

LOS AYUNTAMIENTOS Y LA INTEGRACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN LOS MUNICIPIOS DE MÉXICO

JAVIER HURTADO*
Y OMAR MACEDONIO**

Se hace una reflexión acerca de la representación proporcional aplicada en el orden municipal de gobierno y su incidencia en la integración de la representación política en los mismos, asimismo –y derivado de esta situación– se analizan algunas de las deficiencias sistémicas que presenta el modelo municipal mexicano.

Palabras clave: representación proporcional, integración de la representación política, municipio, ayuntamiento.

INTRODUCCIÓN

El modelo de organización política del municipio y su evolución legal a través de las distintas reformas constitucionales debe ser la base para emprender un análisis profundo, crítico y sustentado de este orden de gobierno. A la par de esta descripción es también importante reconocer algunos de los asuntos pendientes en la agenda de la Reforma Municipal en México, ya que, a través de estos elementos podremos tener una base mínima para abordar el tema de la representación proporcional; tema que, si bien ha sido objeto de algunos estudios en la esfera federal, a nivel municipal es objeto de confusiones, imprecisiones y desaciertos por los distintos métodos que existen para su aplicación y sobre todo por el desconocimiento de los principios que, en términos politológicos, la fundamentan. De esta manera, podremos puntualizar la forma en que se integra la representación política en los municipios de México por medio de ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional) para finalmente concluir con un diagnóstico de la estructura organizacional del nivel de gobierno municipal en

nuestro país, sus problemas, desafíos y oportunidades.

Para abordar esta problemática se partirá de hacer una breve reflexión sobre la evolución del modelo de gobierno municipal en México desde la promulgación de la Constitución de 1917 hasta nuestros días, poniendo especial énfasis en las confusiones, imprecisiones y diversas interpretaciones que sobre todo en materia de aplicación del principio de representación proporcional se han dado en nuestro país. En el segundo apartado se analiza a detalle lo que a nuestro juicio son los tres principales criterios para la integración de la representación política en los municipios de México, los balances entre mayoría relativa y representación proporcional; los diferentes límites que en cuanto a número de regidores de mayoría relativa y de representación proporcional existen en los municipios de los 31 estados de la Federación Mexicana, así como también el umbral mínimo de votación que se requiere para acceder a la representa-

ción proporcional. Se concluye con una reflexión final sobre los anacronismos que la estructura de gobierno municipal presenta en México.

EL GOBIERNO MUNICIPAL: ESLABÓN PERDIDO EN LA MODERNIZACIÓN POLÍTICA DEL PAÍS

El paradigma de cabildo predominante en México se ha convertido en una figura de gobierno atípica y desfasada de la realidad y avances que en materia de reformas políticas se observan en los órdenes federal y local de gobierno. Por ejemplo: no se sabe si el gobierno municipal es un sistema de corte netamente parlamentario –por ser colegiado– o presidencial, por predominar en su seno la figura del presidente municipal. Más aún: en materia de integración de la representación política no existen los mismos topes (60%) que en el orden federal y en algunas constituciones de los estados se fijan al partido político mayoritario en las cámaras legislativas.

* Profesor investigador titular “C” de la Universidad de Guadalajara y miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

** Asistente de investigación, estudiante de la Licenciatura en Estudios Políticos y Gobierno de la Universidad de Guadalajara.

El proyecto de texto del artículo 115 presentado por Venustiano Carranza leído el 20 de enero de 1917 en el Congreso Constituyente, dejaba sentados los principios en que debería descansar la organización municipal:

1. Independencia de los ayuntamientos (que no existiera ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del estado);
2. Independencia y libertad para la formación de su hacienda; y
3. Personalidad jurídica para todos los efectos legales.

De los tres anteriores, sólo el último se ha cumplido ya que el primero de ellos los ejecutivos locales ha sido ignorado por quienes crearon instancias intermedias supuestamente destinadas al “apoyo” o “fortalecimiento” municipal, en tanto que el segundo ha sido menguado por la intervención de las legislaturas locales en la aprobación de sus leyes de ingresos.

La creación del artículo 115 constitucional por el Constituyente de 1917 (que sustituía al 110 de la Constitución de 1857) vino a terminar con la anterior tradición localista que los estados y municipios del país habían tenido para integrar su sistema de gobierno municipal. A partir de entonces se establecieron principios generales a los que las legislaturas de los estados debían apegarse. Con ello, el diseño institucional de los municipios –para bien o para mal– dejó de ser una competencia estrictamente local. Así, 16 años después, cinco sucesivas reformas vinieron a alterar los criterios de integración de los ayuntamientos:

1. La del 29 de abril de 1933, que prohíbe la reelección continua de munícipes;
2. La del 12 de febrero de 1947, que otorga a la mujer el derecho a votar y ser votada en las elecciones municipales;

3. La de 1977, que introduce el principio de representación proporcional (RP) en los municipios de más de 300 mil habitantes, y el derecho de los partidos políticos nacionales a participar en elecciones estatales y municipales;
4. La de 1983, que obliga a establecer la representación proporcional en todos los municipios del país y otorga a las legislaturas de los estados la facultad de suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros lo que va en contra del primer principio; y
5. La publicada el 23 de noviembre de 1999 que señala que los municipios serán “gobernados” [*ya no administrados como anteriormente decía*] por un ayuntamiento de elección popular.

