

## CAPÍTULO II

# MICROPOLÍTICA ELECTORAL: PANORAMA LEGISLATIVO DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES

I. Directrices . . . . .	59
II. La teleología del proceso electoral . . . . .	60
III. Concepto e integración del proceso electoral municipal . . . . .	63
IV. Conformación del padrón electoral . . . . .	63
V. Los organismos político-electorales . . . . .	67
1. La Comisión Estatal Electoral . . . . .	68
A. Integración . . . . .	68
B. Funciones . . . . .	69
2. Comités ó Comisiones Municipales Electorales integración y funciones . . . . .	70
3. Mesas directivas de casilla . . . . .	71
VI. Los partidos políticos y el municipio . . . . .	72
1. Protagonismo de los partidos políticos en las actuales democracias . . . . .	72
2. Concepto . . . . .	75
3. Constitución y registro . . . . .	77
4. Declaración de principios . . . . .	78
5. Programa de acción . . . . .	78
6. Estatutos . . . . .	78
7. Derechos . . . . .	80
8. Prerrogativas . . . . .	80
9. Obligaciones . . . . .	80
10. Coaliciones . . . . .	81
11. Las asociaciones políticas . . . . .	81
VII. Requisitos de elegibilidad . . . . .	82
VIII. Registro de candidatos . . . . .	84
IX. Conformación del ayuntamiento . . . . .	85
X. Registro de representantes . . . . .	86
XI. Propaganda electoral . . . . .	86
XII. Boletas electorales . . . . .	86
XIII. Otros documentos . . . . .	87
XIV. De las garantías en las elecciones . . . . .	87

XV. La jornada electoral . . . . .	88
XVI. Desarrollo de la jornada electoral . . . . .	90
XVII. Escrutinio y cómputo . . . . .	91
XVIII. De los resultados electorales de los cómputos . . . . .	93
XIX. La representación proporcional . . . . .	94
XX. El contencioso electoral municipal . . . . .	100
XXI. De la nulidad y sanciones . . . . .	105

## CAPÍTULO II

### MICROPOLÍTICA ELECTORAL: PANORAMA LEGISLATIVO DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES

#### I. DIRECTRICES

Trazada la génesis y el desarrollo electoral del municipio en los diversos textos constitucionales que han regido al país, podemos comprender de mejor manera los principios a los que deben sujetarse nuestras entidades federativas para la regulación de este tipo de comicios.

En el presente capítulo nos proponemos ofrecer las particularidades que a estas prácticas políticas han impreso los estados de nuestro país, para dicha tarea examinamos el régimen constitucional y legislativo local, lo que nos obliga a realizar una serie de consideraciones en torno a la problemática que ello representa.

Primero, como resultado de la estructuración estatal como República federada, cada entidad federativa posee el atributo de autonomía legislativa, esto es, la facultad de crear su propio orden jurídico, de acuerdo con la competencia señalada en la Constitución General de la República;

Segundo, ello provoca que cada uno de los 31 estados federados de acuerdo a factores históricos, sociológicos, políticos, económicos, etcétera, hayan expedido sus respectivos cuerpos normativos (constituciones, leyes orgánicas municipales, electorales, reglamentos, etcétera); presentándose en la actualidad un mosaico heterogéneo y a veces hasta contradictorio respecto de una misma institución;

Tercero, la obtención del material electoral legislativo resulta complicada porque inclusive en dependencias oficiales no cuentan con ejemplares disponibles al respecto;

Cuarto, el material existente, ante la constante dinámica legislativa se encuentra desactualizado; así, por ejemplo, la publicación del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (COFIPE),<sup>96</sup> ha provocado que el derecho local electoral quede derogado o abrogado en su adecuación al nuevo marco jurídico creado;

Quinto, en este sentido y cuando todavía muchos estados están en dicho proceso legislativo de reformas, se encuentran ante el hecho de que

<sup>96</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 15 de agosto de 1990.

algunos principios que inspiraron al mencionado código están siendo objeto de nuevas revisiones;

Sexto, en el caso de nuestro país, la doctrina se ha ocupado muy poco del tema,<sup>97</sup> lo cual implica que contemos con escaso apoyo tanto bibliográfico como hemerográfico, y

Séptimo, 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 etcétera), hasta la calificación de los mismos.

Ante tal perspectiva, para abordar un tema como el que nos ocupa, utilizamos el método comparativo haciendo referencia a la legislación de algunos de los 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 política electoral.

Para ofrecer tal panorámica legislativa, fundamentalmente nos apoyamos en lo que preceptúan las respectivas constituciones, las leyes electorales (vigentes antes de la publicación del CO FIPE), así como orgánicas municipales.<sup>98</sup>

## II. LA TELEOLOGÍA DEL PROCESO ELECTORAL

En términos generales las elecciones representan un logro de las democracias liberales al sustituir a la herencia, cooptación o conquista como medio para la adquisición del poder político, es decir, son el mecanismo al cual recurren las modernas democracias para elegir a las autoridades representativas de la comunidad política.<sup>99</sup>

Su importancia radica en que parten de la expresión popular manifestada al sufragar para investir de legitimidad la toma de las decisiones públicas, sin embargo, cabe señalar que la sola celebración de comicios

<sup>97</sup> Al respecto véase la bibliografía referente a los problemas político municipales, así como del municipio en general, que cita primeramente, Madrazo, Jorge, "La representación proporcional en los ayuntamientos de la República mexicana"; segundo la que aparece al final de la obra, ambos en *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, año I, núm. 2, mayo agosto de 1986, pp. 521-522 y 837-845 respectivamente. Puede completarse en Ruiz Massieu, José Francisco, *Estudios de derecho político de estados y municipios*, México, Porrúa, 1986, pp. 75-89.

<sup>98</sup> El material legislativo consultado fue: Secretaría de Gobernación, *Compilación de las constituciones de los estados de la República*, México, 1986; Escuela Libre de Derecho, et al., *Legislación pública estatal*, México, IMS, 1984, consta de 31 tomos; todas las leyes electorales de las entidades federativas y que aparecen publicadas en *Revista del Tribunal del Contencioso Electoral Federal*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1989.

<sup>99</sup> Véase Moreno Díaz Daniel, *Diccionario de Política*, México, Porrúa, 1980, p. 91.

no produce el efecto antes señalado, pues para ello se requiere de una serie de elementos y contextos que hagan factible tal propósito.

Además cabe tener presente lo señalado por algún sector de la doctrina,<sup>100</sup> en el sentido de que el concepto de democracia no debe constreñirse al aspecto formal de las elecciones, pues no puede concebirse que pueda existir un régimen democrático cuando sus ciudadanos padezcan miseria, cuando sus estados resulten incapaces de promover el desarrollo social, cuando el analfabetismo sepulte las posibilidades de cambio, cuando no exista igualdad de oportunidades para la población.

En el terreno electoral, Mackenzie ha señalado tres aspectos para que las elecciones puedan cumplir con el telos asignado, 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.<sup>101</sup>

Desafortunadamente, observamos que en diversas democracias los anteriores elementos brillan por su ausencia, o la disfuncionalidad de los mismos se ha apoderado del desarrollo de las elecciones, de tal suerte se explica que la protesta ciudadana corra paralela al resultado de los cargos en disputa.

Cabe reconocer que los obstáculos que impiden que el desarrollo de los procesos electorales alcancen su exacta dimensión, son muy variados, y que obedecen a las particulares condiciones que la realidad política ofrece, así en algunos casos: escasa experiencia en la vida democrática producto de prolongadas dictaduras militares; carencia de fuerzas políticas representativas; ausencia de autonomía por parte de las autoridades electorales; reticencia de los poderes públicos por dejar los cargos representativos; la apatía social como consecuencia de los gastados mecanismos del proceso electoral, entre otros.

El abordar las elecciones municipales nos lleva a analizar el marco legislativo con el cual nuestras entidades han pretendido dotar a estas prácticas políticas de la función que hemos comentado, así como a resaltar cuáles, a nuestro juicio, son las fallas que impiden su pleno desarrollo, con la particularidad de que en este tipo de elecciones se trata de las autoridades que de manera más inmediata tienen contacto con la ciudadanía.

100 Véase Nohlen, Dieter, el capítulo "Sistemas electorales: fundamentos y alcances", de su libro *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*, México, UNAM, p. 12; así como Quiroga Lavié, Humberto, "El sistema electoral como factor de alimentación del sistema político y sus relaciones con el comportamiento electoral", en *Justicia electoral*, México, Talleres Gráficos de la Nación, p. 19.

101 En *Elecciones libres*, Madrid, Tecnos, 1962, p. 109.

Respecto a la importancia que reviste la vida política local, Carl Friedrich ha destacado, recordando a un famoso alcalde francés de Lyon, Edouard Herriot:

Cuando desciendo del Estado a la comunidad local me acerco a los seres humanos. Si hablo con un mayor inglés, con otro alcalde ruso o alemán, descubro que tenemos todas las mismas preocupaciones. He ahí por qué creo que reunir a las comunidades locales es la mejor medida para juntar a los hombres.<sup>102</sup>

Independientemente a las anteriores consideraciones, hoy en día, la ciudadanía exige una mayor intervención en estas cuestiones, así se ha unido para protestar, para instar el cambio y para proporcionar ideas y servicios nuevos. Hoy se debaten vigorosamente todas las cuestiones relacionadas con la planeación urbana, la vivienda, la educación y los servicios de asistencia, el gobierno a nivel local se ve nuevamente como parte esencial de la sociedad democrática, no porque el ciudadano haya comprendido la trascendencia de su participación política en este nivel sino porque simplemente desea unos servicios públicos eficaces y ser tratado con estricta justicia.<sup>103</sup>

Como hemos señalado, democracia local y democracia nacional integran un mismo y único sistema, no existe cosa semejante a una especie de “democracia local”, separada y autónoma, y que se justifique exclusivamente en función de la comunidad local dotada de autogobierno. Existe una teoría democrática del Estado y de la sociedad, en cuyo seno se dan diferentes entidades y organismos públicos y privados, así como toda una estructura de actitudes, comportamientos y expectativas. Y el régimen local es parte de esta sociedad.

