativa de los votos, sino incluso a aquellos que hayan alcanzado un porcentaje importante de la votación total que indique su representatividad y su importancia social.¹¹⁶

Continúa diciendo que para la aplicación de este principio, generalmente se establecen fórmulas electorales, o sea, procedimientos que nos indican cómo sacar un cociente electoral, que cada vez que sea acreditado en su número, por cada uno de los partidos políticos contendientes, le da derecho a obtener uno de los puestos que están en disputa electoral.¹¹⁷

En este orden de ideas, podemos resumir que la representación proporcional procura que determinado organismo colegiado no solamente se integre por aquel partido que obtuvo la mayoría relativa de votos, sino además que estén representadas las corrientes de oposición; es decir, que a pesar de no haber logrado el triunfo, manifestaron suficiente fuerza político-electoral como para que sean consideradas.

Por su parte, la doctrina ha dicho que su importancia radica en una idea de justicia política, que es la de asegurar en los cuerpos colegiados una representación que sea reflejo del cuerpo electoral;¹¹⁸ que asegura una

¹¹⁶ Véase Montes García, Miguel, “Reforma política en los ayuntamientos del país”, *Boletín de Investigaciones Jurídicas*, Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato, núm. 15, julio-septiembre de 1984, p. 197.

¹¹⁷ *Idem*.

¹¹⁸ Natale, Alberto, *Derecho político*, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1979, p. 107.

representación de las minorías en cada circunscripción en proporción exacta al número de votos obtenidos,¹¹⁹ etcétera.

Si los principios del sistema de la representación proporcional son sencillos, en su aplicación ofreció múltiples interrogantes. Para una mejor perspectiva presentamos la problemática que surgió a partir de su implantación en 1977.¹²⁰

En efecto, para su aplicación de una manera concreta, existían una serie de cuestiones técnico-jurídicas que faltó esclarecer. Así, por ejemplo, ¿sólo sería adoptado en los municipios que tuvieran el número poblacional señalado por el artículo 115 constitucional; o bien, en ejercicio de su autonomía política podrían adoptarlo en municipios con población inferior?, ¿cuál sería el método para la aplicación de la representación proporcional?; es decir, ¿se aplicaría a todos los candidatos de la planilla o sólo respecto de los cargos colegiados del ayuntamiento?

A estas interrogantes, las entidades federativas dieron respuestas muy diversas, siguiendo en lo fundamental los datos aportados por Jorge Mardrazo, la panorámica fue la siguiente:

Un primer grupo estuvo integrado por aquellos estados que establecieron el principio, en la elección de los ayuntamientos con población de 300,000 o más habitantes, es decir, en aplicación exacta al artículo 115. El grupo lo conformaron ocho estados que fueron: Baja California, Campeche, Coahuila, Chihuahua, Guerrero, México, Tamaulipas y Veracruz.

El segundo grupo estuvo integrado por los estados que redujeron la cifra establecida en la Constitución federal a 200,000 o más habitantes. Este grupo fue compuesto por cinco estados: Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, Sinaloa y Yucatán.

Los estados del tercer grupo establecieron el principio de la representación proporcional en municipios con 150,000 habitantes o más y los conformaron los estados de: Colima y Chiapas.

El cuarto grupo lo integraron los estados de Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sonora y Tabasco, que establecieron la representación proporcional en municipios con 100,000 o más habitantes.

El quinto grupo lo integraron aquellos estados que fijaron una población menor de 100,000 habitantes para la incorporación del principio de

¹¹⁹ Duverger, Maurice, *op. cit.*, nota 110, p. 160.

¹²⁰ Aunque hay que recordar que dicho sistema ya había sido implantado el 28 de septiembre de 1976, en la Constitución del estado de Nuevo León, cuando se estableció el sistema de “regidores de partido”.

representación proporcional. Fueron los estados de: Durango, Nuevo León y Tlaxcala.

El sexto grupo lo integraron los estados de Baja California Sur y Morelos, que sin hacer referencia al número de pobladores que deben existir para que se incorpore la representación proporcional, sencillamente mencionaron particularmente los municipios en los que esto se hará.

Por último, el séptimo grupo estuvo integrado por aquellos estados que incorporan el sistema de representación proporcional no en base al número de habitantes de los municipios, sino en base al número de integrantes de los ayuntamientos y lo formaron los estados de Zacatecas y San Luis Potosí.¹²¹

Puede verse cómo solamente en lo relativo al número poblacional en que operaría la representación proporcional hubo profundas diferencias.

