

172



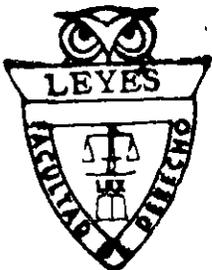
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

ESTUDIO JURIDICO ELECTORAL SOBRE LA
INTEGRACION DE LOS AYUNTAMIENTOS EN EL
ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO (1996).

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
BENJAMIN GALLEGOS SEGURA



MEXICO, D. F.

2000

285010



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**



PROFESORAL DE DERECHO
CONSTITUCIONAL
Y DE AMPARO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
PRESENTE

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada **"ESTUDIO JURIDICO ELECTORAL SOBRE LA INTEGRACION DE LOS AYUNTAMIENTOS EN EL ESTADO DE GUERRERO (1996)"** elaborada por el alumno **GALLEGOS SEGURA BENJAMIN**.

La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva y, en consecuencia, el trabajo profesional de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., junio 12 de 2000.

Felipe Rosas Martínez
LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ
Profesor Adscrito al Seminario de
Derecho Constitucional y de Amparo

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**



SECRETARÍA GENERAL
UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E**

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero **GALLEGOS SEGURA BENJAMIN**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**ESTUDIO JURIDICO ELECTORAL SOBRE LA INTEGRACION DE LOS AYUNTAMIENTOS EN EL ESTADO DE GUERRERO (1996)**", bajo la dirección del suscrito y del Dr. Eduardo A. Guerrero Martínez para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Dr. Guerrero Martínez en oficio de fecha 15 de febrero de 2000 y el Lic. Felipe Rosas Martínez, mediante dictamen de fecha 12 de junio del año en curso, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento, suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., junio 15 de 2000.


**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.**

NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

lm

México, D.F. a 15 de febrero del 2000

C. DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO

Director del Seminario de Derecho
Constitucional y Amparo de la
Facultad de Derecho de la Universidad
Nacional Autónoma de México.

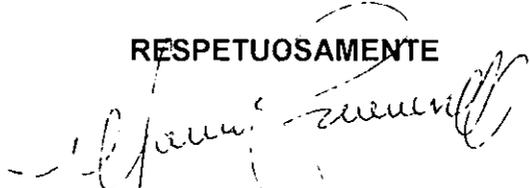
P R E S E N T E.

Distinguido Doctor:

Para su consideración y revisión, me permito enviarle la Tesis intitulada **"ESTUDIO JURIDICO ELECTORAL SOBRE LA INTEGRACION DE LOS AYUNTAMIENTOS EN EL ESTADO DE GUERRERO (1996)"**, elaborada por el compañero BENJAMIN GALLEGOS SEGURA, con número de cuenta 8312890-1; el mencionado estudio, atendiendo a sus acertadas observaciones, contiene un Adendum relativo al proceso electoral de 1999 y se elaboró bajo la dirección del suscrito y de conformidad con las directrices que ese Seminario a su digno cargo, ha establecido.

Sin otro particular y en espera de su gentil respuesta, quedo de Usted como su atento y seguro servidor.

RESPETUOSAMENTE



DR. EDUARDO ALFONSO GUERRERO MARTINEZ

DEDICATORIAS

En un ejercicio de reflexión, pienso que no han sido pocas las personas que me han rodeado en el camino dejando una profunda huella en mi forma de ser y de pensar. En esta obra algo existe de ellos, en reconocimiento dejo constancia de mi agradecimiento por siempre:

A quien me dio la vida, Carmen Segura Galán, QEPD, ejemplo de vida; Don Manuel Vélez Moreno QEPD, con cariño inolvidable; a mi hermano Juan Manuel y a mi familia materna, en particular quien me acogió en su seno, Raquel Galán Villanueva, mi segunda madre y Guillermo Segura, pues sin su invaluable apoyo, esto no hubiera sido posible, con amor; a Raúl Chiu Ruiz, donde quiera que se encuentre, con eterno agradecimiento.

A la compañera de mi vida, Sonia Moctezuma Castro, y al fruto de nuestro amor, Benjamín Emmanuel y Brayan Etienne, porque son todo en mi vida.

A Don David Moctezuma y Gloria Castro, mi segunda familia.

Mis maestros también ocupan un lugar importante, en especial agradezco al Dr. Eduardo Alfonso Guerrero Martínez, su paciencia, comprensión y continua motivación para concluir este trabajo de investigación, reiterándole como siempre mi más profundo respeto y admiración; al Dr. Francisco Venegas Trejo, quien me dio la oportunidad para realizar esta investigación en el Seminario a su digno cargo, le expreso mi amplia gratitud.

A mi distinguido maestro y amigo Alfredo del Valle Espinoza, a quien le reitero como siempre mi afecto inquebrantable. Gracias Alfredo.