No desconocemos que a nivel local se produce un bajo grado de participación, tanto de la ciudadanía como de las fuerzas políticas, de tal suerte, en algunos municipios se obtienen los cargos sin oposición, sin confrontación realmente activa y con un predominio poco saludable de los partidos a escala nacional.<sup>104</sup>

Analicemos el porqué de esta situación a la luz del marco legislativo que nuestros estados ofrecen.

<sup>102</sup> En *Gobierno constitucional y democracia*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975, vol. I, p. 4457.

<sup>103</sup> Cfr. Dillys, M. Hill, *Teoría democrática y régimen local*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1980, pp. 141-6.

<sup>104</sup> Respecto a las causales que explican el poco interés en los asuntos político locales, véase el interesante artículo de Carrillo, Ernesto, “La nacionalización de la política local”, en *Política y Sociedad*, Madrid, núm. 3, 1989, pp. 29-46.

### 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”.<sup>105</sup>

En efecto, las elecciones municipales constituyen una larga fase cuya teleología está encaminada a la designación de los munícipes de los ayuntamientos; pero para la realización de esta simple aseveración, tienen que efectuarse una serie de actos y actividades que conjuntados lo hacen viable. Por ello, y a fin de lograr una mejor exposición, resulta conveniente plantear dichas fases constitutivas, y a continuación describir la regulación que los estados de la federación han realizado.

Siguiendo las ideas del autor anteriormente citado, podemos señalar que las fases integrativas 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 organismos 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;

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 el conteo o cómputo de votos, el levantamiento de las actas y documentos relativos a dicha elección, el registro y entrega de las constancias de mayoría (así como las de representación proporcional), y finalmente la calificación de las elecciones.

Desde luego, cabe mencionar que dentro de todas las fases de este proceso pueden presentarse los recursos jurídicos que las leyes electorales establezcan.<sup>106</sup>

En el desarrollo del presente capítulo tomando como base el esquema electoral planteado, sólo realizamos una modificación. Después de examinar los organismos político electorales, nos ocupamos de los partidos políticos.

### IV. CONFORMACIÓN DEL PADRÓN ELECTORAL

Entre las actividades previas a la jornada electoral destaca la existencia de un padrón electoral depurado y actualizado, es decir, un padrón

<sup>105</sup> Quintana Roldán, Carlos F., “Los procesos electorales municipales”, en *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, op. cit., p. 576.

<sup>106</sup> *Idem*, pp. 576-577.

donde hayan sido excluidos los 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 tiene el mismo?, ¿a quién compete desarrollar esas tareas?

Por lo que respecta a la primera cuestión, ya en otra oportunidad hemos apuntado que el padrón electoral es el instrumento que configura al pueblo elector, para que éste exprese su voluntad política al efectuarse las elecciones, por lo que la confiabilidad del padrón es, por tanto, certidumbre de la elección y garantía de legitimidad de la renovación de los poderes.<sup>107</sup>

Es precisamente la configuración del padrón electoral uno de los temas más controvertidos de las elecciones; así, puede observarse que los partidos políticos de oposición centran en este punto sus críticas a fin de desvirtuar el resultado de las mismas. En tal sentido, frases como que fue adulterado el padrón; que el número de electores no corresponden a la realidad; duplicación de gran número de registros, etcétera, son frecuentemente escuchadas.

En tal virtud y en la medida en que se revalore la forma de su depuración y actualización, así como se perfeccionen los mecanismos que regulan las tareas registrales, se contribuirá a fortalecer la legitimidad del proceso mismo.

En nuestro sistema federal la conformación del padrón electoral que se utiliza en las elecciones municipales, se coordina con la propia entidad federativa a la que pertenece el municipio y con la federación, toda vez que se faculta a las autoridades locales (gobernador) para celebrar convenios con el Director General del Registro Nacional de Electores, a fin de que en las elecciones estatales y municipales puedan ser utilizadas las listas de electores y la credencial permanente elaboradas por el Registro Nacional. Es decir, con tal disposición consagrada en varias leyes electorales de nuestras entidades, el padrón electoral depurado y actualizado por un organismo federal en colaboración con los gobiernos de los estados, en los términos del respectivo convenio se utiliza para el proceso electoral que nos ocupa.

Cabe señalar, que en varios estados de la República,<sup>108</sup> se prevé la existencia de un Registro Estatal de Electores con idéntica función a la del organismo que en el plano federal se ocupa de estas tareas. En la práctica, dichos orga-

<sup>107</sup> Véase López Chavarría, José Luis, "Padrón electoral", en *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa, 1988, pp. 231-232.

<sup>108</sup> Ellos son Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Colima, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz.



nismos no tienen una funcionalidad real, puesto que todos los estados que los prevén han celebrado 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.

De tal suerte, estados como Baja California, Baja California Sur, Jalisco, Michoacán, Sinaloa, Sonora, determinan la inscripción ciudadana ante el Registro Estatal de Electores (aunque esta última entidad lo denomina Consejo del Padrón Electoral), o bien, si existe convenio celebrado por el gobernador con las autoridades federales electorales, la inscripción realizada ante el organismo federal concede el derecho de sufragio en las elecciones estatales y municipales; de esta manera, por ejemplo, en la ley de Baja California se recalca que en las elecciones locales es válida la credencial permanente de elector expedida por el Registro Nacional de Electores (a. 92).

Cabe preguntarse si resultaría conveniente que los organismos registrales previstos en nuestras entidades gozaran de una existencia real y poseyeran una autonomía propia, que les permitiera cumplir de mejor manera con estas tareas.

Este postulado que desde una perspectiva teórica resulta atractivo, toda vez que dichos organismos al ocuparse de manera específica de la configuración del padrón de su entidad, asegurarían mayor confiabilidad. Sin embargo, en la práctica resulta discutible, pues como lo han manifestado las distintas fuerzas políticas, que apoyar esta idea sería desconocer que a nivel local lamentablemente la actuación de los organismos locales son presa más fácil de los cacicazgos e intereses regionales.

Vistas así las cosas nos inclinamos por apoyar el mecanismo con el cual se han venido desarrollando estas tareas, es decir, que con la presencia de autoridades federales en los términos que determine el convenio celebrado con las autoridades locales, sea como se configure el padrón no por ello sería descartable que en estas tareas se aprovecharan algunos de los nuevos principios apreciados en el COFIPE.

En todo caso nuestra preocupación se funda en la necesidad de que de una vez por todas se alcance la claridad y consenso necesarios en este tipo de trabajos.

Por otra parte, existen estados, cual es el caso de Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Guanajuato, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y Yucatán, que establecen únicamente que la inscripción debe realizarse ante el organismo que se ocupa de estas cuestiones en el plano federal, de tal manera que en dichos estados es obligación de los mexicanos que estén por cumplir 18 años de edad, en plazos que van de 30 días a seis meses anteriores a la elección ordinaria; el de solicitar con la anticipación debida su inscripción; con lo cual tendrán derecho a que les sea expedida su credencial de elector, misma que les permitirá ejercer el derecho a sufragar.

### *Actividades genéricas*

En las leyes electorales que prevén la existencia del Registro Estatal de Electores, se señala detalladamente el abanico de atribuciones, sin poder detenerme en cada una de ellas, y a fin de que se obtenga una panorámica si bien muy general que nos ayude a tener una mejor perspectiva de la fase en análisis, las describimos a continuación.

Como su mismo concepto lo establece, dichos organismos son una institución permanente con funciones técnico-electorales, dependientes de la Comisión Estatal Electoral, encargados de efectuar, clasificar y mantener actualizada la inscripción de los ciudadanos en el padrón electoral.

Para poder realizar dichas funciones, tendrán delegaciones en las cabeceras de los municipios y en los distritos electorales en que se divida el estado, pudiendo, para el mejor desempeño de sus atribuciones, establecer oficinas y agencias en los lugares que sea necesario, así como encomendar a oficinas estatales y municipales funciones auxiliares de registro.

De entre sus facultades y obligaciones destacan:

- Expedir la credencial permanente de elector.
- Mantener al corriente y perfeccionar el registro de electores en todo el estado.
- Realizar la depuración y actualización del padrón electoral.
- Elaborar las listas de electores y distribuir las entre los organismos electorales.
- Establecer los procedimientos técnicos adecuados para facilitar la inscripción y anotaciones que deban hacerse.
- Rendir los informes y extender las constancias que por conducto de la Comisión Electoral, le soliciten los demás organismos electorales.
- Proporcionar a los partidos políticos las listas nominales de electores, cuando lo soliciten y en los términos que establezca la Comisión Electoral.
- Formular las estadísticas electorales en los comicios estatales y municipales.<sup>109</sup>

De especial mención destacan algunos estados, entre los que se encuentran Campeche, Jalisco y Tabasco que, adoptando los principios apreciados en la normativa federal, prevén dos tipos de listas electorales: básicas y complementarias, mismas que entregarán a los partidos políticos, dentro de los plazos previstos en las mismas para su oportuna supervisión.

Asimismo, en estos mismos estados destaca la creación de un comité estatal de vigilancia en el cual están presentes los partidos políticos y cuya finalidad es la supervisión del desarrollo de las tareas registrales.

<sup>109</sup> Se han listado las funciones más significativas, sin que ello quiera decir que todas aparezcan siempre expresadas del mismo modo en cada una de las entidades federativas.

Cabe señalar que en este apartado las leyes electorales hacen referencia a la sección electoral, que no es más que la demarcación territorial en que se dividen los municipios o distritos electorales para la recepción del sufragio, con base en la cual se elaboran las listas nominales de electores.