En lo que respecta a si su aplicación sería a todos los candidatos de la planilla o sólo a los regidores y síndicos, las directrices fueron: Todos los estados de la República establecieron la representación proporcional únicamente para la elección de regidores, aun en aquellos casos en que se preveía una sindicatura colegiada. Así pues, la elección del presidente municipal y de los síndicos se realizó a través del sistema de mayoría relativa.

Con relación al método utilizado para la asignación de los casi unánimemente llamados “regidores de representación proporcional”, la clasificación fue la siguiente:

El primer grupo, estuvo integrado por aquellos estados que establecieron la existencia de un sólo regidor de minoría. Como es obvio, no puede hablarse de un sistema de proporcionalidad cuando es sólo una regiduría la que se asignará por este sistema.

El segundo grupo estuvo integrado bajo un criterio clasificador consistente en la diferenciación expresa, para los efectos de la elección, entre regidores de mayoría y regidores de representación proporcional, es decir el principio de proporcionalidad no es aplicado a la totalidad de los regidores.

La característica del tercer grupo, fue la de establecer el número de regidores de representación proporcional que debe de haber en los ayuntamientos.¹²²

¹²¹ Información obtenida de Madrazo, Jorge, “Un panorama legislativo de la reforma electoral en los estados de la República mexicana”, *Anuario Jurídico*, México, IX, 1982, pp. 159 y ss.

¹²² *Idem*.

Con la reforma a la Constitución federal realizada en 1983 se suprimió el límite poblacional para que de esta manera todos los municipios se vieran favorecidos con la aplicación del principio de representación proporcional; por otra parte, en el mismo decreto de reforma se estableció el 4 de febrero de 1984 como plazo para que los estados adecuaran sus constituciones particulares y su legislación ordinaria a las nuevas estipulaciones del artículo 115.

El ejercicio de revisión de la nueva normatividad realizada muestra las siguientes características y tendencias:

En todos los estados, las constituciones locales fueron reformadas para incorporar el principio de que todos los ayuntamientos se complementarían con municipales o concejales de representación proporcional.

Se mantuvo la decisión de que la representación proporcional sólo se aplicara para la elección de los regidores.

Se definió que para los efectos de la elección, se hiciera una distinción expresa entre los regidores de mayoría y los regidores de representación proporcional.

El número de regidores de representación proporcional se estableció de acuerdo al número de regidores de mayoría, o bien conforme a la población municipal.

En ningún caso el número total de regidores de representación proporcional es superior a cinco, ni mayor del 25% del ayuntamiento. La mayoría de las entidades federativas han establecido que bajo ningún concepto podrán atribuirse a un mismo partido político minoritario más de dos asientos de representación proporcional.

Los requisitos que se exigen a los partidos políticos para otorgar regidurías de representación proporcional son variables pero, por lo general, destacan las siguientes:

1) Haber registrado planillas por lo menos en una tercera parte de los municipios del estado.

2) No haber obtenido el triunfo por el sistema de mayoría relativa.

3) Haber obtenido por lo menos el 1.5% de la votación total emitida en la elección del ayuntamiento correspondiente.

Las fórmulas electorales para la aplicación de la representación proporcional varían de estado a estado, pero en lo general, se pueden observar los siguientes criterios:

1) En los casos en que debe de repartirse un solo puesto minoritario, éste se atribuye al partido que obtenga el segundo lugar en la votación, siempre y cuando satisfaga los requisitos legales.

2) En lo general, las posiciones de representación proporcional se asignan mediante la obtención de un cociente electoral simple o natural y mediante el resto mayor decreciente en su caso.

3) En otros casos, el primer puesto se asigna al partido que obtenga el segundo lugar en votación, el segundo al que hubiere logrado el tercer lugar y, así sucesivamente, siempre y cuando los partidos alcancen el mínimo de votación exigido por la ley.

4) La regla general es que los regidores de representación proporcional se asignan a los partidos políticos minoritarios de entre sus candidatos inscritos en las correspondientes planillas como primer y segundo regidor, en su caso. Algunos estados sin embargo, exigen a cada partido político dos planillas: una para la elección de mayoría y otra para la de representación proporcional.