A Don Emilio I. Ortiz Uribe y familia, quienes me distinguen con su amistad invaluable y me han brindado todo su apoyo y afecto, en correspondencia .

Con mi amistad a Antonio Sebastián Ortuño y familia, Humberto Salgado, Luis Camacho y familia, Eduardo S. Gómez y esposa, Juan José Arciniega y familia; Olimpia Azucena Godínez y familia; Rodolfo Montes y familia; con quienes he compartido experiencias altamente enriquecedoras.

En especial dedico este trabajo a Alejandro Jiménez, In Memoriam, compañero entrañable siempre presente, con mi recuerdo perenne.

Un lugar importante también han ocupado y ocupan mis amigos pero siempre existe la posibilidad de que al mencionar algunos, otros sean excluidos involuntariamente, no obstante ello, es necesario que mencione a Abel Delgado, Angel Buendía, Ivan Reyna, Margarita Sánchez, Soledad Esquivias, Jaime Ramírez, Luis Godoy, Alejandro Jiménez, Jorge Broca, Irene Gallegos, Luis Martínez, Edigio A. Tinal, José Ramiro López, Héctor Peña, Teresa Galindo, Bertha Aceves, Tiburcio Vargas... Ruego encarecidamente a los que he omitido mis disculpas.

A mi querida y amada facultad de Derecho, por permitirme formar parte de esta comunidad universitaria.

A todos, con mi agradecimiento y gratitud por siempre.

INDICE

CAPITULO PRIMERO

DEMOCRACIA, SISTEMAS ELECTORALES Y SUFRAGIO

	PAGINA
INTRODUCCION	
I. La democracia	1
A.- De la democracia directa a la democracia representativa	2
B.- Los elementos característicos de una democracia	22
C.- La teoría del proceso democrático	29
II. Los sistemas electorales	31
A.- Sistemas mayoritarios	32
B.- Sistemas de representación proporcional	33
C.- Sistemas Mixtos	35
III. Sufragio y Voto	39
A.- Las diferencias entre el sufragio y el voto	39
B.- Tipos de voto según su expresión material	41
1. Voto público y voto secreto	41
2. Voto uninominal y voto de lista	42
3. Voto personal, por correo o delegación	42
C.- Tipos de voto según sus efectos y su forma	43
1. Voto directo y voto indirecto	43
2. Voto igual y voto reforzado	44
3. Voto individual y voto corporativo	44
4. Voto absoluto y voto ordinal	45

CAPITULO SEGUNDO

EVOLUCION HISTORICO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO Y DE LOS AYUNTAMIENTOS EN MEXICO

I. Antecedentes históricos	47
A. Los pueblos aborígenes	48
B. La Nueva España	49

	PAGINA
II. De la Constitución de Cádiz a la Constitución de 1917	52
A. Constitución Política de la Monarquía Española (1812)	52
B.- Constitución de Apatzingán (1814)	54
C.- Constitución Federal de 1824	55
D.- Bases y Leyes Constitucionales (1835 y 1836)	57
E.- Bases Orgánicas de la República Mexicana (1843)	61
F. Constitución Política de 1857	65
G. Constitución Política de 1917	71

CAPITULO TERCERO

LA INTEGRACION DE LOS AYUNTAMIENTOS EN LA LEGISLACION DEL ESTADO DE GUERRERO EN EL PERIODO POSREVOLUCIONARIO

I. Antecedentes	87
A. Ley Orgánica Provisional para el Arreglo Interior del Estado de Guerrero (1850)	88
B. Constituciones Políticas del Estado Libre y Soberano de Guerrero (1851 y 1862)	93
C. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero (1881)	94
D. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero(1917)	94
II. Periodo de 1919 a 1974	97
A. Ley del Municipio Libre (1919)	97
B. Ley Electoral Número 45 (1920)	100
C. Ley Electoral del Estado de Guerrero (1946)	107
D. Ley Electoral del Estado de Guerrero (1956)	115
E. Ley Orgánica del Municipio Libre (1956)	116
III. Periodo de 1974 a 1983	117
A. Ley Orgánica del Municipio Libre (1974)	117
B. Ley Electoral del Estado de Guerrero (1980)	119

	PAGINA
IV. Periodo de 1983 a 1996	125
A. Ley Electoral del Estado de Guerrero (1983)	125
B. Ley Orgánica del Municipio Libre (1984)	131

