

# LAS ELECCIONES MUNICIPALES

■ PD. Karla Judith Chicatto Alonso  
**Secretaria Auxiliar de Estudio y Cuenta  
Tribunal Electoral de Quintana Roo**

## INTRODUCCIÓN

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

En los estados de la república, es frecuente que el primer encuentro de los seres humanos con el poder público y el derecho se dé en el contexto del municipio, caracterizado como institución depositaria de la más rudimentaria instancia del poder público y, cada día más, como una corporación de servicios que tiende

*El primer encuentro de los seres humanos con el poder público y el derecho se da en el contexto del municipio*

a satisfacer las necesidades más elementales de carácter general, suma de las necesidades individuales similares de sus habitantes, así como un ente realizador de obras públicas requeridas por la comunidad municipal; se trata, pues, de una realidad caracterizada por ser la primera que resiste el ser humano en el ámbito del poder y del derecho público.

De ahí la importancia del conjunto de normas que rige la conformación, organización y fun-

cionamiento del municipio, de los órganos depositarios de las funciones de su poder público, y de los mecanismos y procedimientos para designar a los titulares de este último, o sea del derecho electoral municipal.

Esta investigación, se destina a los distintos aspectos principales del ente municipal: su origen, su etimología, su definición, sus antecedentes históricos; la evolución de su marco constitucional en México y, en especial, la evolución del artículo 115 constitucional; su autonomía; así como su división interna y las diversas categorías de sus poblaciones.

Asimismo se examina la organización electoral, con énfasis en el ente municipal, empezando con sus aspectos generales: principios y fórmulas electorales; marco jurídico, la jornada electoral, el cómputo y la calificación de elección de los miembros del ayuntamiento; y la determinación del resultado electoral final y definitivo.

## II. El Municipio y su Gobierno

### Origen

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

podía identificar su problema individual<sup>1</sup>.

### *Etimología*

El vocablo español municipio proviene del latín *municipium*, voz resultante de la conjunción del sustantivo *munus*, *muneris*, traducible como cargo, oficio, función, empleo, deber, obligación, carga o tarea, y el verbo *capio*, *capis*, *capere*, que significa tomar, adoptar, encargarse de una acción, tomar a su cargo algo, por lo que etimológicamente hacía referencia a la forma organizacional de una comunidad itálica mediante la cual sus miembros tomaban a su cargo ciertas tareas personales u obligaciones tributarias a favor de Roma que atañían a la vida comunitaria<sup>2</sup>.

### *Definición*

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

### *Antecedentes históricos del municipio en México*

La organización vecinal en el México prehispánico se da a través del *calpulli* (en náhuatl: casa grande o caserío), mas eso no significa que tal institución se identifique con el municipio romano o el español, pese a ciertos aspectos comunes. Constituyó una organización social, fundada sobre bases familiares, geográficas, políticas y teológicas, toda vez que sus miembros

tenían vínculos de parentesco, se ubicaban en territorio específico propiedad de la comunidad respectiva, contaban con un gobierno interno y tenían una divinidad protectora común.

Durante todo el dominio español, el municipio fue una institución fundamental para el régimen colonial, por representar el primer punto de contacto entre el pueblo y el poder público.

La regulación del municipio (Ayuntamiento) en los textos constitucionales de nuestro país se inicia en la Constitución de Apatzingán, cuyo artículo 208 dispuso: "En los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernadores y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema, a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos".

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

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

En su título quinto, la Constitución de 1917 dispuso en su texto original: "los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y

1. Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu, *Elementos jurídico-históricos del municipio en México*, México, UNAM, 1979, p. 13.  
2. Véase Adolfo Posada, "Municipio". *Enciclopedia Jurídica Española*, España, Francisco Seix Editor, t. XXIII, 1910, p. 127.

de su organización política y administrativa, el Municipio Libre”.

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

#### *La autonomía municipal*

En México, el municipio es la célula básica de organización política, social, territorial y administrativa, inserta en un organismo político superior, como son los estados de la República; sin embargo, pese a estar sometido al imperio y potestad estatal, el municipio se caracteriza por su autonomía que le permite, entre otras cosas, elegir a los integrantes de su órgano de gobierno, manejar libremente su Hacienda, y darse su propia normativa interna.

La autonomía municipal se da en cuatro vertientes:

- a) Jurídica, que se evidencia mediante su personalidad jurídica;
- b) Política, que se pone de manifiesto a través de su marco normativo propio y específico, como en la libre designación de sus gobernantes internos por medio del electorado;
- c) Financiera, expresada en el patrimonio y hacienda propios, predica su capacidad para generar los recursos necesarios para atender el gasto público municipal;
- d) De gestión, se advierte en la capacidad para ejercer el poder de policía y prestar los servicios públicos municipales.

#### *División interna municipal*

El municipio se divide internamente en espacios territoriales que reciben diversas de-

nominationes, como también se utilizan diferentes nombres para las diversas categorías de poblaciones comprendidas en su territorio; así, por ejemplo, la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, en su artículo 132 señala que el territorio de los municipios se dividirá en cabeceras, alcaldías, delegaciones y subdelegaciones.