XXI. EL CONTENCIOSO ELECTORAL MUNICIPAL

1. *Origen y desarrollo del tribunal electoral*

Como se recordará, la idea de crear un tribunal electoral surgió en el contexto de la llamada “renovación política”, emprendida por el entonces presidente de la República, Miguel de la Madrid; en las audiencias populares que se celebraron en 1986 para recabar opiniones que definieran el alcance y propósitos que debería tener la nueva legislación electoral, diversas voces apoyaron la existencia de un organismo jurisdiccional que se encargara de la resolución de los recursos electorales.

En tal sentido, baste señalar a los tratadistas Héctor Fix-Zamudio y Jorge Madrazo, quienes coincidieron en la creación de cortes o tribunales electorales para encauzar globalmente los procedimientos contenciosos electorales, siguiendo la tendencia contemporánea que se evidencia en el derecho electoral comparado.¹²³

Resultado de dichas inquietudes, la legislación electoral de entonces (Código Federal Electoral), recogió en su articulado la figura del Tribunal Contencioso Electoral, en el devenir del tiempo vino a constituir un lejano antecedente del actual Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹²³ Véanse las ponencias de Fix-Zamudio, Héctor y Madrazo, Jorge, “El contencioso electoral”, *Renovación política electoral. Audiencias públicas de consulta*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1986, t. I.

2. Breve semblanza de los tribunales electorales estatales

En las legislaciones electorales locales se observan dos formas distintas para denominar a los organismos jurisdiccionales en materia electoral a saber: Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas reciben la acepción de Tribunal Electoral del Estado o Tribunal Estatal Electoral, los cuales son definidos como el órgano de legalidad y plena jurisdicción en materia electoral, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, con patrimonio propio.

En los estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Hidalgo, Querétaro y San Luis Potosí forman parte del Tribunal Superior de Justicia y funcionan en cada caso a través de Salas Electorales; en el caso de Baja California y Quintana Roo existe el Tribunal de Justicia Electoral, que forma parte del Poder Judicial del Estado, siendo autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones; en Aguascalientes se denomina Tribunal Local Electoral y en el estado de Veracruz se establece como Tribunal Estatal de Elecciones.

Es de destacarse que a excepción del estado de Guerrero, que funciona con Salas Regionales distribuidas en el territorio estatal, la Sala Superior o el propio Tribunal Electoral, al igual que los órganos centrales electorales, tienen su domicilio oficial en la ciudad capital.

Por cuanto a la designación de los integrantes del Tribunal Electoral Estatal, las Constituciones de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco y Zacatecas coinciden en señalar que será hecha por la Legislatura local correspondiente, en el caso de Baja California Sur, el Estado de México, Morelos, Oaxaca, Tabasco y Zacatecas, las propuestas de los magistrados electorales las presenta el Tribunal Superior de Justicia; en Baja California y Chihuahua, los candidatos surgen a partir de la convocatoria que el propio Congreso emite; en Hidalgo y Jalisco son a propuesta de los partidos políticos; y en Nuevo León del propio Congreso por consenso o insaculación por el Pleno del Congreso.

Respecto a la integración de este organismo jurisdiccional varía, así, por ejemplo, en Baja California y en el Estado de México se constriñe a

tres magistrados numerarios y dos supernumerarios; en Chihuahua se integra por tres magistrados; en Jalisco, como se trata de una Sala Superior, y varias de primera instancia, la primera por cinco magistrados y las otras por tres magistrados; en Oaxaca por tres numerarios y por tres supernumerarios; en Guanajuato y Tabasco, por cinco magistrados numerarios y dos suplentes; en Chiapas por cinco magistrados supernumerarios y uno fungirá como presidente; en Tamaulipas, por cuatro magistrados numerarios y uno supernumerario; en Tlaxcala por tres magistrados numerarios y un supernumerario y jueces instructores; en Quintana Roo y Zacatecas en razón de que son dos salas, la primera se integrará por cinco magistrados electorales y la segunda por tres magistrados.

XXII. DE LA RENOVACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS EN MUNICIPIOS QUE SE RIGEN POR NORMAS DE DERECHO CONSUETUDINARIO

Para concluir, señalamos algunos aspectos de la elección de las autoridades municipales basadas en el derecho consuetudinario, esto es, regidas por los usos y costumbres, para ello nos paoyamos principalmente en la legislación electoral de Oaxaca, por ser una de las entidades protitípicas de dicho sistema.