Todas estas reformas vinieron a homologar un modelo de representación y de gobierno municipal en todo el país, terminando así con la diversidad que le había caracterizado en al menos tres vertientes principales:

1. Entre 1920 y 1930 –según lo señala la investigadora Blanca Acedo en los *Cuadernos de la Agenda de la Reforma Municipal en México*– la duración de los períodos de gobierno de los ayuntamientos era diversa: en algunos era de un año; en otros de dos; y otros se elegían o renovaban por mitad;
2. En lo tocante al sistema de elección, hasta 1975 en Michoacán, Oaxaca, Puebla y Tabasco se votaba por una lista de regidores, y estos, en sesión de cabildo, elegían al presidente, en ocasiones tan sólo por un año; y
3. La Reforma Municipal de 1977, nueve estados del país la aplicaron e interpretaron en el sentido de que todas las regidurías de los ayuntamientos se distribuyeran bajo el principio de representación

proporcional, y no sólo una parte minoritaria de las mismas, como desde entonces se hace. En la actualidad cinco estados de la república –Durango, Guanajuato, Morelos, Tlaxcala y Veracruz– establecen que todos los regidores se asignan bajo el principio de representación proporcional y sólo el presidente municipal y el síndico son electos por el principio de mayoría relativa directamente asignados al partido ganador.

Por lo que toca al periodo de duración de los ayuntamientos, debe precisarse que los trienios municipales son producto de una costumbre –por cierto propia de otra época– que se ha plasmado en las legislaciones locales, pero sin derivar de una restricción u obligación establecida en la Constitución General de la República, puesto que lo único que ésta señala es la prohibición a la reelección continua de los munícipes. Por tanto, nada impide que un estado pueda tener ayuntamientos de una duración diversa a los tres años, pudiendo ser de un período menor o mayor a este. Si persiste el veto a la reelección de los munícipes lo recomendable sería tener ayuntamientos de una mayor duración. En tanto que si se eliminara esta prohibición lo aconsejable sería mantener los períodos de tres años pero con derecho a una sola reelección continua. En todo caso, este es un tema que debe ser definido por la soberanía de cada uno de los estados.

Recordemos que es a partir de 1983 cuando se establecieron –más por la costumbre y la necesidad que por una obligación constitucional– para los municipios del país períodos similares de duración en el cargo; elección bajo el sistema de planillas en donde el cargo de presidente municipal va preasignado; el derecho de los partidos políticos nacionales a participar en elecciones locales; y se reiteró el impedimento a la reelección continua de munícipes. El modelo ha provocado ventajas, desventajas e imprecisiones. De entre

estas últimas destacan las siguientes, que no fueron tocadas por la última reforma realizada en nuestro país en materia municipal:

1. ¿Debe ser el síndico nombrado por el presidente municipal o por el cabildo; o bien, ser electo popularmente en conjunto o en forma separada de los demás miembros del cabildo?, ¿Cuántos síndicos deben existir en un municipio?, ¿Debe ser el síndico un regidor o recaer el cargo en una persona que no ostente representación política? En fin, ¿cuál va a ser el criterio: se definirá una figura y mecanismos exclusivos de elección del síndico o se dejará a la decisión de las legislaturas locales? Peor aún, ¿se justifica que existan síndicos de representación proporcional?
2. El principio de elección por planilla viola el espíritu de las reformas de 1977 y 1983 que introdujo el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos, por cuanto la planilla triunfadora logra hasta el 80% de las regidurías, aún cuando obtenga porcentajes de votación inferiores al 50%.
3. ¿Debe permitirse la reelección continua de munícipes, conservándose los actuales tres años de duración en el cargo; o sólo si se reduce su período a dos años?
4. ¿El criterio de proporcionalidad establecido para la integración de los ayuntamientos debe ser exclusivamente con relación a los porcentajes del número de integrantes del pleno, o debe involucrar también proporciones similares entre porcentaje de representación y porcentaje de comisiones que cada grupo edilicio deba presidir?
5. En materia municipal, ¿qué es lo que debe quedar en la Constitución General de la República, qué en las constituciones locales; y qué en las leyes de gobierno municipal?

6. ¿Ante quién debe ser responsable el presidente municipal: ante el Congreso, ante al Cabildo, o ante ambos? Y, en todo caso, ¿cuáles serían las facultades de uno y otro para sancionarlo?

7. Si en 1977 el criterio de proporcionalidad se estableció únicamente en los municipios de más de 300 mil habitantes ¿por qué, ahora en esos municipios, no se establece como obligatoria la elección de los regidores por demarcación territorial y la separación de la función ejecutiva de la legislativa en el gobierno municipal?

La reforma al artículo 115 constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de diciembre de 1999, –que fue la décima modificación efectuada al texto original del artículo de referencia– no alteró el párrafo segundo de la fracción primera, ni su fracción octava, que contiene la parte política o de diseño constitucional del sistema de gobierno municipal. Por esta razón, los estados de la federación que ya han adecuado su legislación a los nuevos preceptos de dicha reforma no aprovecharon el impulso ni la ocasión para adaptar la estructura de gobierno municipal a las nuevas realidades políticas y sociales que existen en nuestro país.

Como se ve, en materia municipal aún existen muchas asignaturas pendientes. Por ello, no es exagerado decir que este orden de gobierno no sólo es el más castigado en nuestro país en materia presupuestaria, sino que también en lo relativo a inventiva, reforma institucional y capacidad de adaptación a las nuevas realidades. Resulta paradójico que siendo en los estados y municipios donde se inició la alternancia política en nuestro país, en la actualidad su diseño institucional se encuentre más atrasado que el del orden federal de gobierno.

LA INTEGRACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LOS MUNICIPIOS DE MÉXICO

No obstante que el párrafo primero del artículo 115 constitucional establece que “cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine” una de las características fundamentales del orden municipal de gobierno en México es su diversidad y complejidad. Derivado de esta situación los criterios que se utilizan para la integración de la representación política y la elección de sus autoridades son un verdadero mosaico donde confluyen vacíos legales y regulaciones muchas veces contradictorias.