Las listas nominales de electores de cada municipio deben clasificarse por secciones y distritos, cuando sea necesario dividir un municipio en varios distritos electorales las listas comprenderán a los electores de cada distrito.

El Registro de Electores, por conducto de sus delegaciones municipales, entregará a las delegaciones distritales las listas nominales de electores ordenadas alfabéticamente y clasificadas por secciones de los electores de cada municipio.

Finalmente, cada delegación distrital fijará las listas nominales de electores en la cabecera del distrito en estrados especiales fácilmente visibles, a fin de que ciudadanos y partidos políticos puedan hacer las impugnaciones pertinentes.

## V. LOS ORGANISMOS POLÍTICO ELECTORALES

El presente apartado constituye una de las partes medulares del proceso mismo, ya que de la integración, funcionamiento y voluntad política manifestada por los organismos electorales, dependerá que las elecciones municipales se desarrollen de manera imparcial; que la aplicación de las normas electorales se realice sin inclinación partidista de ningún tipo.

Respecto a este hecho, claramente Mackenzie ha señalado que no puede inspirar confianza por noble que sea el sistema electoral, si quienes lo aplican no gozan de plena autonomía y por el contrario se hallan a las órdenes directas del gobierno.<sup>110</sup>

En este sentido, desde la perspectiva del derecho comparado, las fórmulas para encontrar la solución al problema de la preparación y organización de las elecciones han sido muy diversas, entre las que se encuentran: que dichas tareas sean realizadas por organismos electorales conformados por gobierno y partidos políticos; que éstas funciones las asuma la administración pública; el poder judicial, o utilizando sistemas mixtos.

En la actualidad no puede decirse que sea un tema acabado, sino todo lo contrario, pues vemos que en diversas democracias se replantean nuevas opciones que vengan a mejorar el desenvolvimiento de sus prácticas electorales.

Al respecto, Jorge Madrazo ha definido a los organismos electorales estatales como “aquellos que tienen a su cargo la preparación, desarrollo

110 Véase Mackenzie, W. J. M., *Elecciones libres*, Madrid, Tecnos, 1962, p. 110.

y vigilancia de los procesos de elección de gobernadores, diputados locales y ayuntamientos.”<sup>111</sup>

En el caso específico de nuestra materia, los organismos cuya intervención directa se dan en el mismo son: la Comisión Estatal Electoral, comités o comisiones municipales electorales y las mesas de casilla.

Al respecto cabe señalar que en Michoacán se incluye dentro de los organismos electorales a los colegios electorales (a. 42); en Nuevo León, al Centro Estatal de Cómputo Electoral (a. 62); en Sinaloa al Tribunal Estatal de lo Contencioso (a. 55) y en Tabasco se distingue porque las funciones asignadas en otras legislaciones a los comités distritales, las conjunta en un organismo que intitula comités distritales municipales (a. 154).

### 1. *La Comisión Estatal Electoral*

La capital de cada uno de los estados federados es la residencia de dicha comisión, a la cual la mayoría de los ordenamientos coinciden en definirla como el organismo autónomo de carácter permanente con personalidad jurídica propia, encargado de la coordinación, preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en toda la entidad. Siguiendo esta tendencia, Querétaro la conceptualiza de igual manera, sólo la denominación varía al llamarla Comisión Electoral del Estado (a. 71).

#### *A. Integración*

Compartimos el punto de vista de Jorge Madrazo, al señalar que la integración y funcionamiento de los organismos electorales son claramente verticales: es a través de un hilo conductor que las decisiones originadas en el gobierno del estado se van ejecutando en cascada en cada uno de los organismos electorales hasta llegar a los escrutadores de las mesas directivas de casilla. En otras palabras, la integración y funcionamiento de los organismos político-electorales responde a la efectividad en el control que el Estado tiene en los distintos procesos electorales.<sup>112</sup>

En efecto, del análisis de todas las leyes electorales, válidamente concluye que la integración de la Comisión Estatal Electoral no es uniforme en todas las entidades federativas; pero que, en general, se forma con la participación del secretario general de gobierno quien, casi en todos los casos, es el presidente de la comisión; por uno o dos comisionados del poder legislativo, designados por la legislatura o por la diputación permanente de entre sus propios miembros; por un notario público, que la propia comisión designa y que en la mayoría de los casos funge como su secreta-

<sup>111</sup> En “Reforma política y legislación electoral en las entidades federativas”, *Las elecciones en México, evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1985, p. 311.

<sup>112</sup> *Ibi dem.*

rio, y por un comisionado o comisionados de los partidos registrados. En algunos estados se hace también participar a uno o dos representantes de los ayuntamientos y también al director de gobernación y al del Registro Estatal de Electores.

### *B. Funciones*

Por lo que respecta a sus facultades, exclusivamente referidas a las elecciones municipales destacan las siguientes:

- Vigilar la aplicación de las disposiciones electorales fundamentales, ordinarias y reglamentarias, y dictar las normas destinadas a hacer efectivas dichas disposiciones.

- Resolver sobre el registro de los partidos políticos locales y de las asociaciones políticas locales, en su caso.

- Resolver sobre los convenios de coalición, frentes y fusiones de los partidos políticos.

- Proveer lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos.

- Expedir la convocatoria de las elecciones y ordenar su publicación en el periódico oficial respectivo.

- Publicar como han quedado integrados los organismos político-electorales.

- Disponer la organización y funcionamiento del Registro de Electores, de todo lo relativo a las bases de colaboración con el registro nacional, y dictar los lineamientos relativos a la depuración y actualización del padrón electoral a utilizar.

- Nombrar a sus comisionados o representantes ante los demás organismos político-electorales y cuidar de su oportuna instalación y funcionamiento.

- Registrar las candidaturas de los miembros de los ayuntamientos<sup>113</sup>

- Investigar, por los medios legales pertinentes, cualquier hecho relacionado con el proceso electoral y de manera especial los que denuncien los partidos políticos contra actos violatorios de la ley por parte de las autoridades o de otros partidos.

- Contar directa o indirectamente con el auxilio de la fuerza pública para garantizar el desarrollo del proceso electoral.

- Resolver las peticiones, consultas y controversias que le sometan los ciudadanos, candidatos y partidos políticos sobre los asuntos de su competencia y, asimismo, sustanciar y resolver los recursos que conforme a la ley le competen.

<sup>113</sup> En algunos estados, el registro de candidatos a diputados y concejales o municipales se lleva a cabo en forma concurrente entre la comisión estatal y los comités distritales o municipales, según sea el caso. En otros estados, son sólo estos últimos organismos los que realizan los registros.

—Llevar a cabo la asignación de los regidores de minoría, o representación proporcional.

—En su caso, calificar las elecciones, etcétera.<sup>114</sup>

## 2. *Comités o comisiones municipales electorales: integración y funciones*

Dentro de la escala jerarquizada de los organismos electorales nos encontramos a los comités o comisiones municipales, cuya función se encamina a la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral dentro de sus respectivos municipios.

En cada uno de los municipios en los que se dividen las entidades federativas funciona esta comisión o comité municipal electoral, con residencia en la cabecera municipal.

Dichos organismos están integrados, por lo general, por comisionados o representantes de las comisiones estatales electorales, en un número que varía entre tres y siete, y por un comisionado o comisionados de los partidos políticos. También suelen participar representantes de los municipios y, en algún caso, del legislativo local.

Es bastante común que el presidente del comité o comisión municipal electoral sea el comisionado que designe la comisión estatal electoral; el secretario suele ser nombrado por los propios miembros de la comisión o comité municipal electoral.

Para formar parte de estos organismos, las leyes electorales exigen una serie de requisitos como la residencia, la cual varía; así por ejemplo, en el estado de Morelos requiere ser originario del municipio respectivo o tener un año de residencia mínima antes de la elección; en otros, este plazo puede ser menor, como en el Estado de México en que la residencia efectiva debe ser de seis meses (aa. 55 y 74 respectivamente).

Destacan igualmente el gozar de reconocida probidad, modo honesto de vivir, no desempeñar cargos o empleos públicos en la Federación, en el estado o en el propio municipio y poseer los conocimientos suficientes para desempeñar sus funciones.

Dentro de las funciones más importantes de los organismos que nos ocupan, destacan:

—Registrar de manera concurrente las candidaturas a munícipes o concejales.

—Nombrar a los ciudadanos que deban integrar las mesas directivas de las casillas electorales de sus respectivos municipios.

<sup>114</sup> Este listado no es limitativo sino ejemplificativo, se han enumerado las funciones más constantes y significativas de las comisiones estatales electorales, sin que ello quiera decir que todas aparezcan del mismo modo en cada una de las entidades federativas.

—Registrar los nombramientos de los representantes de fórmulas que actúen en el municipio.

—Entregar a las mesas directivas de las casillas la documentación electoral correspondiente.

—Resolver sobre las peticiones y consultas que se le sometan y sean de su competencia.

—Hacer el cómputo de los votos emitidos en las elecciones de ayuntamientos.

—En su caso, expedir la constancia de mayoría, así como las de representación proporcional a los candidatos a municipales que mayores votos hubieran obtenido.<sup>115</sup>

Particular mención debe hacerse de la legislación electoral de Quintana Roo, que suprimió las comisiones municipales como organismo político electoral, ya que su artículo 56 solamente establece con esa calidad a la Comisión Estatal Electoral, a los comités electorales y a las mesas directivas de casilla. Los comités electorales tienen a su cargo tanto las funciones encomendadas en otras legislaciones a los comités electorales distritales como a los comités municipales electorales. En los artículos siguientes de esa ley, se establece la particular forma de integrarse de estos comités electorales, señalando al respecto que dentro de éstos se encontrarán dos representantes del municipio o municipios que integren el distrito.

### 3. Mesas directivas de casilla

Los municipios de las entidades federativas se dividen en secciones electorales; en las secciones electorales hay mesas directivas de casilla, cuya función es la recepción, escrutinio y cómputo del sufragio popular.