CAPITULO CUARTO

REGIMEN JURIDICO VIGENTE SOBRE LA INTEGRACION DE LOS AYUNTAMIENTOS EN EL ESTADO DE GUERRERO Y SUS EFECTOS

I. Bases Constitucionales	134
A. La reforma constitucional de 1998	135
B. Prerrogativas y obligaciones de los ciudadanos guerrerenses, en materia electoral	139
C. El sistema de voto adoptado	161
D. La elección directa de los Ayuntamientos	162
E. El principio de la no reelección	163
F. Bases de integración de los Ayuntamientos	164
G. El principio de la representación proporcional	165
II. Disposiciones reglamentarias locales	166
A. El Código Electoral del Estado	166
B. La Ley Orgánica del Municipio Libre	172
III. Análisis de los efectos del sistema electoral y de voto regulados por el orden jurídico del Estado de Guerrero, según los resultados de la elección para renovar Ayuntamientos en 1996	172

CONCLUSIONES

ADENDUM

ANEXOS

- 1.- GENESIS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE GUERRERO
- 2.- DISTRITO ELECTORALES DEL ESTADO DE GUERRERO
- 3.- CRONOLOGIA ELECTORAL DEL ESTADO DE GUERRERO.

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

El Derecho Electoral en la actualidad ha cobrado un auge extraordinario, el futuro del país depende en gran parte de las normas que regulan nuestra convivencia política; cada vez surgen más voces que han pedido una revisión de nuestras instituciones para llegar a escenarios que garanticen la paz, la estabilidad y el progreso nacionales.

El Municipio Libre es la base de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación, sin embargo, poco se han estudiado las normas que rigen la elección de los miembros de los Ayuntamientos.

La incertidumbre que generan las elecciones municipales son el motivo que me impulsa para conocer, analizar las normas y el comportamiento de los electores y, en su caso, proponer aquellas medidas que coadyuven a la solución de los problemas poselectorales, tan frecuentes como indeseables.

La elección de los Ayuntamientos en el Estado de Guerrero, correspondiente al año de 1996, fue una experiencia rica en acontecimientos, que permitió observar los comportamientos y la interacción de los diferentes actores políticos; sin embargo, a pesar de contar con instituciones importantes como el Consejo Estatal Electoral y el Tribunal Electoral, autónomos en el ámbito de sus respectivas competencias, integrados por ciudadanos con una amplia solvencia moral y apegados al orden jurídico, los problemas poselectorales continuaron. El Derecho fue incapaz de resolver algunas controversias partidistas.

En la presente investigación se analizan esos elementos, realizando una amplia búsqueda en las fuentes históricas electorales para poder explicar nuestro presente.

Así, esta obra se divide en cuatro capítulos:

En el Primer Capítulo, "Democracia, Sistemas Electorales y Sufragio", realizamos el estudio de la democracia, desde su forma directa hasta la representativa, incluyendo, por supuesto, Grecia y Roma antiguas, así como la Edad Media, mencionando los grandes acontecimientos ocurridos en los siglos del XVI al XIX en Europa y América, las aportaciones de los grandes doctrinarios como Hobbes, Locke y Rousseau a la idea democrática. Bosquejamos los criterios comúnmente aceptados sobre la democracia contemporánea y señalamos también los elementos teóricos que, a nuestro juicio, son necesarios para estar en aptitud de calificar de democrática una forma de organización política.

También abordamos el estudio de los sistemas electorales, su definición y los diferentes tipos en que pueden ser clasificados, atendiendo al criterio normalmente aceptado por los estudiosos de la materia, es decir, analizamos los sistemas mayoritarios, absoluto y relativo; los sistemas proporcionales, entre ellos el Dhondt, Hagenbach, de Hare y Sainte Lagüe; y finalmente, los sistemas mixtos.

El sufragio y el voto son temas que se estudian diferenciándolos entre sí. A efecto de conocer y caracterizar nuestro sistema de voto, indicamos dos de sus clasificaciones, según su expresión material y de acuerdo con sus efectos y su forma. Según su expresión material, el voto tiene diferentes variables,

puede ser público o secreto; uninominal o de lista; personal, por correo o delegación. Según sus efectos y su forma, el voto puede ser directo o indirecto; igual o reforzado; individual o corporativo; absoluto u ordinal.

En el Capítulo Segundo, "Evolución Histórico Constitucional del Municipio y de los Ayuntamientos en México", estudiamos los antecedentes históricos de ambas instituciones en los pueblos aborígenes y en la Nueva España; posteriormente se realiza un amplio recorrido histórico a través de las Constituciones, desde la Gaditana de 1812 hasta la Constitución Política en vigor, incluyendo sus reformas.

El contenido de las normas jurídicas surge de las condiciones históricas propias en un momento determinado; en este sentido, cuando analizamos la evolución y desarrollo del Municipio hemos procurado caracterizar sus autoridades y también el entorno social correspondiente, con el objeto de revalorar la importancia que representa en la actualidad.