Dentro de esta diversidad, podemos encontrar múltiples criterios para asignar regidores, principios de elección diferenciados (mayoría relativa y representación proporcional), distintas barreras legales para obtener derecho a la asignación de regidores por el método de representación proporcional así como la restricción o permisividad para que el partido mayoritario participe o no en el reparto de regidores por este principio.

Atendiendo esta diversidad, a continuación se presentan algunos temas de sumo interés y controversia respecto a la situación actual del gobierno municipal y la integración de su representación política en nuestro país.

1. ¿El presidente municipal y el síndico son o no regidores?

Una de las confusiones más graves, y de gran alcance a nivel legal, es la que sostiene la diferenciación entre los cargos de presidente municipal y síndico, de los regidores de un ayuntamiento. Es decir, el mero título coloca en una

posición diferente a estos funcionarios respecto a los regidores integrantes del ayuntamiento¹.

La Constitución General de la República al enunciar de manera diferencial que los ayuntamientos estarán integrados “por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine” contribuye a que en algunos estados el presidente municipal y el síndico no se contabilicen como regidores, pues esta imprecisión se evitaría si la Constitución dijera que los ayuntamientos se integraran por regidores de los cuales uno de ellos será el presidente municipal y uno o más fungirán como síndico o síndicos. Sin embargo, esta precisión, paradójicamente, abonaría al anacronismo de este orden de gobierno y a la confusión de las funciones administrativas y gubernativas del presidente municipal y el síndico en el municipio, tal y como se verá en el apartado tres de este trabajo.

Dado que la mayoría de las constituciones de los estados, diferencian al presidente municipal y al síndico de los regidores, estableciendo en muchos casos un mecanismo diferente de elección para los primeros, como si se tratara de autoridades diferentes de otra esfera del gobierno municipal (como de hecho lo deberían ser).

Para muestra basta un ejemplo: El Juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano presentado por la C. Ana María de los Ángeles Soto Almodóvar², candidata a regidora del municipio de Durango, para impugnar la decisión de los organismos electorales del estado de Durango que la privaron del derecho de formar parte de ese órgano de gobierno municipal como regidora de representación proporcional debido a que no contabilizaron como regidores al presidente municipal y al síndico y, en consecuencia, las proporciones entre mayoría relativa y representación proporcional que la Ley establece para ese municipio resultan diferentes.

La peculiar decisión tomada tanto por las autoridades jurisdiccionales del estado de Durango y la sala regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, derivan del hecho de que las leyes del estado de Durango establecen un mecanismo diferente para la elección del presidente municipal y el síndico (que se eligen por mayoría relativa) y los regidores (que se eligen por representación proporcional³), entonces las autoridades al traducir a números absolutos el porcentaje del sesenta por ciento de regidores de representación proporcional que deben integrar el ayuntamiento del municipio de Durango, contaron como un todo solo a los regidores electos bajo el principio de representación proporcional sin incluir al presidente municipal y el síndico pese a que ambos forman parte del mismo órgano de gobierno, votan en él como uno más de sus miembros e incluso hasta uno de ellos lo preside.

Tanto en Durango, como en cualquier otro municipio de México, es evidente que el presidente municipal y el síndico son regidores integrantes del cabildo, de no serlo, estos deberían cumplir dos supuestos:

1. Ser electos en forma completamente separada e incluso en fecha distinta del resto de los regidores.
2. Nunca formar parte del ayuntamiento, con los mismos derechos que la ley concede a los otros regidores.

Por lo que respecta al supuesto número uno, en el caso del municipio de Durango antes señalado, la elección completamente separada no se dio, puesto que se votó por un Ayuntamiento en una misma boleta que contenía los nombres del presidente municipal y el síndico; y abajo, o a la vuelta, una lista de regidores de la que se realizó la asignación correspondiente a cada partido por RP. La existencia de dos boletas diferentes no cabe por que podría darse el caso que la de los regidores recibiera mas votación que la del presidente municipal y el síndico, y entonces sí que se generaría un problema muy grave de legitimidad de las autoridades electas.

De tal manera que, como resulta ilógica la elección separada del presidente municipal y el síndico de la de los regidores, los dos primeros forman parte del ayuntamiento y son regidores.

¹ Otra de las confusiones que en este orden de gobierno existe es la derivada de la utilización del concepto ayuntamiento que la Constitución General de la República hace para designar con él, tanto al órgano de gobierno como al aparato de la administración pública municipal, cuando lo más correcto sería –tal y como algunas constituciones de los estados lo establecen– el reservar el concepto “cabildo” para el primero y de “ayuntamiento” para designar lo segundo.

² Juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano, expediente SG-JDC-1003/2010.

³ El Artículo 16 de la Ley Orgánica del Municipio Libre establece: “Los ayuntamientos de los municipios del estado de Durango se integrarán con un presidente y un síndico electos por mayoría relativa y el número de regidores que a continuación se indica:

I. Durango, 17 Regidores.

II.”

El Artículo 19 de la Ley Electoral del Estado de Durango precisa: “1. El Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del estado; y, estará administrado por un ayuntamiento integrado con un presidente y un síndico electos por mayoría relativa y por regidores de representación proporcional”.

Ahora bien, votar exclusivamente por presidente municipal y síndico sin que el elector pueda ver en la boleta que se le entrega los nombres de los demás regidores y esta sea una lista que los partidos políticos registren ante el organismo electoral y de la cual posteriormente se haga la asignación, nos ubica entonces ante una situación más grave puesto que la elección sería inconstitucional por ser contraria a lo establecido en el artículo 115 que mandata que todos los integrantes de los ayuntamientos deben ser “electos popularmente por elección directa”.