Las mesas directivas de casillas están integradas de la siguiente manera: invariablemente por cuatro personas (presidente, secretario y dos escrutadores), destaca el caso de Michoacán en cuyo artículo 73 incluye además a un comisionado designado por cada partido político registrado.

En lo que respecta al mecanismo de designación tanto el presidente como el secretario son designados por los comités o comisiones municipales, es en los escrutadores donde se aprecian dos tendencias, la primera que se inclina por seguir el mismo mecanismo de designación del presidente y del secretario, la segunda, que determina que los escrutadores se designarán por insaculación, tomando como base los listados que al efecto propongan los partidos políticos, son los casos de Campeche (a. 64), Chihuahua (a. 97), Durango (a. 93), Michoacán (a. 73), Nayarit (a. 64), Nuevo León (a. 90), Querétaro (a. 98), Tabasco (a. 181) y Tamaulipas (a. 96).

115 Este listado no es limitativo sino ejemplificativo.

Los funcionarios de las mesas directivas de las casillas deben ser ciudadanos residentes en la sección respectiva, en ejercicio de sus derechos políticos, de reconocida probidad, que tengan modo honesto de vivir y los conocimientos suficientes para el desempeño de sus funciones. Además de los funcionarios que integran las mesas directivas, en cada casilla, el día de la jornada electoral pueden estar presentes los representantes de partidos y de los candidatos acreditados que participen en la elección.

Entre las funciones que deben desempeñar los integrantes de las mesas directivas de casilla, tenemos las siguientes:

- Instalar y clausurar la casilla.
- Recibir la votación.
- Efectuar el escrutinio y cómputo de la votación.
- Permanecer en la casilla electoral desde su instalación hasta su clausura.
- Formular y firmar las actas de instalación, cierre de votación y finales de escrutinio.
- Integrar en los paquetes respectivos la documentación de la elección y hacerla llegar al organismo político-electoral que corresponda, etcétera.

Por su parte, cada uno de los funcionarios de la mesa directiva tiene sus obligaciones precisadas en la ley, que más adelante reseñaremos.<sup>116</sup>

Asimismo, cabe aclarar que en cada uno de los organismos descritos de manera pormenorizada y en cada una de las leyes, se establece la fecha de su instalación, el quórum de asistencia y de votación, el número de sesiones en el mes, así como otras particularidades que, en virtud de la óptica general con que venimos desarrollando el tema no es necesario profundizar.

## VI. LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y EL MUNICIPIO

### 1. *Protagonismo de los partidos políticos en las actuales democracias*

Acertadamente ha señalado Maurice Duverger, que la vida política de los estados contemporáneos se ha venido desarrollando en la ruta de los partidos políticos, que “en 1850 no se conocía lo que hoy en día entendemos por partido político, pero un siglo después en toda democracia existen estas instituciones”.<sup>117</sup>

<sup>116</sup> Al hablar del desarrollo electoral.

<sup>117</sup> Véase Duverger, Maurice, *Los partidos políticos* México, FCE, 1957, p. 15.



En este sentido, el tratadista Pérez Serrano nos recuerda cómo a principios del presente siglo Minghetti se quejaba de que apenas se estudiaban estas organizaciones y de que casi no se les mencionaba en los tratados.<sup>118</sup>

Todavía en 1932 Neumann insiste en que para comprender el funcionamiento de los gobiernos actuales, falta abordar el examen de los partidos político.<sup>119</sup>

Lo cierto es que hoy en día los partidos políticos constituyen los protagonistas principales de la actividad estatal, y el grueso de la doctrina que han centrado su atención 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”.<sup>120</sup>

Es decir, “un sistema de gobierno funciona de diferente manera si hay bi o multipartidismo, un sólo partido o un partido predominante”.<sup>121</sup>

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 electoral* sólo pueden entenderse en conexión al régimen de partidos que exista en un determinado Estado.<sup>122</sup>

Este hecho en el cual los partidos políticos se han apoderado de las riendas de la actividad estatal, es lo que se ha denominado “partidocracia”.<sup>123</sup>

Cabe destacar, que a pesar de la abundante literatura que sobre los partidos políticos en la actualidad existe, es un tema que sigue requiriendo su investigación, puesto como ha afirmado el doctor Pedro de Vega, entre más se investigan y conocen aspectos parciales y concretos de la realidad, más confusa, huidiza y problemática se torna la realidad en su conjunto. Así, las grandes leyes que otrora sirvieron como criterio orientador para comprender el origen, el desarrollo y la actuación de los partidos se han convertido en meras elucubraciones teóricas, cuya verificación empírica resulta

118 En Pérez Serrano, Nicolás, *Tratado de derecho político*, Madrid, Civitas, 1976, p. 321.

119 Neumann, Franz, *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Barcelona, Anagrama, 1980.

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

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

122 Véase al respecto Leoni, Francesco, *La regulación legislativa del partido político*, Madrid, Editora Nacional, 1969, p. 6; Lucas Verdú, Pablo, *Curso de derecho político*, Madrid, Tecnos, 1984, vol. IV, p. 565.

123 En este sentido véase Lombardi, Giorgio, “Corrientes y democracia interna de los partidos políticos”, en *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), núm. 27, mayo-junio 1982, p. 9, en donde señala que el fenómeno de la partidocracia se acentuó en Italia en los años cincuenta, y que fue tan criticado por Giuseppe Maranini, calificándolo como el “tirano sin rostro” en su conocida obra *Miti e realtà della democrazia*, Milán, 1958.

cada vez más difícil, cuando trasciende el marco histórico y geográfico desde el que fueron pensadas.<sup>124</sup>

Es por todas estas consideraciones que resulta de suma importancia analizar su regulación dentro de nuestro sistema federal, para tal propósito, 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, las entidades federativas, de acuerdo a sus particulares circunstancias sociales, políticas e históricas, los han regulado de muy diversas maneras, presentándose un mosaico heterogéneo y a veces hasta contradictorio.

En el único punto en que existe coincidencia en la normativa local, desafortunadamente es en que no se observan lineamientos jurídicos propios que la diferencien del sistema electoral federal, es decir, que no se aprecian innovaciones sustanciales que contribuyan a mejorar la presencia de estas organizaciones en sus prácticas electorales.

En tal sentido, la realidad nos muestra leyes copiadas literalmente de la legislación federal, por lo cual no es de extrañar que en este “mimetismo legislativo”, en muchas ocasiones se desvirtúen principios válidos para el plano federal, pero no para el ámbito local.

Así, la contienda en las elecciones municipales se realiza con los partidos políticos nacionales, y no con partidos políticos locales; es decir, en este tipo de comicios —salvo contadas excepciones—, no se aprecian partidos o asociaciones políticas nuevas, creadas a la luz de los lineamientos que la normativa local ofrece.

La explicación a este hecho se encuentra en las exigencias requeridas para su constitución, que en algunos casos superan a las señaladas en la legislación federal, así como a circunstancias de tipo sociológico que ya destacaremos en el penúltimo de nuestros capítulos.

Sobre la regulación que respecto a las organizaciones políticas han realizado nuestras entidades, resulta muy completa la panorámica que ha proyectado el destacado jurista mexicano Jorge Madrazo, cuando señala:

—Nueve estados de la Federación no aceptan la existencia de partidos políticos locales. Los procesos para la elección de ayuntamientos se dan solamente con la participación de los partidos políticos nacionales. Estos nueve estados son: Aguascalientes, Jalisco, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas.<sup>125</sup>

<sup>124</sup> En *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1977, p. 8.

<sup>125</sup> Información obtenida de su trabajo “Los partidos políticos y el federalismo mexicano”, en *Revista del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Durango*, México, octubre 1982-marzo 1983, número 8 y 9, pp. 41-42.

—Cinco estados aceptan, no sólo la existencia de partidos políticos locales, sino también de asociaciones políticas locales; ellos son: Baja California Sur, Coahuila, Guerrero, Sonora y Tlaxcala.

—Catorce estados aceptan la existencia de partidos políticos locales, pero no de asociaciones políticas locales; son: Baja California, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Hidalgo, México, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco y Veracruz.

—Los estados de Campeche, Puebla y Yucatán aceptan la existencia de asociaciones políticas locales, pero no de partidos políticos locales.

A este respecto debe considerarse que esas asociaciones no pueden participar por sí mismas en procesos electorales locales. Solamente pueden participar en las elecciones locales mediante un convenio de incorporación a un partido político nacional.<sup>126</sup>

Así, por ejemplo, en el artículo 31 de la ley electoral de Puebla 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; similar supuesto se encuentra en la de Yucatán en su artículo 41 (véase cuadro 1).

## 2. *Concepto*

En los estados que aceptan la integración de partidos políticos locales o estatales 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 estatal y municipal y, en tanto organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio libre, secreto y directo.

De particular mención resulta la ley electoral de Tabasco, cuyo artículo 28 define a los partidos políticos como formas de organización política, que constituyen entidades de interés público, que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática del Estado, que contribuyen a la integración de la representación estatal y, como organizaciones de ciudadanos, hacen posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público; el artículo 21 de la ley electoral de San Luis Potosí simplemente expresa que los partidos constituidos conforme a dicha ley son organismos para fines electorales y de orientación política, que en el cumplimiento de sus funciones contribuyen a integrar la representación y la voluntad política popular.