En el Capítulo Tercero "La Integración de los Ayuntamientos en la Legislación del Estado de Guerrero en el Periodo Posrevolucionario", escudriñamos en la historia local los antecedentes jurídicos a partir de la erección del Estado y, en específico, a partir de la Ley Orgánica Provisional de 1850, disposición que establece las bases originarias de la organización política; citamos y comentamos las disposiciones constitucionales de ese nivel de Gobierno, como un antecedente para abordar la etapa posrevolucionaria.

A partir de 1919 se han expedido seis ordenamientos legales electorales y cinco relativos al Municipio Libre, íntimamente ligados entre sí y que conjuntamente aportan los elementos necesarios para conocer las diferentes

etapas de los procesos electorales para renovar los ayuntamientos, enfatizando evidentemente, en lo relativo a la fórmula de asignación de los cargos edilicios.

Finalmente, en el Cuarto Capítulo que se refiere al “Régimen Jurídico Vigente Sobre la Integración de los Ayuntamientos en el Estado de Guerrero y sus Efectos”, con amplitud tratamos las bases Constitucionales y Legales que rigen la elección y la integración de la autoridad municipal, incluyendo su actualización hasta las reformas del primer bimestre de 1998.

Realizamos un análisis cuantitativo de los efectos del sistema electoral y de voto que regula el régimen jurídico local; para ello nos apoyamos en los resultados de la elección llevada a cabo el 6 de octubre de 1996, tomando en consideración las variables de población por municipio, padrón electoral y lista nominal, de esta manera valoraremos el grado de participación ciudadana la forma de elegir a las autoridades municipales y el procedimiento de integración de los Ayuntamientos en función del sistema electoral y de voto adoptado.

Durante el proceso de revisión de la presente tesis, en octubre de 1999, se llevaron a cabo nuevas elecciones en el Estado para renovar a los miembros de los Ayuntamientos, razón por la cual se incluye un adendum que contiene un estudio comparativo con las elecciones de 1996, lo que nos ha permitido prácticamente corroborar las conclusiones sostenidas en el presente estudio.

Desde luego, toda obra humana es imperfecta pero perfectible, sirva la presente como una modesta contribución al estudio de nuestras instituciones y organización políticas.

Ciudad de México, año 2000.

CAPITULO PRIMERO
DEMOCRACIA, SISTEMAS ELECTORALES Y SUFRAGIO

CAPÍTULO PRIMERO

DEMOCRACIA, SISTEMAS ELECTORALES Y SUFRAGIO

I.- LA DEMOCRACIA.

Abordaremos el estudio de la democracia reseñando, sucintamente, su contenido y desarrollo histórico, caracterizando sus distintos enunciados.

Debemos precisar que existe una relación estrecha entre el Derecho Electoral y la democracia. En efecto, la democracia constituye un principio de organización del poder estatal en el mundo contemporáneo; actualmente la mayor parte de los sistemas políticos presumen de democráticos.

El Derecho Electoral en sentido estricto o Derecho Electoral Político, se refiere a una forma específica de designación de representantes o mandatarios que incluye un sistema de votación y escrutinio como elemento técnico y determina, con otras variables políticas y sociológicas, un sistema electoral. Fundamentalmente el Derecho Electoral es una rama del Derecho Constitucional vinculada al principio democrático al extremo que "...expresa sus valores y constituye su más genuino procedimiento de organización".⁽¹⁾

En principio, cabe decir que existe una enorme dificultad para definir o conceptualizar a la democracia, dado que se le ha dado un exceso de significación. Se ha utilizado como calificativo a conceptos, formas políticas, sistemas políticos y actitudes de la naturaleza más diversa, es un término multívoco.

Desde un punto de vista etimológico *democracia* proviene del griego *δημος* (demos) pueblo, y *κρατος* (kratos) poder, autoridad; literalmente poder del pueblo, gobierno del pueblo, autoridad del pueblo, aunque a decir verdad dicha traducción del griego no es del todo correcta, pues *demos* significa

(1) Cabo de la Vega, Antonio De. "El Derecho Electoral en el Marco Técnico y Jurídico de la Representación". Ia ed. UNAM, México, 1994. P. 11 y 12.

“...una colectividad de familias unidas por lazos consanguíneos y religiosos”.⁽²⁾

Gramaticalmente es la doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno y, también, el predominio del pueblo en el gobierno político del Estado.

Nuestra Constitución Política la concibe “...no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo...”⁽³⁾, de acuerdo con el artículo 3., fracción II, inciso a).

A continuación revisaremos el tránsito de la democracia directa a la democracia representativa.

A.- DE LA DEMOCRACIA DIRECTA A LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.

Históricamente la idea de la democracia surge en el siglo V A. de C., en Atenas la capital del Ática, la ciudad más importante de la Grecia antigua y centro de la civilización y cultura clásicas, conocida por excelencia como la Ciudad-Estado.