El procedimiento electoral consuetudinario lo define como el conjunto de actos realizados por las autoridades electorales competentes y por los ciudadanos de una comunidad, para proponer públicamente a los concejales municipales y para elegirlos, basados en las normas consuetudinarias del municipio.

El procedimiento electoral comprende los actos que consuetudinariamente realizan los ciudadanos de un municipio, los órganos comunitarios de consulta y las autoridades electorales competentes, para renovar a las autoridades municipales desde los actos previos, incluyendo la preparación, las propuestas de concejales, las formas de votación y de escrutinio, hasta el cierre de la elección y emisión de la declaración de validez.

Se consideran municipios de usos y costumbres aquellos que han desarrollado formas de instituciones políticas propias, diferenciadas e inventadas, que incluyan reglas internas o procedimientos específicos para la renovación de sus ayuntamientos de acuerdo a las constituciones federal y estatal en lo referente a los derechos de los pueblos indígenas; aquellos

cuyo régimen de gobierno reconoce como principal órgano de consulta y designación de cargos para integrar el ayuntamiento a la asamblea general comunitaria de la población que conforma el municipio u otras formas de consulta a la comunidad; o aquellos que por decisión propia, por mayoría de asamblea comunitaria opten por el régimen de usos y costumbres en la renovación de sus órganos de gobierno.

La legislación electoral oaxaqueña establece que para ser miembro de un ayuntamiento, de acuerdo a normas de derecho consuetudinario, se requiere: haber cumplido veinticinco años antes del día de su designación; estar en el ejercicio de sus derechos y obligaciones como miembro activo de la comunidad.

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

El Consejo General del Instituto de Oaxaca, en su primera sesión del año electoral precisará qué municipios renovarán concejales bajo el régimen de normas de derecho consuetudinario y en el periódico oficial publicará el catálogo general de los mismos.

Las autoridades competentes del municipio, encargados de la renovación de los ayuntamientos en la comunidad, informará oportunamente y por escrito al instituto de la fecha, hora y lugar de la celebración del acto de renovación de concejales del ayuntamiento.

La asamblea general comunitaria del municipio decidirá libremente la integración del órgano encargado de nombrar a la nueva autoridad, con base en su tradición o previo acuerdo o consenso de sus integrantes. En el órgano electoral podrá quedar integrada la autoridad municipal.

En la jornada electoral se observarán las disposiciones definidas por la comunidad en las formas y procedimientos generales para el desarrollo de la elección.

Se respetarán fechas, horarios y lugares que tradicionalmente acostumbra la mayoría de ciudadanos y ciudadanas para el procedimiento de elección de autoridades locales.

Al final de la elección se elaborará un acta en la que deberán firmar, invariablemente, la autoridad municipal en funciones, los integrantes del órgano que presidió el procedimiento de elección; también será firmada por aquellas personas de la municipalidad que por costumbre deban ha-

cerlo, así como por los ciudadanos que en ella intervinieron y quienes se considere pertinente.

Los ayuntamientos electos bajo normas de derecho consuetudinario no tendrán filiación partidista.

Los órganos y personas que presidieron el procedimiento de elección, a la brevedad posible, harán llegar al Instituto el resultado de la elección.

El Consejo General del Instituto Electoral deberá sesionar con el único objeto de declarar la validez de la elección y expedir las constancias de mayoría de los concejales electos, las que serán firmadas por el presidente y el secretario de dicho consejo.

El director general del Instituto dispondrá las medidas necesarias para remitir las copias de las constancias de validez, en forma pronta, a la Cámara de Diputados para los efectos de ley.

La Legislatura del estado conocerá de la elección de las autoridades municipales por usos y costumbres y ratificará, en su caso, la validez de las mismas y expedirá el decreto correspondiente que enviará para su publicación en el periódico oficial.

Los concejales electos, de acuerdo a las normas de derecho consuetudinario de los municipios, tomarán posesión de sus cargos el primer día de enero del año siguiente al de la elección.

Los miembros del ayuntamiento desempeñarán sus cargos durante el tiempo que sus tradiciones y prácticas democráticas de elección determinen.

En ningún caso podrá exceder de tres años.

El Consejo General del Instituto Electoral conocerá, en su oportunidad, los casos de controversias que surjan respecto de la renovación de ayuntamientos bajo las normas de derecho consuetudinario.