<sup>126</sup> *Ibi dem.*

Cuadro 1  
 LEGISLACIÓN SOBRE ORGANIZACIONES POLÍTICAS LOCALES POR ESTADO

<i>Aceptan integración de partidos políticos</i>	<i>No aceptan la integración de partidos políticos</i>	<i>Aceptan la integración de asociaciones políticas</i>	<i>No aceptan la integración de asociaciones políticas</i>
Baja California Colima Chiapas Chihuahua Durango Guanajuato Hidalgo México Michoacán Nuevo León Querétaro San Luis Potosí Tabasco Veracruz	Aguascalientes Jalisco Morelos Nayarit Oaxaca Quintana Roo Sinaloa Tamaulipas Zacatecas	Baja California Sur Campeche Coahuila Guerrero Puebla Sonora Tlaxcala Yucatán	Aguascalientes Baja California Colima Chiapas Chihuahua Durango Guanajuato Hidalgo Jalisco México Michoacán Morelos Nayarit Nuevo León Oaxaca Querétaro Quintana Roo San Luis Potosí Sinaloa Tabasco Tamaulipas Veracruz Zacatecas

### 3. Constitución y registro

En cuanto a los requisitos exigidos para la constitución y registro de partidos políticos locales, cabe resaltar que en algunos estados sigue siendo la Secretaría General de Gobierno la que lleva a cabo el registro legal de dichos partidos, con lo que se ha hecho caso omiso de la demanda<sup>127</sup> de dejar en manos de las comisiones estatales electorales esta actividad de registro, ya que el estudio de las solicitudes de registro podría tener mejores perspectivas de imparcialidad, en razón de la integración plural de dichos organismos político-electorales. Ellos son: Baja California, Estado de México, Guerrero, San Luis Potosí y Tlaxcala.

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. Así, por ejemplo, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Sonora y Tlaxcala, prevén en cuanto al número mínimo de afiliados del partido en todo el territorio del estado, cifras que van de los 1,000 a los 12,000 asociados.

Los estados que menos afiliados requieren para el registro del partido son Baja California Sur con 1,000 y Colima con 5,000. Por otra parte, hay estados que exigen tan alto número de afiliados que sería extraordinariamente difícil conseguir el registro. En este caso está el estado de Hidalgo que exige no menos de 50,000 afiliados en la entidad.

El mínimo de afiliados que en cada estado se requiere es: en Baja California, 7,500 afiliados mínimo (Mexicali 2,500; Tijuana 2,500; Ensenada 1,500; Tecate 1,000); Baja California Sur: 500 asociados en cada municipio, mínimo en las dos terceras partes del total de municipios; Coahuila y Veracruz: 1% de habitantes de cada municipio; Colima: 5,000 afiliados en el estado; Chiapas: 250 afiliados en cada municipio, mínimo en la mitad del total de municipios, no pudiendo ser menor el número a 25,000 afiliados en el estado; Chihuahua: contar en las dos terceras partes de los municipios del estado igual o mayor al 1.5% del padrón correspondiente a cada uno de ellos, siempre que el número total de sus miembros, en la entidad no sea menor del 1.5% del padrón electoral; Durango: 1,000 afiliados en cuando menos cada uno de los municipios. En las 2/3 partes del total de municipios, mínimo 25,000 afiliados en el estado; Guanajuato 1,000 afiliados en cuando menos cada uno de la mitad de los municipios; Guerrero: 500 afiliados en cada uno en cuando menos las dos terceras partes de los municipios, no menos de 40,000 en la entidad; Hidalgo: 1,000 afiliados en cuando menos las dos terceras partes de los municipi-

<sup>127</sup> Así lo ha propuesto Madrazo, Jorge, en "Reforma política y legislación electoral de las entidades federativas", *cit.*, p. 295.

prios, no menos de 50,000 en la entidad; Michoacán: 200 afiliados en por lo menos 57 de los municipios; México 250 afiliados en cada uno de cuando menos las dos terceras partes de los municipios, no menos de 30,000 en la entidad; Nuevo León: 500 afiliados en cada uno de cuando menos las dos terceras partes de los municipios; Querétaro: 500 afiliados en cada uno de cuando menos las dos terceras partes de los municipios, no menos de 7,500; San Luis Potosí: 1,000 afiliados en cada distrito electoral, no menos de 12,000; Sonora: contar en más de la mitad de los municipios de la entidad, en cada uno un mínimo de 150 afiliados, no menos de 25,000 asociados; Tabasco: contar con más de 1,000 afiliados en cada uno, cuando menos de diez de los distritos electorales uninominales, no menos de 12,000 afiliados; Tlaxcala: 100 afiliados en cada municipio no menos de 4,400 miembros (véase cuadro 2).

#### 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 emanan; 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, 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 reli-

Cuadro 2

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

<i>Exigen más de 10 000 afiliados</i>		<i>Exigen menos de 10 000 afiliados o utilizan otros criterios</i>	
Chiapas	Más de 25 000	Baja California Baja California Sur	7 500 afiliados 500 afiliados en cuando menos la mitad de los municipios. No menos del 5% del padrón electoral estatal.
Durango	Más de 25 000	Colima	2 000 afiliados
Guerrero	Más de 40 000	Chihuahua	El 1.5% o más del padrón electoral, en cuando menos las dos terceras partes de los municipios del estado.
Hidalgo	Más de 50 000	Guanajuato	1 000 afiliados en cuando menos la mitad del total de municipios.
México	Más de 30 000	Michoacán	200 afiliados en cuando menos las dos terceras partes del total de municipios.
San Luis Potosí	Más de 12 000	Nuevo León	500 afiliados en cuando menos las dos terceras partes del total de municipios.
Sonora	Más de 25 000	Querétaro	Más de 7 500 afiliados.
		Tabasco	Más de 1 000 afiliados en cuando menos diez de los distritos electorales uninominales.
		Tlaxcala	Más de 4 500 afiliados
		Veracruz y Coahuila	100 afiliados en cada municipio Más de 4 500 miembros El 1% del total de habitantes en cuando menos las dos terceras partes del total de municipios.

giosos o raciales; los procedimientos de afiliación y los derechos y obligaciones de sus miembros; los procedimientos internos para la renovación 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*

Por lo que se refiere a sus derechos, en términos generales podemos decir que se consignan los siguientes: solicitar ante la Comisión Estatal Electoral, la postulación y cancelación del registro de uno o varios candidatos por causa de fallecimiento o incapacidad; realizar reuniones públicas y actos de propaganda política en apoyo a los candidatos que postulen y a la promoción de los principios que sostengan; designar un representante en cada una de las mesas directivas de casilla en los municipios que postulen candidatos; designar representantes generales para cada municipio en que participen, de acuerdo con lo que al respecto determine la Comisión Estatal Electoral; solicitar a la Comisión Estatal Electoral que se investigue e informe de la actividad de los demás partidos, cuando exista causa razonada para suponer que no cumplen las obligaciones que la ley les marca o que sus actividades se encuentran al margen de la misma, y realizar las actividades de divulgación y capacitación necesarias al cumplimiento de su declaración de principios, programas de acción y estatutos.

## 8. *Prerrogativas*

Respecto a sus prerrogativas, en general se establece: disponer de los medios adecuados para sus trabajos editoriales; contar con un mínimo de elementos necesarios para desarrollar sus actividades encaminadas a la obtención del sufragio popular; gozar de exención de impuestos y derechos estatales y municipales, sobre los bienes o actividades destinadas al cumplimiento de los fines que les son propios; tener acceso en forma permanente a los medios de comunicación; participar del financiamiento público, con base en las reglas que en la misma se determinan.

## 9. *Obligaciones*

En lo que se refiere a las obligaciones de los partidos políticos locales, se encuentran, entre otras, las siguientes: mantener el número de afiliados en el estado y municipios exigidos para su constitución; contar con un domicilio social; editar una publicación periódica; sostener un centro de formación política; comunicar a los organismos correspondientes las



modificaciones en sus estatutos, declaración de principios y programa de acción. La ley electoral de Chiapas no contiene las obligaciones de editar una publicación periódica y de sostener un centro de formación política; las de Chihuahua y Querétaro no contienen la relativa a la edición de la publicación periódica, y las de Sonora, Tlaxcala y San Luis Potosí no hablan de sostener un centro de formación política. Las leyes electorales de los estados de Baja California Sur, Coahuila, Sonora y Veracruz establecen una obligación adicional para los partidos políticos locales, consistente en registrar listas de candidatos de representación proporcional.

### 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 la Comisión Estatal Electoral en algunos casos, o ante la Secretaría General de Gobierno, en otros.

Las leyes electorales de Veracruz y Sonora aceptan también la posibilidad de la integración de frentes y fusiones; las de Querétaro, Hidalgo, Guerrero, Coahuila y Baja California Sur aceptan la de fusión. 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 mínimo de asociados oscila entre 500 y 4,000. 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.

Su registro se realiza ante la Comisión Estatal Electoral o la Secretaría General de Gobierno, dichas asociaciones no pueden participar en forma autónoma en los procesos electorales; la única posibilidad de participación electoral es a través de convenios de incorporación con partidos políticos, tanto nacionales como locales.

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”. Dichas agrupaciones están facultadas para intervenir en los correspondientes procesos electorales, se registran ante la Comisión Estatal Electoral y dentro de los requisitos para su constitución se cuentan el de tener un número de afiliados

equivalente al 5% de los habitantes del municipio y haber celebrado una asamblea municipal constitutiva. Al igual que los partidos políticos, la agrupación de ciudadanos de un municipio debe contar con una declaración de principios, un programa de acción y unos estatutos; en general, tiene los mismos derechos, obligaciones y prerrogativas de un partido político local.

Todas las leyes electorales de las entidades federativas que aceptan la posibilidad de que se constituyan y registren organizaciones políticas locales, con la excepción de la de Michoacán, declaran que el registro de un partido o asociación política local debe ser objeto de publicación en el periódico oficial (véase cuadro 3).

Después de haber visto la reglamentación jurídica de los partidos políticos en nuestro país, entre lo que dispone al marco legal y la realidad existen, profundas diferencias, que señalaremos más adelante al pormenorizar en esta cuestión desde un punto de vista sociológico.