Lo anterior nos lleva a establecer claramente que el presidente municipal es regidor (al igual que el síndico) con la única diferencia de que es el que preside –debida o indebidamente, pero del todo legal– el órgano de gobierno deliberativo y normativo y al mismo tiempo encabeza la administración pública municipal.

Respecto a que no formen parte del ayuntamiento con los mismos derechos que la ley concede a los otros regidores, es una situación que la legislación mexicana no contempla pero que sin embargo es una condición necesaria para la modernización del orden municipal de gobierno.

2. ¿Cuáles son los criterios de distribución de regidores?

En razón de su estructura, y de acuerdo a las legislaciones locales, podemos identificar principalmente 3 criterios para la integración de los ayuntamientos del país en cada uno de los estados de la Federación, a saber:

1. *Criterio poblacional:* Establece diferentes segmentos poblacionales en función de los cuales se asigna un determinado número de regidores.
2. *Criterio diferencial:* Asigna diferentes cantidades de regidores (de representación proporcional y de mayoría relativa) conforme

a una agrupación por municipios de acuerdo a criterios no del todo justificados por el legislador local.

3. *Criterio Electoral:* El número de regidores –por ambos principios, mayoría relativa (MR) y RP– que le corresponden a cada municipio, se establece de acuerdo al número de electores que resida dentro de él.

Por tanto, y derivado de un análisis de los sistemas que manejan los 31 estados de la Federación, se observa que el método de distribución de regidores más socorrido es el poblacional que ha sido elegido por 15 entidades; ocupando el segundo lugar está el diferencial que ha sido adoptado por 12 estados y quedando en tercer lugar el método electoral que sólo aplica en 2 entidades federativas (Coahuila y Nayarit).

Asimismo, conviene puntualizar que sólo dos estados (Aguascalientes y Zacatecas) estipulan en sus legislaciones locales la utilización de un método combinado (diferencial y poblacional).

En este sentido, es necesario analizar si el método poblacional, que es el más común, es también el más efectivo en cuanto a la transformación de los votos en porcentajes de representatividad política. Por su naturaleza, el método poblacional no otorga una proporcionalidad entre los electores y la representación política, si a esto le sumamos que algunos municipios con grandes cantidades de población mas o menos constantes, la participación ciudadana es menor que la que se observa en otros municipios con menor cantidad de población y que por tanto el legislador agrupa en el siguiente rango de municipios, de acuerdo a su población.

Asimismo, debe considerarse la falta de certidumbre que existe en este criterio, puesto que los ajustes en los rangos solo se derivan de los censos poblacionales o de los conteos de población que se realizan cada cinco años, en contraposición a los padrones

electorales que se están ajustando de manera casi permanente.

Además, si se considera que los gobiernos son el resultado de la voluntad popular expresada en las urnas, el método más acorde debería ser el electoral y no el poblacional y mucho menos el diferencial que determina diferencias en los municipios para el número de regidores que le corresponde y la cantidad o método de asignación de los regidores por el principio de representación proporcional, de forma no del todo clara y sustentada en motivaciones políticas, lo que se traduce en que un criterio totalmente circunstancial, se convierta en un método de larga duración.

3. ¿En qué porcentaje se debe aplicar el principio de MR y el de RP?

Tal y como se dijo anteriormente, el sistema de integración de la representación política en los municipios de México presenta numerosos elementos que han sido objeto de debate sobre su aplicabilidad y factibilidad en el contexto del sistema político mexicano. Siguiendo esta línea debemos comprender –en primera instancia–, el bagaje legal que existe en esta materia para después conocer la conformación real de los ayuntamientos en nuestro país.

Cuando se habla de las disposiciones legales que dan origen a los porcentajes de integración de la representación política en los municipios de México, nos remitimos, de manera inmediata, a la regulación particular de cada estado. No obstante, muchas legislaciones locales no presentan, dentro de su marco normativo, los porcentajes determinados para cada principio.

Tratando de subsanar esta laguna regulatoria, varios distinguidos miembros del Poder Judicial (entre ellos algunos magistrados) se han pronunciado a favor de establecer como parámetro deseable el que se establece

en una tesis jurisprudencial elaborada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁴ y que a la letra dice:

el párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 constitucional dispone que para la integración de las legislaturas debe atenderse a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, sin señalar condiciones adicionales, razón por la cual gozan en la materia de un amplio espacio de configuración legislativa y en esa medida están facultadas para imprimir al sistema electoral las particularidades de sus realidades concretas y necesidades, a condición de instaurar un sistema electoral mixto, aunado a que ante la falta de disposición constitucional expresa que imponga a las entidades federativas reglas específicas para combinar los sistemas de elección conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, debe tomarse como parámetro el establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 52 para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, esto es, en un 60 y 40%, respectivamente. Por tanto, las legislaturas estatales, dentro de la libertad de que gozan, no deben alejarse significativamente de las bases generales previstas en la Ley Fundamental, a fin de evitar la sobrerrepresentación de las mayorías y la subrepresentación de las minorías, o viceversa.⁵

Por esta razón, desde su muy particular visión, esta debe de ser la relación que prive en la integración de los cabildos mexicanos, no obstante, esta base presenta tres grandes deficiencias de origen que impiden su habilitación como denominador común:

Primera: La proporción 40 y 60% data de la reforma al artículo 52 constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de diciembre de 1986 mediante la cual se estableció que la

Cámara de Diputados estaría integrada por 300 diputados de mayoría relativa y 200 de representación proporcional, de donde se deriva dicha proporción. Sin embargo la Corte no considero que la reforma al mismo artículo publicada el 06 de diciembre de 1977 establecía una proporción de 25 y 75% para la representación proporcional y la mayoría relativa respectivamente. De tal suerte que surge la pregunta ¿Cuál es el verdadero espíritu del Constituyente Permanente? ¿El 40 o el 25% de representación proporcional?