Atenas fue gobernada por reyes, tiranos, aristocracias y por el conjunto entero de ciudadanos, sucesivamente, para volver a las aristocracias y de estas a las democracias, con una diversidad confusa de formas y métodos administrativos. “La democracia en su forma ateniense característica, significaba el gobierno directo por el pueblo, que en asambleas primarias dictaba órdenes directas a sus magistrados”.⁽⁴⁾

Todos los cargos públicos eran electivos, limitados temporalmente y numerosos; en su designación podían coexistir sistemas mixtos de sorteo y elección. Un numeroso grupo de ciudadanos los compartía al mismo tiempo,

(2) Rodríguez Lozano, Amador. “Lo Claroscuro de la Representación Política. Una visión Jurídica-Politológica Contemporánea”. 1a. ed. UNAM-Senado de la República, México, 1996. P.70.

(3) “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Prólogo, Revisión y Comentarios del Dr. Miguel Borrell Navarro, Editorial. SISTA, S.A. de C. V., México, 2000. P. 1

(4) Cole. G.D.H. “La Organización Política. Doctrinas y Formas”. 7a. reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1979, P. 12 y 13.

aunque no en un plano de igualdad, pues la sociedad se dividía en cuatro clases, según la riqueza personal, factor éste que determinaba los derechos y deberes de los ciudadanos en las tareas del poder, reuniéndose en el *ágora* para elegir a los magistrados que detentaban el Poder Ejecutivo (Arcontes); al Consejo de los Cuatrocientos o Senado, órgano legislativo; el órgano judicial se integraba por los antiguos Arcontes, quienes al cesar en el ejercicio de sus encargos formaban el Tribunal de Areópago,⁽⁵⁾ aunque cabe decir que la distribución de funciones realmente no estaba diferenciada como acontece en la actualidad.

La representación política prácticamente no existía, aunque algunos autores como Amador Rodríguez Lozano⁽⁶⁾ sostiene un interesante estudio en la búsqueda de los orígenes de esta institución en el mundo antiguo.

En la doctrina se ha discutido ampliamente si existió o no la democracia en la *Polis Griega*, pues su organización social se caracterizaba por una diferenciación social sumamente acentuada. Sólo aquellos que poseían la condición de ciudadanos, por definición hombres libres, podían participar en las asambleas, por lo que se excluía a los esclavos (*ilotas*), numerosos forasteros (*metecos*), *periecos*,⁽⁷⁾ etcétera, y ni que decir de las mujeres, en el manejo de los asuntos públicos.

Aristóteles, llamado por muchos el padre de la Ciencia Política, aporta al conocimiento de la democracia una idea clara, al realizar un minucioso estudio comparado entre las formas y métodos usuales en los gobiernos de diversos países de la época, distinguiendo entre los mejores y los peores,⁽⁸⁾ proporcionándonos su conocida clasificación del poder de mando;⁽⁹⁾ así, agrupó

(5) Porrúa Pérez, Francisco. "Teoría del Estado". 18a. ed. Porrúa, S.A., México, 1983. P. 48.

(6) Op. Cit. P. 62 y siguientes

(7) Moreno, Daniel. "Democracia Burguesa y Democracia Socialista". 2a. ed., Federación Editorial Mexicana, S.A, México, 1983, P. 34.

(8) Cole Op. Cit P. 11.

(9) Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". 28a. ed. Porrúa, S.A., México, 1994. P. 89.

las formas de su ejercicio de la siguiente manera:

Formas puras, si el poder favorecía y beneficiaba a todos. En particular las llamó monarquía, si se ejercía por un solo individuo; aristocracia, si residía en una minoría selecta y capaz; y democracia si lo usufructuaba la mayoría.

Formas impuras, cuando el poder se ejercía para favorecer, según el caso, al individuo o sus favoritos; a la minoría que lo detentaba o tan solo a los desposeídos; y las llamó tiranía, oligarquía y demagogia, respectivamente.

En este orden de ideas, se observa que la orientación aristotélica sobre el sentido de la democracia se basa fundamentalmente en dos circunstancias: la primera consistente en el poder de mando o gobierno a cargo de una mayoría en un universo que, debe entenderse, excluía a algunos individuos según su posición social; y en segundo lugar, el fin del ejercicio del poder, es decir, el beneficio para todos los ciudadanos.

Por su parte, Herodoto enfatizó el contenido de la idea que se revisa, en la igualdad de los ciudadanos, tal y como se desprende de su frase: "...tiene de entrada el más hermoso nombre del mundo: isonomía (igualdad de derechos civiles y políticos de los ciudadanos)...",⁽¹⁰⁾ de una enorme influencia en la Revolución Francesa.