## VII. REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD

Por lo que respecta a las personas que habrán de contender por una plaza en el ayuntamiento, los estados señalan una serie de requisitos, los cuales versan sobre la edad, idoneidad, residencia, así como otras particularidades, entre las que destacan: no pertenecer al Estado eclesiástico, no estar desempeñando otros cargos públicos de la Federación, del estado o del municipio a no ser que se separen dentro del término que las propias legislaciones establecen; no haber sido integrante del ayuntamiento del periodo anterior inmediato, etcétera.

Para los diversos cargos en el ayuntamiento (presidente municipal, síndicos y regidores) las leyes presentan un mosaico heterogéneo de los requisitos que deben poseer cada uno de los candidatos; así, por ejemplo, en lo referente a la edad en las constituciones de Aguascalientes, Chihuahua, Guanajuato, Tabasco, sin hacer distingo en algún cargo, establecen 21 años cumplidos el día de la elección; en Baja California y Yucatán se hace el distingo de que el presidente municipal debe tener 25 años de edad el día de la elección, mientras que en las demás posiciones sólo se exigen 18 años; en Campeche se requieren 25 años para cualquier cargo municipal; mientras que en Colima y Guerrero sólo se pide 18 años indistintamente.

La residencia es otra de las cuestiones que ha preocupado a los legisladores, así en las constituciones de 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; Chihuahua seis meses; Guerrero tres años anteriores a la fecha de la elec-

Cuadro 3  
 REQUISITOS PARA LA CONSTITUCIÓN DE ASOCIACIONES POLÍTICAS LOCALES

<i>Entidad</i>	<i>Órgano ante quien se registra</i>	<i>Número de asociados en el estado</i>	<i>Delegaciones municipales</i>
Baja California Sur	Comisión Estatal Electoral	500 asociados	Contar con delegaciones en la mitad de municipios
Campeche	Comisión Estatal Electoral	500 asociados	Contar con delegaciones en 4 municipios
Coahuila	Comisión Estatal Electoral	3 000 asociados	Contar con delegaciones en todos los municipios
Guerrero	Secretaría General de Gobierno	2 500 asociados	Contar con delegaciones en dos terceras partes de los distritos electorales
Puebla	Comisión Estatal Electoral	600 asociados	Contar con 70 delegaciones en la entidad
Tlaxcala	Secretaría General de Gobierno	2 500 asociados	Contar con delegaciones en 14 municipios
Yucatán	Comisión Electoral del Estado	4 000 asociados	Contar con delegaciones en 71 municipios

ción; Morelos dos años en el municipio o en la población en que deben ejercer su cargo; 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; Yucatán cinco años 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 la Constitución de Baja California Sur se establece un plazo de dos meses previos al día de la elección (no es impedimento el estar desempeñando funciones de docencia); en las de Durango, Michoacán y Tlaxcala, noventa días anteriores a la fecha de elección; Guerrero sesenta días; Hidalgo dos meses de anticipación; Veracruz cuarenta y cinco días antes de la elección, únicamente por lo que hace a los propietarios.

Cabe destacar que en algunos estados las constituciones señalan como requisito el haber terminado la instrucción primaria, como es el caso de Aguascalientes, mientras que las de Coahuila, Morelos y Veracruz sólo establecen que sepan leer y escribir; finalmente, las de otros estados agregan no haber sido condenado por algún delito que merezca pena corporal, cual es el caso de Campeche, Chihuahua y Durango en los últimos diez años.<sup>128</sup>

## VIII. REGISTRO DE CANDIDATOS

Corresponde a los comités o comisiones municipales 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 del 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 del 1.º al 15 de junio del año de la elección; en Coahuila estará

<sup>128</sup> Véase las respectivas constituciones en Secretaría de Gobernación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Compilación de las constituciones de los estados de la República, México, Diario Oficial*, 1986.

abierto 75 días antes de la elección ordinaria de que se trate, y se cerrará 60 días antes de la elección, a las 18 horas; Chiapas del 10 de agosto al 10 de septiembre inclusive; en Sonora del 10 al 15 de junio del año de la elección ordinaria de que se trate; Tamaulipas del 10 al 10 de septiembre; Veracruz del 10 al 20 de julio, etcétera.

Una vez realizado el registro, los comités o comisiones municipales comunicarán a la Comisión Estatal Electoral los datos de los candidatos que hayan registrado. Esta última ordenará la publicación de la misma en el periódico oficial del estado y en un diario de los de mayor circulación en cada municipio.

## IX. CONFORMACIÓN DEL AYUNTAMIENTO

Relacionado a lo anterior, resulta conveniente exponer algunos de los criterios legales en torno a la forma para decidir la integración del ayuntamiento.

Existen estados como Aguascalientes que establecen que el primer regidor tendrá el carácter de presidente municipal, por su parte en su ley orgánica municipal nos dice que los ayuntamientos se renovarán cada tres años y se integrarán con cinco regidores y un síndico, salvo en su capital que tendrá diez regidores y dos síndicos; en Chiapas, su Constitución no hace tal distinción, por lo que se refiere al número de síndicos y regidores, su ley del municipio libre dispone que estará integrado por un presidente, un síndico, seis regidores propietarios y suplentes. En la capital del estado y en los municipios cuya población sea de 150,000 o más habitantes, los ayuntamientos se integrarán hasta con dos regidores más, electos según el principio de representación proporcional; en el Estado de México, su ley orgánica municipal establece: un presidente, un síndico y cinco regidores de mayoría relativa y hasta uno de representación proporcional cuando tengan población hasta de 150,000 habitantes; siete regidores de mayoría relativa y hasta dos de representación proporcional cuando tengan más de 150,000 y dos síndicos y nueve regidores cuando tengan más de 500,000; en Morelos se establece que en municipios con 50,000 habitantes habrá un presidente municipal, un regidor y un síndico; en más de 50,000 y hasta 150,000 habrá un presidente municipal, tres regidores y un síndico; en los más de 150,000 habrá un presidente municipal, cinco regidores y un síndico; en Quintana Roo, su Constitución establece en forma precisa cómo ha de estar integrado; así, tenemos que en los municipios de Othón P. Blanco y Benito Juárez, con un presidente, un síndico, nueve regidores; en los municipios de Felipe Carrillo Puerto, José Ma. Morelos, Cozumel, Lázaro Cárdenas e Islas Mujeres con un presidente, un síndico y seis regidores.

## X. REGISTRO DE REPRESENTANTES

Como lo hemos señalado al hablar de los derechos de los partidos políticos, éstos tienen la facultad de nombrar representantes ante los comités o comisiones municipales electorales 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 prohíbe 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 cien 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 la Comisión Estatal Electoral, 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 del presidente y del secretario de la Comisión Estatal Electoral.

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 la Comisión Estatal Electoral.

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 la Comisión Estatal Electoral a las comisiones o comités, para que sean entregados al presidente de cada mesa de casilla.

### XIV. DE LAS GARANTÍAS EN LAS ELECCIONES

Finalmente y 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. 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 a la comisión o comité municipal electoral.

La jornada electoral representa la cúspide del proceso electoral en cuanto que las actividades tanto de los organismos electorales, partidos políticos, así como como de los ciudadanos estuvieron encaminadas a su preparación para un adecuado desarrollo.

Partimos del supuesto que las actividades de todos y cada uno de los organismos electorales se han desarrollado normalmente, en caso de haberse interpuesto algún recurso, que tuvo su sustanciación debida;<sup>129</sup> de esta manera después de que los organismos político-electorales desplegaron sus funciones inherentes, como la de haber expedido la convocatoria para las elecciones en el plazo que las leyes establezcan y publicado en el periódico oficial respectivo; de tener actualizado y depurado el padrón electoral; registrado los candidatos y representantes de partido; entregado a los presidentes de las mesas de casilla la documentación y elementos de escritorio necesarios, estamos en condición de que la jornada electoral se lleve a cabo.

Cabe destacar en lo referente a la fecha de la jornada electoral que en la actualidad se presentan prácticamente en todos los años, así como en distintos meses, lo cual produce que el resto de la comunidad pierda el interés en el seguimiento de estas prácticas democráticas. Así, por ejemplo, en la ley electoral de Jalisco se dispone que se verificarán el segundo miércoles de febrero del año que correspondan; en Oaxaca el primer domingo de agosto; en Veracruz el primer miércoles de septiembre, al cual declara no laborable, en tanto que Baja California y Guanajuato disponen que sean el primer domingo de ese mismo mes; en Aguascalientes el primer domingo de octubre; en Baja California Sur, Estado de México y Nuevo León el segundo domingo de noviembre, Chiapas el tercer domingo, en tanto Puebla y Yucatán hasta el último domingo; Michoacán se inclina por que sean el primer domingo de diciembre, etcétera.

Por otra parte, cabe resaltar que en estados como Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, las elecciones para gobernador y diputados locales coinciden con la de ayuntamientos; mientras que en otros estados como Coahuila, Chiapas, Estado de México y Veracruz las elecciones de los poderes de las entidades federativas son en distintas fechas, así

<sup>129</sup> Más adelante analizaremos los recursos que proceden a lo largo del proceso electoral, en el apartado "El contencioso electoral".



por ejemplo, en Chiapas para elegir al gobernador y al Congreso local son el primer miércoles de septiembre, mientras que para renovar ayuntamientos son el tercer domingo del mes de noviembre.

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 porque 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 y cuyos resultados son calificados por colegios electorales también distintos.

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 autoridades 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.<sup>130</sup>

Ante esta heterogénea cronología electoral cabe reflexionar sobre la inconveniencia que esto representa, así por ejemplo en estados como el de México, se presenta el caso de que una vez concluido el proceso electoral para designar al gobernador, se inician los trabajos para renovar a los ayuntamientos, lo que implica que la ciudadanía mexiquense se canse de tanto ambiente político.

<sup>130</sup> Cfr., Solano Yáñez, Delfino, "Organismos y procesos electorales", en *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, México, Porrúa, 1987, pp. 240-241.