O mejor, dicho de otra manera, ¿Por qué la Corte no consideró el criterio de la reforma de 1977 en los balances entre mayoría relativa y representación proporcional?, Mas aún en la situación actual de nuestro país –no en 1977 ni en 1986– ¿Qué es lo más adecuado para la gobernabilidad democrática y la eficacia gubernamental? Mayorías del 60 o del 75%. O dicho *contrario sensu* minorías del 40 o del 25% en la integración de los órganos de representación y legislativos del Estado Mexicano.

Segunda: Admitiendo, sin conceder, que el criterio que señala la Corte fuera el adecuado y que la integración de los ayuntamientos de México debiera esta sujeto a esta normatividad, tenemos entonces una grave situación de violación de la regulación, puesto que seis estados de la Federación (Baja California Sur, Coahuila, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca y Tamaulipas) tienen porcentajes de regidores de mayoría relativa superiores al 70%; mientras que en otros trece la proporción mayoría relativa-representación proporcional es favorable a la primera en un porcentaje de entre el 61 y el 70% para los municipios de los estados de Campeche, Chiapas, Chihuahua, Hidalgo, Jalisco,

Estado de México, Michoacán, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Yucatán y Zacatecas (véase tabla 1).

Tercera: La tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede aplicarse por extensión, derivación o analogía a los Ayuntamientos. Si esta resolución de la Corte por sí misma es violatoria de la soberanía de los estados en lo que corresponde a la integración de sus congresos locales más aún lo es quererla aplicar por extensión a la integración de los Ayuntamientos de todo el país. La tesis de la Corte se refiere al artículo 116 constitucional que concierne a los estados no al 115 que se refiere a los municipios.

A la par del sentido inoperante de esta tesis jurisprudencial, podemos visualizar que, además de las diversas variaciones porcentuales entre los principios de mayoría relativa y de representación proporcional en los estados de la Federación, no existe una relación clara entre ambos principios en por lo menos nueve estados de la República (véase tabla 2), o bien se caracteriza por tener altibajos sensibles sin una lógica clara, tal y como se presenta en la actualidad en nueve estados de la República (véase tabla 3).

4. ¿El partido vencedor debe o no participar en el reparto de regidores por el principio de representación proporcional?

Esta cuestión, aparejada a las problemáticas antes abordadas, juega un papel trascendental en la configuración del poder político municipal y como se relaciona con la toma de decisiones vinculantes para la comunidad. Siguiendo esta línea, tenemos que la legislación local es ampliamente diver-

► ⁴ Caso SG-JDC-1003/2010 resuelto en la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por el magistrado ponente Noé Corzo Corral.

⁵ Tesis jurisprudencial P./J. 8/2010 emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

sa: mientras nueve estados permiten la participación del partido que obtiene el triunfo por mayoría relativa, veintidós la prohíben.

TABLA 1
PORCENTAJES DE INTEGRACIÓN DE LOS
AYUNTAMIENTOS POR M.R. Y R.P. EN
CADA ESTADO DE LA FEDERACIÓN^{6,7}

Estado	Mayoría Relativa (%)	Representación Proporcional (%)
Aguascalientes	60.46	39.55
Baja California	59.05	40.94
Baja California Sur	1.26	28.72
Campeche	65.6	34.34
Chiapas	66.86	33.13
Chihuahua	66.04	33.95
Coahuila	73.49	26.5
Colima	60.87	39.12
Durango	15.67	84.32
Guanajuato	16.66	83.33
Guerrero	58.57	41.42
Hidalgo	62.02	37.96
Jalisco	67.90	32.09
Estado de México	61.88	38.11
Michoacán	65.86	34.12
Morelos	22.68	77.30
Nayarit	74.33	26.66
Nuevo León	79.54	20.45
Oaxaca	74.69	25.30
Puebla	71.48	28.52
Querétaro	68.02	31.96
Quintana Roo	68.71	31.29
San Luis Potosí	28.79	71.20
Sinaloa	66.10	33.88
Sonora	66.16	33.82
Tabasco	24	75.96
Tamaulipas	72.66	27.33
Tlaxcala	25.26	74.73
Veracruz	60 ⁸	40
Yucatán	67.66	32.33
Zacatecas	64.92	34.95

Fuente: Leyes Estatales, elaboración propia

TABLA 2
RELACIONES EXISTENTES ENTRE
EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA
Y EL DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL
EN LA INTEGRACIÓN DE
LOS AYUNTAMIENTOS DE CADA
ESTADO DE LA FEDERACIÓN

Entre más integrantes tenga el ayuntamiento
y más grandes sean los municipios.

Menos mayoría relativa Más representación proporcional (-MR) (+RP)	Más mayoría relativa Menos representación proporcional (+MR) (-RP)
Aguascalientes	
Campeche	
Baja California Sur	Nuevo León
Chiapas	Puebla
Chihuahua	San Luis Potosí
Guanajuato	Tabasco
Jalisco	
Michoacán	
Morelos	
Oaxaca	
Querétaro	
Quintana Roo	
Sinaloa	
Sonora	
Tamaulipas	
Yucatán	
Durango	
Tlaxcala	

No obstante, la decisión no gira en torno a permitir o restringir la participación sino mas bien en fijar el parámetro desde el punto de vista de la constitucionalidad: prohibir la

participación reflejaría el espíritu de la reforma política de 1977⁹, que reservaba la asignación por el principio de representación proporcional a los partidos minoritarios siempre y cuando no hubieran obtenido más de 60 constancias de mayoría, lo que en un contexto de alta competitividad electoral excluiría a la primera minoría, es decir, el principio era exclusivamente para las pequeñas minorías.