En cambio Pericles, el gran estadista ateniense, hizo especial hincapié en la finalidad, cuando afirma en el discurso en loor de los muertos "...y nuestro gobierno se llama Democracia, porque la administración de la república no pertenece ni está en pocos sino en muchos. Por lo cual cada uno de nosotros, de cualquier estado o condición que sea, si tiene algún conocimiento de virtud, tan obligado está a procurar el bien y honra de la ciudad como los otros, y no será nombrado para ningún cargo ni honrado, ni acatado por su linaje o solar, sino tan sólo por su virtud y bondad. Que por pobre o de bajo suelo que sea, con tal que pueda hacer bien y provecho a la república, no será excluido de los

(10). Citado. por Cabo de la Vega. Op. Cit. P. 15.

cargos y dignidades públicas”.⁽¹¹⁾

Como se advierte, ambas nociones son complementarias entre sí, de tal manera que se puede concluir que en Grecia el término democracia se utilizó en dos sentidos:⁽¹²⁾ para referirse al gobierno específico de Atenas, en oposición a los adoptados por el resto de los pueblos y que llamaban bárbaros; y como una forma de organización política de base populista, pues ciertamente debemos reconocer que los griegos se gobernaron por sí mismos y tomaron en serio los asuntos públicos.

Básicamente la idea medular de la democracia en Atenas consiste en la relación “político-ciudadano”,⁽¹³⁾ por virtud de este binomio cada ciudadano era responsable y titular de “la cosa pública”, era un deber y un privilegio participar, intervenir directamente en los asuntos públicos que se sometían a decisión por votación o sorteo en el ágora, el órgano de decisión se confundía con la polis y el grado de conciencia política llegó a niveles elevados.

En Roma también surgió una idea de democracia, para su estudio nos referiremos a las tres etapas clásicas en su devenir histórico.

Nos dice el Maestro Guillermo F. Margadant⁽¹⁴⁾ que posiblemente su fundación ocurrió en el año 753 A. de J.C., y en sus inicios tuvo una forma de gobierno monárquica. El rey no se designaba por el mero hecho de su nacimiento, sino que, al parecer, primeramente era elegido por los comicios y más tarde elegía a su sucesor, necesitando para ello la aprobación del senado, lo que no quiere decir que se tratara de una práctica republicana en estricto sentido, pues al ser de carácter vitalicio el cargo, el término empleado es correcto.

Con el rey aparece también el Senado, una institución de naturaleza

(11) Tucídides “Historia de la Guerra del Peloponeso”, Libro II, Capítulo VII.

(12) Cabo de la Vega. Op. Cit. P. 15 y 16.

(13) Ibid, P. 16.

(14) Margadant S., Guillermo F. “El Derecho Privado Romano como Introducción a la Cultura Jurídica Contemporánea”, 8a. ed. Edit. Esfinge, S.A., México, 1978. P. 19 a 22.

oligárquica y gerontocrática, formada originalmente por 300 miembros elegidos por igual número de grupos de familias (Gens).

A la par, actúan los Comicios -asamblea de ciudadanos- integrados por 30 curias y cada una de estas por diez gens. Se especula que la función primigenia fue la de elegir al nuevo rey que era propuesto por algún miembro del senado (*interrex*).

Con posterioridad surgieron los Comicios por Centurias -193-, de acuerdo con la riqueza de cada grupo, lo que les dio un carácter plutocrático. Estos Comicios colaboraban en la formación de leyes y en las elecciones de funcionarios públicos. Para expedir una Ley el Rey proponía, los Comicios aprobaban y el Senado ratificaba. El contenido de estas normas era muy probablemente de naturaleza administrativa, militar o de política exterior, pues el derecho privado prácticamente competía a la familia y la gens.

Ahora bien, en estos Comicios por Centurias los ciudadanos de más edad (*seniores*), tenían mayor influencia política individual que los jóvenes (*iuniores*) caracterizando una gerontocracia que vinculada con la plutocracia, facilitó la celebración de ciertas alianzas que influían determinantemente en el sentido de las decisiones del órgano, lo que ha llevado a afirmar al mencionado romanista que "...el resultado corresponde, imperfectamente, al ideal griego de *isegoría* con *isonomía*. En la *elaboración* de las leyes no hay igualdad (*isegoría*) ya que allí el hombre de más fortuna, de más responsabilidad, de mayor edad, tiene también más influencia. Sin embargo en su *aplicación* todos reciben el mismo trato (*isonomía*), ya que *privilegiane inroganto* [no debe concederse ventaja o excepción especial], como disponen las XII Tablas".⁽¹⁵⁾

En consecuencia, se desprende una organización política estructurada verticalmente, unos cuantos decidían por todos. El poder detentado se ejercía para favorecer a los patriarcas y en cierta medida a sus familias. A ello

(15) Margadant, Op. Cit. P. 21 y 22.

debemos agregar la profunda diferenciación social entre los patricios (ciudadanos) y plebeyos, éstos sin derechos políticos, y con sus propias autoridades.