Si a lo anterior aunamos que apenas transcurran estas últimas elecciones municipales, estarán en puerta las elecciones federales, provoca que se pierda la verdadera dimensión de lo que representan estas prácticas políticas.

En tal sentido creemos sería benéfico para los partidos políticos, desde un punto de vista financiero, que existiese un sistema coordinado en la celebración de las elecciones locales; así por ejemplo podría adoptarse el sistema presente en varias entidades que hacen coincidir en la misma fecha sus procesos electorales, solamente procurando que no concurren a la vez con las federales.

El único propósito que inspiran estas reflexiones es que los partidos políticos centren su atención en cada uno de los procesos electorales, se simplifiquen las tareas electorales, que la atención ciudadana esté presente en la realización de sus comicios, que los medios de comunicación igualmente divulguen el desarrollo de las mismas, y no como hasta ahora, que con tantas elecciones circunstancialmente nos enteramos de la celebración de alguna de ellas.

No desconocemos que para llevar a cabo tal propuesta, resulta necesario que en todo caso se respete la autonomía política de cada una de nuestras entidades; se ponderen las características sociales y políticas de cada una de ellas; no se propicie un mayor control político, que lejos de fortalecer el sistema federal produzca mayores malestares, sin embargo existe esta posibilidad.

## XVI. 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 ánforas 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 electoral y los necesarios para integrar los expedientes electorales y expedir a los funciona-

rios 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 sufraga; 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.

## XVII. ESCRUTINIO Y CÓMPUTO

Una vez cerrada la votación, los funcionarios de casilla procederán a inutilizar las boletas sobrantes, por medio de dos rayas diagonales, y efectuarán 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 comprobará 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 comité o comisión municipal electoral (generalmente a las 72 horas) 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, hasta antes de llegar al comité o comisión municipal.

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.

## XVIII. DE LOS RESULTADOS ELECTORALES DE LOS CÓMPUTOS

Posteriormente, el comité 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.

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 considerarán 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 a la Comisión 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 a la Comisión Estatal Electoral o al organismo equivalente, así como una copia del acta del cómputo municipal y de los escritos de impugnación que se hubieren presentado. Oorgándose a los comisionados de los partidos políticos, a los candidatos y sus representantes, el derecho de poder interponer el recurso de queja contra los resultados anotados en el acta final de escrutinio y cómputo del comité o comisión municipal electoral, para que de este recurso conozca y resuelva la Comisión Estatal Electoral o, en su caso, el organismo correspondiente.

Finalmente los comités o comisiones municipales electorales, en un plazo (generalmente de 72 horas) rendirán informe detallado de lo que hubieren observado sobre el proceso electoral a la Comisión Estatal Electoral.

Los ciudadanos a quienes los comités o comisiones municipales electorales hubieren expedido constancia de haber obtenido mayoría de votos en la elección, deberán presentarla para su registro a la Comisión Estatal Electoral; pudiendo ésta negar el registro, cuando a su juicio, haya irregularidades graves en el proceso electoral.

La propia comisión informará al Congreso del Estado sobre todos los registros que haya efectuado, así como sobre los casos de negativa, haciendo constar, respecto de estos últimos, las causas que los motivaron.

Después de haberse determinado el registro de las constancias de mayoría, la Comisión Estatal Electoral, teniendo a la vista los informes de los comités o comisiones municipales electorales, formulará su opinión en relación a los municipios de representación proporcional.

El Congreso del Estado (o en su caso el órgano correspondiente) al recibir los expedientes que le remita la Comisión Estatal Electoral realizará la calificación de las elecciones.

## XIX. 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 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.<sup>131</sup>

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.<sup>132</sup>

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

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

132 *Ibidem*.

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;<sup>133</sup> que asegura una representación de las minorías en cada circunscripción en proporción exacta al número de votos obtenidos,<sup>134</sup> 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.<sup>135</sup>

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 Madrazo, 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.

<sup>133</sup> Natale, Alberto, *Derecho político*, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1979, p. 107.

<sup>134</sup> Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 5a. ed., Barcelona, Ediciones Ariel, 1970, p. 160.

<sup>135</sup> 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".

—El cuarto grupo lo integraron los estados de Oaxaca, Puebla, Quinta 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 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.<sup>136</sup>

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

En 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.

<sup>136</sup> Información obtenida de Madrazo, Jorge, “Un panorama legislativo de la reforma electoral en los estados de la República Mexicana”, en *Anuario Jurídico*, México, IX, 1982, pp. 159 y ss.



—La característica del tercer grupo, fue la de establecer el número de regidores de representación proporcional que debe de haber en los ayuntamientos<sup>137</sup> (véase cuadros 4 y 5).

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 por Jorge Madrazo, 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.

137 *Ibi dem.*

Cuadro 4  
 ESTADOS QUE INCORPORARON LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

<i>En municipios con población de 300 000 habitantes o más</i>	<i>En municipios con población de 100 000 a 200 000 habitantes</i>	<i>En municipios con menos de 100 000 habitantes o que se basaron en criterios distintos</i>	<i>Se determinó concretamente en qué municipios sin importar el número poblacional</i>	<i>Sin importar el número poblacional, sino con base en el número de integrantes de los ayuntamientos</i>
Baja california Campeche Coahuila Chihuahua Guerrero México Tamaulipas Veracruz	Aguascalientes Colima Chiapas Guanajuato Morelos Oaxaca Puebla Querétaro Quintana Roo Sinaloa Sonora Tabasco Yucatán	Durango Nuevo León Tlaxcala	Baja california Morelos	San Luis Potosí Zacatecas

Cuadro 5  
 SISTEMAS UTILIZADOS POR LOS MUNICIPIOS PARA LA  
 INCORPORACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

<i>Ayuntamientos que se complementan con un solo regidor de minoría</i>	<i>Ayuntamientos que utilizan la representación proporcional para la elección del total de las regidurías</i>	<i>Ayuntamientos que aplican la representación proporcional sobre una parte de las regidurías</i>
Baja California  Coahuila	Aguascalientes  Guanajuato  Nayarit  Oaxaca  Quintana Roo  Tlaxcala  Veracruz	Baja California Sur Campeche Colima Chiapas Chihuahua Durango Guerrero Hidalgo Jalisco México Michoacán Morelos Nuevo León Puebla Querétaro San Luis Potosí Sinaloa Sonora Tabasco Tamaulipas Yucatán Zacatecas

—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.<sup>138</sup>

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.<sup>139</sup>

## XX. EL CONTENCIOSO ELECTORAL MUNICIPAL

De acuerdo con la evolución histórica de los procesos electorales, la teoría política y también la constitucional han delimitado dos tendencias: aquella en la que las responsabilidades del contencioso electoral las asume un órgano jurisdiccional y, en la otra posición, las mismas responsabilidades se confían a la propia asamblea que es consecuencia de la elección. Ambos sistemas contienen atributos y deficiencias que gradualmente se incrementan o se reducen conforme a la realidad histórica y a la capacidad política de cada pueblo; los defensores de cada uno proponen respectivamente, los siguientes argumentos:

<sup>138</sup> Por cociente natural se entiende el resultado de dividir la votación efectiva entre el número de las regidurías de representación proporcional. Cabe destacar que por votación efectiva debemos entender el resultado de deducir la votación total del municipio de que se trate, los sufragios de los partidos políticos que no hayan alcanzado el mínimo de 1.5% de la mencionada votación y los de aquellos que obtuvieron la votación mayoritaria relativa para sus planillas. Por resto mayor de votos se entiende el remanente más alto entre los restos de las votaciones obtenidas por cada partido político, después de haber participado en la distribución de regidurías mediante el cociente natural. El resto mayor únicamente podrá utilizarse si aún quedaren concejalías sin distribuir.

<sup>139</sup> Información obtenida de Madrazo, Jorge, "La representación proporcional en los ayuntamientos de la República mexicana", en *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, año I, núm. 2, mayo-agosto 1986 pp. 528-531.

*Contencioso jurisdiccional.* Se considera que materialmente la acción de juzgar y calificar las elecciones tiene naturaleza jurisdiccional y, en consecuencia, el despliegue de tales atribuciones corresponde a un órgano jurisdiccional. Además, se garantiza la validez de las elecciones, al evitar que los integrantes del órgano involucrado en el proceso electoral se convierta en juez y parte al realizar la calificación de las elecciones en las que contendieron.

*Contencioso político.* Este sistema se apoya en el principio de la separación de poderes. En efecto, en virtud de que cada órgano del poder público es independiente de los otros, no debe involucrarse en las decisiones inherentes a la integración de los demás. Así, la cámara legislativa es la entidad competente para juzgar en última instancia sobre la regularidad o irregularidad del proceso electoral; porque la calificación de las elecciones es un acto político que debe ser realizado por el órgano político que indiscutiblemente tiene la representación de la voluntad política del pueblo.

Independientemente del sistema que cada estado adopte para la calificación de sus procesos electorales, está fuera de toda duda que para garantizar la eficacia de la voluntad política del electorado, el procedimiento de calificación electoral debe reunir los siguientes atributos: la reglamentación debe ser sistematizada y de lenguaje sencillo; los recursos no deben ser complicados para simplificar los procedimientos; debe contener los plazos estrictamente indispensables para la promoción, desahogo y resolución de los recursos; debe delimitar con precisión las competencias, y exigir las mínimas formalidades a los interesados; veamos lo que al respecto han establecido nuestras entidades.

Sobre el particular los lineamientos que han seguido nuestros estados son muy diversos, entre los que tenemos:

—El primero es aquel en que la calificación de la elección la lleva a cabo la legislatura del estado; en este caso se encuentran: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán.

—El segundo sistema consiste en que la legislatura del estado interviene para calificar las elecciones municipales solamente en aquellos casos en que una elección hubiera sido objeto de reclamación, protestas o que por alguna razón se presumiera estuviera viciada de nulidad. En caso de que esta situación no se produjera, la calificación correría a cargo del órgano político-electoral encargado de realizar el cómputo de la elección municipal. En este caso se encuentran Chihuahua, Morelos y Nuevo León.