Ahora bien, la situación que prevalece en los nueve estados que si permiten la participación del partido mayoritario en el reparto de regidores por el principio de representación proporcional, resulta que sería congruente con el espíritu de la reforma de 1986 al mismo artículo constitucional que permitía equiparar porcentajes de votación con representación proporcional siempre y cuando hubiera obtenido el 51 por ciento o más de la votación nacional efectiva o bien, lo permitía para el partido político más votado siempre y cuando no hubiera logrado la mayoría absoluta de escaños en la Cámara de Diputados, recurriéndose entonces a los diputados de representación proporcional para asegurarle la mayoría absoluta en la Cámara al partido más votado.

Mas aún, si bien es cierto que el Distrito Federal no es municipio, en la actualidad el artículo 122 constitucional permite la participación del partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y al menos el 30% de la votación participar en el reparto de diputados de representación proporcional, hasta alcanzar la mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa.

► ⁶ En el porcentaje se incluyen no sólo regidores, sino también presidente municipal y síndico (s).
⁷ Promedio de los diversos porcentajes de integración de los ayuntamientos por ambos principios.
⁸ El artículo 16 del Código Electoral afirma que es facultad del Congreso determinar el número de regidores. La Constitución en su artículo 21 afirma que la representatividad por M.R. debe ser 60 por 40 de R.P.
⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 06 de diciembre de 1977; y que en este caso se refiere específicamente al artículo 54 constitucional.

Por ello, el problema aquí es esclarecer cual debe ser el criterio que debe observarse en los municipios. Empero, el debate de fondo está en si el partido del presidente municipal debe o no tener mayoría absoluta en el ayuntamiento. No obstante, conviene aclarar que, en los estados que se prohíbe la participación del partido mayoritario en el reparto de regidores de representación proporcional, el sistema de elección por planilla le asegura la mayoría y; en aquellos donde si participa en el reparto de regidores de representación proporcional el sistema de asignación de los regidores le asegura la mayoría absoluta. Es decir, actualmente la legislación no posibilita que haya un presidente municipal sin mayoría de regidores de su partido en el cabildo.

Entonces la pregunta es ¿por qué la legislación no permite la realidad que se observa en los órdenes estatal y federal de gobierno donde se da la existencia de gobiernos divididos; o bien lo que ocurre en algunas de las grandes ciudades del mundo donde el partido del alcalde puede no tener mayoría en el Concejo municipal?

5. ¿Cuál es el umbral mínimo de votación que se requiere para acceder a la representación proporcional?

A pesar de que las constituciones locales, los códigos electorales y las leyes orgánicas municipales de todos los estados de la Federación estipulan en su regulación los umbrales mínimos de votación para que un partido político pueda acceder al reparto de regidores por el principio de representación proporcional, resulta más que evidente la necesidad de establecer un parámetro constitucional que de certeza a los procesos y uniforme los procesos.

En la tabla 3 se puede observar que los rangos van desde 1.5 a 15%, predominando en 14 estados el 2% y existiendo 7 más en los que la barrera legal es del 1.5%.

TABLA 3
ESTADOS EN LOS QUE LA PROPORCIÓN MR Y RP EN LOS MUNICIPIOS
NO PRESENTAN UNA RELACIÓN CONSTANTE

Estados en los que la proporción MR y RP en los municipios no presentan una relación constante					
Estado	Criterio de asignación	No. de integrantes	Porcentaje MR	Porcentaje RP	Ganador de MR participa en reparto por RP
Baja California	Municipios con menos de 250,000 habitantes	12	58.33	41.67	No
	Municipios con población entre 250,000 y 500,000 hab.	15	60	40	
	Municipios con más de 500,000 habitantes	17	58.82	41.17	
	Municipios restantes	8	75	25	
Coahuila	Municipios que tengan hasta 15,000 electores	6	83.33	16.67	No
	Municipios que tengan de 15,001 a 40,000 electores en adelante	10	70	30	
	Municipios que tengan de 40,001 a 80,000 electores en adelante	13	69.23	30.76	
	Municipios que tengan 80,001 electores en adelante	14	71.42	28.57	
Colima	Municipios que tengan hasta 25,000 habitantes	10	60	40	No
	Municipios que tengan de 25,001 a 50,000 habitantes	11	63.63	36.36	
	Municipios que tengan de 50,001 a 100,000 habitantes	12	58.33	41.66	
	Municipios que tengan más de 100,000 habitantes	13	61.53	38.46	
Guerrero	Municipios con población menor a 25,000 habitantes	8	62.5	37.5	Si
	Municipios con población de 25,000 a 74,999 habitantes	10	60	40	
	Municipios con población de 75,000 a 114,999 habitantes	13	53.84	46.15	
	Municipios con población de 115,000 a 299,999 habitantes	15	60	40	
	Municipios con población de 300,000 habitantes en adelante	23	56.52	43.47	