Como se ve, difícilmente hablaríamos de democracia, entendida como forma de gobierno de base popular.

En la segunda fase histórica de la comunidad política romana -la república- encontramos, perfectamente circunscrita, una idea de democracia.

Según la leyenda, esta etapa surge cuando los patricios expulsan al último rey etrusco en el año 510 A. de J.C. El monarca es sustituido por 3 funcionarios: el *pontifex maximus*, en materia religiosa; el censor en la designación de senadores; y dos cónsules, nombrados en cada ocasión por un solo año, en las restantes atribuciones, entre las que se cuentan la policiaca, militar, de administración de justicia, financiera, así como las facultades de hacer propuestas a los comicios y pedir opiniones al senado, que en conjunto recibían el nombre de *imperium* (éste era prácticamente ilimitado fuera de la ciudad, pero dentro de ésta se restringía por diferentes mecanismos que constituían realmente límites al ejercicio del poder como fueron V.G. La *intercessio* de su compañero, el veto del tribuno de la plebe o la presentación de una especie de recurso ante los comicios, pero primordialmente por el profundo respeto a la severa tradición romana puesta de manifiesto a través del senado, el sacerdocio y los censores)⁽¹⁶⁾

En este punto histórico, el Senado adquiere una relevancia extraordinaria, la calidad de sus miembros, su experiencia al haber desempeñado anteriores cargos políticos con acierto y su carácter incluyente que permitió su integración con cierta pluralidad, le otorgó un enorme prestigio.

Coexisten también los Comicios por Curias y Centurias, integrando todos, en conjunto, una forma de organización política que tenía pesos y contrapesos,

(16) Ibid. P. 28

lo que aunado al carácter anual y colegiado de algunos cargos, inclusive algunos electos popularmente, confirió grandeza a Roma.

Identificamos la idea democrática con la convicción republicana, arribando a la tercera etapa -el imperio- en la forma de *lex regia de imperio* "El propio imperio surgía [a causa del desmembramiento del consulado] por decisión 'democrática' y 'legal' del pueblo en comicios. La idea de legitimación ascendente, sin embargo, iría perdiendo terreno paralelamente a la deificación imperial y a la nueva dimensión del imperio que hacía inviable la antigua organización republicana".⁽¹⁷⁾

Efectivamente, durante la primera fase de la etapa imperial -el principado o diarquía- el emperador, bajo el argumento de traer la paz y la restauración de la Roma republicana y senatorial, en un proceso de transición, se arroga las funciones de tribuno, cónsul, procónsul, censor, presidente del senado, supremo jefe militar, entre otras. Se concede cierta importancia, real o aparente, al senado y los comicios llegan a su ocaso.⁽¹⁸⁾

En la segunda fase y decaído el papel del senado como ocurrió con los comicios, el emperador es el único órgano importante en el Estado, los demás son servidores de aquél, en una organización vertical y estricta. Esta autocracia concluye con la caída de Roma en 476 D. de J.C.⁽¹⁹⁾

Los romanos contribuyeron con un sistema jurídico que es fuente de gran parte de los sistemas contemporáneos. Para ellos la Ley es la voluntad popular expresada en los comicios, coincidiendo con la concepción de legitimación que prevaleció en Grecia, pero se diferenciaban, una de otra, fundamentalmente por su organización política. Ciertamente, la organización política romana experimentó un enorme desarrollo de la Ley como reflejo y defensa del concepto de propiedad; y la importancia de los comicios, inclusive del propio

(17) Cabo de la Vega. Op. Cit. P. 17.

(18) Margadant. Op. Cit. P. 37.

(19) Ibid. P. 40.

senado, como órganos de articulación de esa sociedad,⁽²⁰⁾ de tal manera que la cultura romana proporciona, al estudio de las ideas políticas, las correlativas de legalidad; límites al ejercicio del poder; intervención de diversos órganos en la atención de la *res pública*; y en general, una forma de organización que tuvo que hacer frente a situaciones estructurales, entre ellas, la ampliación territorial de sus dominios abandonando la idea original de Roma, la Ciudad-Estado, para dar lugar a la de Nación-Estado, con toda la problemática que ello implica.

Por otra parte, y continuando con el recorrido histórico de la idea democrática, en la Edad Media podemos afirmar que existió un desarrollo político sustentado en las bases heredadas por los romanos, en particular la idea de la universalidad; y en menor medida, en el pensamiento aristotélico, del que rescató la idea de la sociedad como immanente por naturaleza al hombre y necesaria para el cumplimiento de sus fines vitales.⁽²¹⁾

Dentro de las aportaciones más destacadas se encuentran las ideas de soberanía popular, pacto, consenso y representación, de amplia influencia en la construcción teórica de la democracia contemporánea.