En el municipio el poder es un elemento esencial, explicable como la capacidad de tomar e imponer decisiones obligatorias para toda su población; el poder municipal, es autónomo y se deposita en órganos municipales autónomos de gobierno.

#### *Sistema Mexicano de Gobierno Municipal*

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

No obstante lo dispuesto en el referido precepto constitucional, se da un desdoblamiento del gobierno municipal en un órgano unipersonal, el cual es el presidente municipal, depositario de lo que podemos llamar poder ejecutivo del municipio, y en un órgano colegiado que viene a ser el ayuntamiento en función de cabildo o cuerpo colegiado deliberativo, depositario del poder normativo (materialmente legislativo), presidido por el propio presidente municipal que lo representa y tiene a su cargo la función ejecutiva; el mismo artículo 115 constitucional previene que el ayuntamiento se integre por el presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine<sup>3</sup>.

3. A manera de excepción, aplicable al gobierno municipal, el artículo 2 constitucional, en la fracción III de su apartado A, reconoce a los pueblos indígenas el derecho a elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a sus autoridades para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados

En nuestro estado los ayuntamientos se integran con una cantidad variable de miembros, que va desde nueve hasta quince regidores, dependiendo del municipio de que se trate<sup>4</sup>.

Se eligen por mayoría relativa unos regidores y síndico en bloque, mediante una planilla cerrada y, además, otros regidores por el principio de representación proporcional. Cuando se trata de los municipios de Othón P. Blanco y Benito Juárez, el presidente municipal, un síndico y nueve regidores, son electos por planilla según el principio de mayoría relativa y seis regidores según el principio de representación proporcional; en tanto que en los municipios de Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Cozumel, Lázaro Cárdenas, Solidaridad, Isla Mujeres, Tulum y Bacalar, el presidente municipal, un síndico y seis regidores, son electos por planilla según el principio de mayoría relativa y tres regidores designados por el principio de representación proporcional<sup>5</sup>.

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

### III. La Organización Electoral

Las instituciones y procedimientos electorales de los municipios mexicanos tienen cierta similitud en lo general, porque su base común es la Constitución federal, y el modelo a seguir de todas ellas es el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, aun cuando existen diferencias significativas en diversos aspectos.

#### *Aspectos generales*

Destacan entre los aspectos generales de la

organización de las elecciones municipales, los principios electorales que habrán de dar sustento a su validez y orientar sus procedimientos para interpretar el resultado de sus procesos.

Los principios electorales que se aplican a las elecciones municipales se pueden separar en dos grandes grupos, que es posible mezclar en un esquema mixto: el principio de mayoría y el de representación proporcional.

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

El principio electoral de mayoría absoluta, reconoce como ganador al candidato que obtenga más de la mitad de los votos válidos emitidos.

En cambio, de acuerdo con el principio de mayoría relativa gana la elección el candidato que obtiene el mayor número de los votos válidos emitidos, sea cual fuere su porcentaje de votación alcanzado, habida cuenta que este principio que hace ganar al candidato que obtenga aunque sea un voto más que cualquier otro.

El principio de representación proporcional consiste en reflejar con fidelidad la preferencia del electorado, respecto de los partidos políticos, para la integración de un órgano colegiado, ya que los curules o escaños se reparten entre los partidos, supuestamente en proporción al número de votos válidos obtenidos por cada uno de ellos, mediante diversas fórmulas, bá-

*El municipio se debe entender como la personificación jurídica de un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad permanente en un territorio dado*

4. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, art. 134.  
5. Idem. Art. 135

sicamente fundadas en cocientes electorales, completadas con otras complementarias, como la del resto mayor.

*El primer texto constitucional mexicano en referirse expresamente al municipio fue la Constitución de 1857*

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

Para la aplicación del principio de representación proporcional la normativa electoral ha adoptado fórmulas electorales más o menos complejas.

#### *Marco jurídico*

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

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

Del ámbito de los estados, la Constitución Política particular, la Ley Orgánica Municipal o su equivalente, el Código Penal, el Código o Ley Electoral, y la Ley Orgánica de Tribunal Electoral o del Poder Judicial del estado de que se trate, así como convenios de apoyo y colaboración celebrados entre los institutos electorales de los estados y el Instituto Federal Electoral, para

diversos aspectos relativos al desarrollo de las elecciones que se realicen en el estado, derivados de los convenios celebrados entre el Instituto Federal Electoral y los gobiernos de los estados, con el fin de prever y regular la aportación de información, documentación y demás apoyos en materia electoral de carácter federal para los comicios locales, incluidos los municipales, así como las acciones y apoyos necesarios para la operación de los órganos desconcentrados y desarrollo de los programas del referido Instituto en la correspondiente entidad federativa.

#### *Los electores*

Son electores potenciales en los comicios municipales quienes teniendo la ciudadanía mexicana residen en el municipio de que se trate, están inscritos en el padrón municipal, en el padrón electoral y, además, están en pleno goce de sus derechos civiles y políticos; están inscritos en el Registro Federal de Electores y cuentan con la credencial para votar con fotografía.