Estado	Criterio de asignación	No. de integrantes	Porcentaje MR	Porcentaje RP	Ganador de MR participa en reparto por RP
Hidalgo	Municipios con población menor a 30,000 habitantes	11	63.63	36.36	No
	Municipios con población de 30,000 a 50,000 habitantes	14	64.28	35.71	
	Municipios con población de 50,000 a 100,000 habitantes	18	61.11	38.88	
	Municipios con más de 100,000 hab.	22	59.09	40.90	
Estado de México	Municipios con población hasta 150,000 habitantes	12	66.66	33.33	No
	Municipios con población de 150,000 hasta 500,000 hab.	15	60	40	
	Municipios con población de 500,000 hasta 1,000,000 de hab.	20	60	40	
	Municipios con población de más de 1,000,000 de habitantes	23	60.86	39.13	
Nayarit	Municipios cuya lista nominal sea de hasta 15,000 ciudadanos	9	77.77	22.22	No
	Municipios cuya lista nominal sea mayor de 15,000 y hasta 30,000 ciudadanos	10	70	30	
	Municipios cuya lista nominal sea mayor a los 30,000 y hasta 80,000 ciudadanos	15	77.33	26.66	
	Municipios cuya lista nominal sea mayor a los 80,000 ciudadanos	18	72.22	27.77	
Veracruz	El Congreso determina el número de miembros de los ayuntamientos				Si
Zacatecas	Municipios con población de hasta 15,000 habitantes	12	66.6	33.3	No
	Municipios con más de 15,000 pero menos de 30,000 habitantes	15	66.6	33.3	
	Municipios con más de 30,000 pero menos de 50,000 habitantes	19	63.15	36.84	
	Municipios con más de 50,000 habitantes	22	63.36	36.36	

Fuente: Leyes electorales vigentes, elaboración propia.

- ¹⁰ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de diciembre de 1999.
- ¹¹ Reforma constitucional publicada el 13 de noviembre de 2007 que modificó los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adicionó el 134 y derogó un párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- ¹² La reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se publicó el 14 de enero de 2008.

Si interpretamos que el parámetro constitucional debe ser el 1.5%; esto sería congruente con el espíritu de la reforma política federal de 1977; en cambio si se opta por definirlo como del 2% ese sería congruente con el espíritu de la reforma de 1996. ¿Cuál debe prevalecer?

EL GOBIERNO MUNICIPAL EN MÉXICO: UNA ESTRUCTURA ANACRÓNICA

En México, el orden municipal de gobierno merece revisarse, debatirse y actualizarse. No es posible que a casi 12 años¹⁰ de que se realizara la décima de las trece reformas que ha tenido el artículo 115 constitucional, que es la última que tiene que ver con el diseño institucional de este orden de gobierno, y que habiendo ocurrido en 2007¹¹-2008¹² una reforma constitucional y legal de gran calado en materia político-electoral, la reforma municipal que nuestro país exige haya estado exenta de ese impulso renovador y, hasta la fecha, no forma parte del debate de la reforma política del Estado en México.

Resulta inaplazable establecer qué es lo que debe estar en la Constitución General de la República en materia municipal, y qué corresponde a la soberanía de los estados. Sin dejar de respetar la facultad de autodeterminación que en materia de régimen interior le corresponde a los estados, la Constitución si debería establecer bases generales respecto a los criterios de integración de los ayuntamientos; cuál debe ser el balance al interior de esos órganos colegiados entre mayoría relativa y representación proporcional; si el

TABLA 4. PORCENTAJE DE LA VOTACIÓN TOTAL EMITIDA QUE SE REQUIERE PARA TENER DERECHO A LA ASIGNACIÓN POR REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

Núm.	Estado	Participa vencedor por M.R.	Porcentaje de votación requerido	Fundamento legal
01	Aguascalientes	NO	2 o 2.5	Art. 280 del Código Electoral: 2% Art. 281 del Código Electoral: 2.5%
02	Baja California	NO	3	Art. 79 de la Constitución del Estado
03	Baja California Sur	NO	2-4-6	2 para el caso de partidos, 4 para la coalición de 2 partidos 6 para la coalición de 3 o más partidos
04	Campeche	NO	4	Art. 102, fracción II de la Const. Estatal
05	Chiapas	NO	2-1.5	En caso de coalición se multiplica 1.5% por el número de partidos integrantes
06	Chihuahua	NO	2	Art. 150 del Código Electoral
07	Coahuila	NO	3	Art. 19 del Código Electoral
08	Colima	NO	2	Art. 89 de la Constitución Estatal
09	Durango	SI	2	Art. 283 de la Ley Electoral
10	Guanajuato	SI	2	Art. 251 del Código Electoral
11	Guerrero	SI	2	Art. 17 del Código Electoral
12	Hidalgo	NO	2	Art. 251 de la Ley Electoral
13	Jalisco	NO	3.5	Art. 28 del Código Electoral
14	Estado de México	NO	1.5	Art. 24 del Código Electoral
15	Michoacán	NO	2	Art. 196 del Código Electoral
16	Morelos	SI	1.5	Art. 24 del Código Electoral
17	Nayarit	NO	2	Art. 26 de la Ley Electoral
18	Nuevo León	NO	1.5 o 10	1.5% de los votos en municipios con más de 20,000 habitantes 10% en municipios con menos de 20,000 habitantes
19	Oaxaca	SI	6	Art. 254 del Código Electoral
20	Puebla	NO	2	Art. 323 del Código de Instituciones
21	Querétaro	NO	3	Art. 159 de la Ley Electoral
22	Quintana Roo	NO	4	Art. 40 de la Ley Electoral
23	San Luis Potosí	SI	2	Art. 198 de la Ley Electoral
24	Sinaloa	SI	2	Art. 9 de la Ley Electoral
25	Sonora	NO	1.5	Art. 305 del Código Electoral
26	Tabasco	NO	1.5	Art. 28 del Código Electoral
27	Tamaulipas	NO	1.5	Art. 36 del Código Electoral
28	Tlaxcala	SI	N.R. ¹³	Art. 412 del Código Electoral
29	Veracruz	SI	2	Art. 240 del Código Electoral
30	Yucatán	NO	15-12.5 10-1.5	Integración de Ayuntamientos 5 Regidores: 15% de la votación 8 Regidores: 12.5% de la votación 11 Regidores: 10% de la votación 19 Regidores: 1.5% de la votación
31	Zacatecas	SI	2.5	Art. 29 de la Ley Electoral

Fuente: Leyes electorales vigentes. Elaboración propia.

partido mayoritario debe participar en la distribución de la representación proporcional o no, y si lo hace, en qué proporción debe hacerlo.