—El tercer sistema consiste en que la calificación la lleva a cabo el órgano político-electoral cúspide del estado, que por lo general se denomi-

na Comisión Estatal Electoral. En este caso se encuentran el estado de México y Oaxaca.

—El cuarto sistema consiste en que un órgano propio del municipio es el que califica la elección. En Michoacán, Puebla y Zacatecas opera el sistema de autocalificación, es decir, son los presuntos munícipes quienes llevan a cabo la calificación de su elección. Por último, en Sinaloa, Sonora y Querétaro son los ayuntamientos en funciones quienes califican la elección de los munícipes o concejales que habrán de sustituirlos.

En el primer sistema de calificación de elecciones la legislatura del estado, al recibir los paquetes electorales relativos a la elección y el informe rendido por la Comisión Estatal Electoral sobre las mismas, calificará las elecciones, resolviendo los recursos de queja presentados (en ocasiones este recurso lo resuelve el Tribunal de lo Contencioso Electoral), la resolución sobre la calificación es definitiva e inatacable.

Generalmente se observan las siguientes reglas en primer término, la legislatura resuelve sobre la validez de las elecciones por el principio de mayoría relativa. A continuación, se ocupa de los miembros del ayuntamiento electos por el sistema de representación proporcional.

Cabe destacar que las leyes electorales señalan una serie de supuestos en los cuales puede declararse nula una elección, que ya veremos más adelante.

En cuanto al segundo de los sistemas, el artículo 201 de la ley electoral de Puebla dispone que durante los tres días siguientes a la fijación del acta de elección podrá reclamarse su calificación, mediante escrito que, acompañado de las pruebas conducentes, se presenta ante la Junta Calificadora correspondiente, la que lo remitirá al Congreso del Estado junto con la documentación relativa.

De igual manera en algunos otros estados, como Morelos, la calificación de la elección corresponde al Comité Estatal Electoral, pero en el caso de que se interpongan recursos en que se argumenten causas de nulidad deberá resolver el congreso del estado.

En cuanto al tercer sistema de calificación de elecciones municipales, corresponde a la Comisión Estatal Electoral desahogar ésta y expedir las consiguientes constancias de haber obtenido la mayoría de votos, así como declarar que la elección no estuvo viciada y que no existen causas de nulidad del proceso electoral municipal. En este supuesto se encuentra el Estado de México, al respecto, véanse los artículos 136 de su Constitución Política, así como 189 y siguientes de su ley electoral.

En resumen podemos señalar que cuando corresponde a la Comisión Estatal Electoral calificar las elecciones de los ayuntamientos, en algunos casos ese organismo político-electoral cuenta con facultades plenas para calificar y resolver sobre vicios y nulidades y otras veces sólo cuenta con

facultades de calificación, pero no para declarar nulas las elecciones, cuestión que corresponde al congreso del estado.

Finalmente cabe resaltar que tal vez la forma más novedosa de calificar las elecciones de los ayuntamientos resulte la autocalificación por el propio ayuntamiento electo, como lo prevé Quintana Roo en el artículo 35 de su ley electoral, así como los artículos 135 de la Constitución del Estado de Querétaro, y 118 de la Constitución del Estado de Michoacán.

Transcribo el contenido del mencionado artículo de la ley electoral de Quintana Roo, por ser de interés:

Los miembros de la planilla que hubieren obtenido mayoría de votos en las elecciones, a la cual le haya sido entregada su credencial por el organismo electoral correspondiente, se reunirán en el recinto oficial del municipio a las 17 horas del último domingo de marzo, con el objeto de celebrar junta previa para la calificación de la elección.

En dicha junta, de entre sus miembros se designará una comisión integrada por tres presuntos munícipes quienes estudiarán la documentación electoral para la elaboración del dictamen respectivo, mismo que someterán a consideración de los miembros integrantes de la planilla en la junta a la que deberán convocar para la calificación de la elección, en la que se resolverán las dudas que se presenten y harán la declaratoria correspondiente.

Ahora bien, en Quintana Roo se prevé que interpuesto recurso en que se hagan valer causas de nulidad en contra de la resolución de esta "junta previa", sólo corresponderá a la legislatura del estado la declaración de nulidad de las elecciones; en términos similares aparece en la legislación de Michoacán.

En forma notablemente distinta, el artículo 135 de la Constitución del Estado de Querétaro, textualmente señala que: "Los ayuntamientos resolverán sobre la legalidad de la elección de sus miembros, sin ulterior recurso".

Como puede apreciarse, es sumamente variable el sistema de calificación de las elecciones municipales. Estimamos que con la experiencia de los estados que han ido incluyendo en sus legislaciones la autocalificación de elección de ayuntamientos y, desde luego, con una mejor regulación técnica de este proceso de autocalificación, éste deberá ser el sistema que prevalezca como innegable respaldo a la autonomía municipal.

### *Recursos*

Las leyes electorales establecen una serie de recursos con los cuales se puede subsanar algún vicio de legalidad apreciado a lo largo del proceso; en términos generales, se presentan dos tendencias que precisamos a con-

tinuación: un primer grupo en donde los estados prevén la inconformidad, revocación, protesta, revisión y queja.

Un segundo, en donde se contemplan la revocación, la revisión, apelación, protesta y queja.

#### *La inconformidad*

En los estados que prevén este recurso procede contra actos del registro de electores, pudiendo ser interpuesto por los ciudadanos, candidatos, partidos, asociaciones políticas o sus representantes, ante la Comisión Estatal Electoral, quien lo analizará y dictará lo conducente.

#### *La revocación*

Existen estados en que dicho recurso procede tanto en contra de los actos de los comités o comisiones municipales electorales y de la Comisión Estatal Electoral, en otros sólo procede en contra de esta última. Se interpone por los comisionados de los partidos políticos que estuvieren acreditados ante el organismo respectivo, en el escrito se expresará el acuerdo que se impugne, el precepto legal violado y los conceptos de violación, anexando las pruebas de que se dispongan.

#### *La apelación*

En aquellos casos en que la revocación procede sólo en contra de los actos de la Comisión Estatal Electoral, prevén el recurso de apelación; con dicho recurso se impugna la resolución obtenida en la revocación, quien conoce de la apelación es el Tribunal de lo Contencioso Electoral del Estado.

#### *La revisión*

Para aquellas entidades en donde la revocación es procedente en contra tanto de los actos de la Comisión Estatal Electoral como de los comités o comisiones municipales les asiste el recurso de revisión, el cual procede cuando la inconformidad, protesta o revocación no sean tramitados; o tramitados no se resuelvan dentro de los términos legales; o cuando la resolución dictada contrarie algún precepto expreso de la ley. Se interpondrá por quienes hicieron valer la inconformidad, protesta o revocación que la motiva, mediante escrito dirigido al inmediato superior jerárquico del organismo responsable.

En otros casos, este recurso sólo procede contra actos y acuerdos de los comités o comisiones municipales electorales, y en el caso de las resoluciones que dicte sobre la aclaración el Registro Estatal de Electores.

Cabe aclarar que en contra de la resolución obtenida en el recurso de revisión, a este grupo de estados les asiste el recurso de apelación el cual conocerá el Tribunal de lo Contencioso Electoral del Estado.



### *La protesta*

Procede contra los resultados contenidos en el acta final de escrutinio y computación de la casilla.

### *La queja*

El recurso de queja procede contra los resultados consagrados en el acta de cómputo y contra el otorgamiento de las constancias de mayoría o de asignación. Debe interponerse ante el organismo que celebra el cómputo, el cual conocerá y resolverá el colegio electoral o la legislatura del estado, en algunos estados el Tribunal de lo Contencioso Electoral.

## XXI. DE LA NULIDAD Y SANCIONES

Finalmente, las leyes electorales establecen una serie de supuestos en los cuales puede declararse nulo el voto, o toda la votación en sí; así, tenemos que son causas de nulidad de un voto: que el ciudadano que lo emita no tenga derecho a votar, que el votante haya sido cohechado o sobornado.

Por lo que se refiere a la votación, ésta será nula: cuando la mesa directiva de la casilla no haya sido integrada en los términos de la ley; se haya instalado en lugar distinto del señalado; cuando se ejerza violencia física o exista cohecho, soborno o presión de alguna autoridad o particular sobre los funcionarios de la mesa directiva de casilla o de los electores, de tal manera que se afecten la libertad o el secreto del voto y tengan relevancia en los resultados de la votación en la casilla; por haber mediado error grave o dolo manifiesto en el escrutinio de votos que altere sustancialmente el resultado de la votación; cuando la realización de escrutinios se efectúe en locales diferentes a los señalados.

### *De las sanciones*

Asimismo las leyes electorales disponen una serie de sanciones tanto pecuniarias, destitución de cargos, como corporales a aquellos que infrinjan alguna de las obligaciones consignadas en las mismas, por ejemplo: se impondrá multa de diez a cien veces el salario mínimo diario general vigente en el estado, o prisión de tres días a seis meses, o ambas sanciones a juicio del juez, y suspensión de derechos políticos por un año:

—A quien sin causa justificada deje de inscribirse en el Registro de Electores, manifieste datos falsos, o que, estando inscrito, se abstengan de comunicar su cambio de domicilio, o intente registrarse más de una vez; a quien reuniendo los requisitos para ello, se abstenga de votar, o viceversa; es decir, quien estando impedido por ley vote.

*Asimismo, se impondrá la suspensión de sus derechos políticos, hasta por seis años, a quienes habiendo sido electos munícipes no se presenten a desempeñar el cargo, sin causa justificada dentro del plazo que señala la ley.*

*Es de esta manera como hemos recorrido de manera muy general un proceso al que desde una óptica jurídica muy poco se le ha investigado, estamos convencidos que faltan muchos aspectos que es necesario seguir pormenorizando.*