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

#### *Los elegibles*

Para ser miembro de un Ayuntamiento municipal, ya sea presidente municipal, regidor o síndi-

co, se exigen ciertos requisitos en la normativa electoral de los estados, empezando por el derivado de la prohibición de reelección inmediata, mismos que deben cubrir los candidatos que aspiren a ocupar tales cargos, entre los que, además, destacan los de inscribirse en el Registro Federal de Electores y tener credencial para votar con fotografía; no ocupar cargo público cuyo desempeño pueda influir en el resultado de la votación, y por tanto, ser ajeno a los órganos electorales en el proceso electoral en el que sean postulados candidatos, salvo que se separen definitivamente un año antes del inicio de dicho proceso, con excepción de los representantes de los partidos políticos y de los representantes del Poder Legislativo que se acrediten por cada uno de los partidos políticos que integren el Congreso del Estado; no ser magistrado del Poder Judicial de la Federación, del Poder Judicial del Estado ni del Tribunal Electoral del Estado, en el proceso electoral en el que sean postulados candidatos; y no pertenecer al personal del Servicio Electoral Profesional del Instituto, en el proceso electoral de que se trate.

#### *Jornada Electoral, Cómputo Municipal y Resultados de la elección*

La legislación electoral de los estados de la República es bastante semejante, lo cual no es de extrañar, pues tiene por base común la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que el procedimiento para llevar a cabo el desarrollo de las elecciones municipales en los diversos estados es muy similar; es decir, los procedimientos de instalación y apertura de casillas, desarrollo de la votación, escrutinio y cómputo en casilla, así como la clausura de la misma y posterior remisión del paquete electoral, no varía de manera significativa entre un municipio y otro; sin embargo, en los casos de elección de ayuntamientos en municipios regidos por usos y costumbres, debido a que en los mismos se aplica el derecho consuetudinario, podrían presentarse algunas disposiciones diferentes.

Asimismo al momento de realizar el Consejo

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

Una vez realizado el cómputo y obtenidos los resultados, el Presidente del Consejo Municipal Electoral debe expedir las constancias de mayoría y validez, por el principio de mayoría relativa, a los candidatos de la planilla que hubiesen obtenido el triunfo; posteriormente, el Consejo General deberá expedir las constancias de asignación de regidurías por el principio de representación proporcional a quienes tengan derecho a ello, conforme a las fórmulas electorales aplicables, para lo cual seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la planilla correspondiente.

Al término de cada cómputo municipal, los presidentes de los correspondientes comités municipales electorales fijarán en el exterior de sus locales los resultados de las elecciones y, además, tomarán las medidas necesarias para el depósito de los expedientes de casilla, en el sitio que la ley prevenga, hasta la conclusión del proceso electoral; concluido éste, se procederá a su destrucción.

El proceso electoral municipal concluye con la determinación del resultado electoral final y

*El municipio se caracteriza por su autonomía, que le permite, entre otras cosas, elegir a los integrantes de su órgano de gobierno, manejar libremente su Hacienda, y darse su propia normativa interna*

definitivo, es decir, con la proclamación formal, por parte del órgano competente, de a cuál o a cuáles de los candidatos o partidos corresponden el triunfo en la elección de que se trate.

La legislación electoral de los estados establece medios de impugnación electoral en la vía jurisdiccional, ante el Tribunal Estatal Electoral, de las declaraciones de validez de elección de integrantes de los ayuntamientos y de la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, que realicen las comisiones municipales electorales o los consejos o comisiones estatales electorales, cuyas resoluciones definitivas son atacables ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al que el artículo 99 constitucional le otorga competencia para resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para

organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones; vía que sólo procederá cuando la reparación

solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos.

#### IV. Conclusión

Actualmente, se puede entender al municipio como una persona jurídica de derecho público, compuesta por un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad al estar asentado de manera permanente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio

y sometido a un orden jurídico específico, con el fin de mantener el orden público, prestar los servicios indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas municipales requeridas por la comunidad.

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

No sólo es necesario endurecer las sanciones aplicables a quienes incurran en la comisión de infracciones administrativas y delitos electorales, sino imponerlas a cabalidad con neutralidad política, imparcialidad y probidad, porque la impunidad abona la proliferación de tales ilícitos. Las elecciones limpias conformarán una sólida base para el sano desarrollo del municipio mexicano.

#### V. Bibliografía

##### Fuentes Consultadas

- Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho constitucional mexicano, 19ª ed., México, Porrúa, 2007.
- Diccionario de la Real Academia Española
- López Chavarría, José Luis, Las Elecciones Municipales en México, 2ª. Ed., UNAM, México, 2005.

*Para tener elecciones auténticamente libres no sólo es necesario perfeccionar el marco jurídico electoral, sino avanzar en una cultura democrática que dé lugar al cumplimiento estricto de la norma electoral*

- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Cuaderno número 13 de la serie "Temas selectos de Derecho Electoral", México, agosto 2010.

#### Legislación Consultada

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.