Y, lo que es más importante, si el presidente municipal y el síndico son regidores o no, y si los que se asignan por representación proporcional se puede considerar que son electos de manera popular y directa o si su asig-

nación es exclusiva de los órganos electorales y el electorado la desconoce.

Sin embargo la reforma más importante y que atañe a la modernización de este orden de gobierno tiene que ver con la necesaria separación de quien encabeza la función gubernamental ejecutiva y legislativa en los munici-

pios. El presidente municipal no puede seguir presidiendo el órgano legislativo, deliberativo y normativo del municipio, y al mismo tiempo encabezar la administración municipal. Con la debida proporción guardada, el que esto exista en los municipios equivaldría a que en el orden estatal o federal de gobierno, el titular del Ejecutivo presidiera también el Congreso o su órgano legislativo, participara en sus discusiones y votara en sus decisiones como si fuera uno más de sus miembros.

En la actualidad, en algunas de las grandes ciudades del mundo, ambas funciones están separadas: el alcalde (llamado aquí presidente municipal por, que preside el órgano colegiado de gobierno) es exclusivamente responsable de la autoridad administrativa o ejecutiva del municipio o de la ciudad y es electo popularmente. Al lado de él pero en forma separada funciona un Concejo Municipal que normalmente lo preside el líder del partido que tenga el mayor número de concejales (llamados aquí regidores) en ese órgano colegiado deliberativo y normativo. Debe también revisarse el sistema de elección de munícipes por planillas actualmente prevaleciente y valorar las ventajas que para la responsabilidad y pluralidad política pudiera tener la territorialización de los regidores en los municipios en las ciudades o municipios más poblados del país. De aplicarse este criterio evidentemente podría darse la situación de que el partido político al que pertenezca el alcalde no tenga mayoría en el órgano deliberativo y de gobierno. Sin embargo, de darse, ello no iría contrapelo de lo que se observa en el orden local y federal de gobierno de las democracias presidenciales del mundo.

El alcalde, a pesar de estar fuera del Concejo, tiene derecho de presentar iniciativas y dirigir discursos o excitativas al Concejo sin presidirlo y mucho menos teniendo derecho a voto dentro del mismo. En esta tesitura,

► ¹³ No requiere. La ley no le exige porcentaje mínimo de votación.

debería también revisarse lo relativo a si el síndico debe o no seguir siendo electo por votación popular y si debe formar parte del órgano de gobierno o sólo de la administración pública en el entendido de que es el representante o el defensor del interés jurídico del municipio. Elegir a un funcionario con esas atribuciones o responsabilidades por votación popular equivaldría a que se eligiera, por el mismo sistema, al procurador general de la República o a los procuradores de justicia de los estados o a que este funcionario fuera miembro de los Congresos Locales o del Congreso de la Unión.

Ante esta propuesta no faltarán quienes la califiquen como de tratar de darle un sesgo parlamentario al gobierno municipal. Todo lo contrario: lo que actualmente existe es un parlamentarismo municipal sin responsabilidad política para quien lo encabeza toda vez que el presidente municipal sólo puede ser destituido por los Congresos de los Estados pero no por sus pares en un ayuntamiento. En todo caso, de lo que se trataría sería de compatibilizar el orden municipal de gobierno con el régimen presidencialista que prevalece en el orden estatal y federal del Estado mexicano, ya que, como bien lo decía Karl Loewenstein

La incompatibilidad constitucional del cargo gubernamental (léase Ejecutivo) con el mandato parlamentario (léase ser miembro de los cabildos) es un punto central del régimen político americano (Loewenstein, Karl, 1983: 134).

Es decir, en un régimen presidencialista no se puede ser Jefe del Gobierno y al mismo tiempo miembro del Parlamento, eso es propio de los regímenes parlamentarios.

Por tanto, es más que urgente establecer las bases para debatir el nuevo modelo municipal, un modelo que defina claramente su perfil como sistema de gobierno, los criterios para la integración de su representación política, que dote de más facultades a los gobiernos locales pero también le de certeza a la labor regulatoria y ejecutiva del municipio asegurando su gobernabilidad.

BIBLIOGRAFÍA

ACEDO, Blanca (2000), *Representación política y sistemas electorales municipales. México, agenda de la reforma municipal en México*, México, Cuadernos de Debate.
(CPEUM) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2010), México, Porrúa.

LOEWENSTEIN, Karl (1983), *Teoría de la Constitución*, España, Ariel.

Fuentes electrónicas

ACEDO, Blanca y Padilla Héctor (2002), *Diseño de sistemas electorales Democráticos*, <http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/mesa9/disenodesistemaselect.html> (consultada el 15 de agosto de 2011).
CPELSD, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango* (2011), México, <http://congresodurango.gob.mx/Leyes/8.PDF> (consultada el 15 de agosto de 2011).
LEED, *Ley Electoral del Estado de Durango* (2011), México, http://www.congresodurango.gob.mx/Leyes/ley_electoral.pdf (consultada el 15 de agosto de 2011).
LOMLD, *Ley Orgánica del Municipio Libre de Durango* (2011), México, <http://www.congresodurango.gob.mx/Leyes/67.PDF> (consultada el 15 de agosto de 2011).
Constituciones, leyes electorales y leyes municipales de los 31 estados de la Federación Mexicana.

ACTA REPUBLICANA

P O L Í T I C A Y S O C I E D A D