Por cuestión de método y sistematización, revisaremos estas concepciones en dos apartados: en primera instancia nos referiremos a la soberanía popular, así como al pacto y al consenso; en segundo lugar, nos abocaremos al estudio de la representación, lo que no significa su desvinculación mutua, pues se trata de nociones imbricadas.

En este orden de ideas, la democracia dejó de ser el gobierno por una asamblea y se concentró en la soberanía popular, es decir, “en la explicación y justificación del sometimiento a los gobernantes”, discusión extendida tanto al ámbito civil como al religioso.⁽²²⁾ Aunque debemos recordar que en la época era común la legitimación dinástica o teológica.

(20) Cabo de la Vega, Op. Cit. P. 17.

(21) Cole, Op. Cit. P. 17.

(22) Cabo de la Vega, Op. Cit. P. 18.

En el campo civil, la idea romana de la *universitas* se constituyó en el fundamento para justificar la pertenencia de la *iurisdictio*, es decir, la facultad de dirigir la administración de justicia, y el *merum imperium* a las incipientes Ciudades-Estado italianas y a los nuevos reinos independientes, de tal suerte que según Azo, miembro de la tercera generación de glosadores del Digesto, sin el consentimiento de todo el pueblo, no cabe instituir de manera legítima la *iurisdictio*, que se cede al soberano pero no de manera absoluta, pues las comunidades actúan legítimamente eligiendo y deponiendo sus propias formas de gobierno.⁽²³⁾

Conviene recordar que las corporaciones romanas, sustentadas en la *universitas*, eran personas colectivas, integradas por asociados voluntariamente o por tradición, cuya existencia era independiente de éstos como individuos y en sus actos, además de contra con un patrimonio diferente al de sus miembros.⁽²⁴⁾

La tesis de Azo tuvo su correlativa en el mundo eclesiástico entre conciliaristas y papistas, en relación a la supremacía dentro de la iglesia. Se parte del razonamiento de que la iglesia es una especie de la sociedad, ésta es el género, consecuentemente los criterios de legitimación son semejantes: "...el consentimiento de la *universitas* con la condición de que provean al bien común".⁽²⁵⁾

De este principio se desprenden tres elementos fundamentales: la existencia de una colectividad erigida en un ente de naturaleza independiente a la de los individuos que la integran; el ejercicio del poder requiere el acuerdo de los miembros de la *universitas* exteriorizada como voluntad de ésta; y el elemento condicional esencialmente de carácter teleológico.

Ahora bien, estos tres elementos constituyen el contenido de una relación

(23) Cabo de la Vega. Op Cit. P. 19.

(24) Margadant., P. 116 y 117.

(25) Cabo de la Vega. Op Cit. P. 19 y 20.

entre dos sujetos: el *rex* y el *regnum*, con voluntades diversas que se unen en un pacto, el que constituye "...la base del sometimiento a la autoridad del gobernante...".⁽²⁶⁾

En un principio este pacto *-pactum subjectionis* como lo llamaron los teólogos de la época- consistía en su forma exterior, en un convenio hecho público, cuyo objeto era fijar las relaciones de obediencia y mando entre las partes. La sumisión como ya se dijo, no era incondicional, estableciéndose a la vez, los fundamentos para limitar el arbitrio del monarca, el ejercicio del poder (*gubernaculum*) y los derechos -no propiamente políticos- de los súbditos, las leyes pasadas y costumbres del reino, que en Inglaterra recibiría el nombre de *jurisdictio*.⁽²⁷⁾

Es en este contexto donde se empieza a connotar la idea de la representación. En efecto, a la par de la nueva estructuración política y social característica de la época, la representación surge como una necesidad para proteger y hacer valer los privilegios de la comuna ante el monarca. La separación de uno y otro y el consentimiento del *regnum* al recto gobierno del *rex* "...se traducían en estados y parlamentos en los que los diferentes núcleos territoriales e institucionales de poder manifestaban su vinculación con el gobierno de la nación mediante la expresión de su consentimiento".⁽²⁸⁾

Volviendo a la idea de la soberanía popular, en esa época surgieron monarcas no católicos, situación que la fortaleció, pues el novedoso fenómeno corroyó las bases mismas de la tradición pues ¿cómo entender la existencia de reyes cuyo poder emanaba de Dios y sin embargo no eran católicos, por el contrario, enemigos de Roma?

Evidentemente el principio de legitimación hereditario y basado en

(26) *Ibid* P. 20

(27) Tamayo y Salmorán, Rolando. "Introducción al Estudio de la Constitución", 2a. ed. UNAM, México, 1986 P. 60 a 63

(28) Cabo de la Vega. Op. Cit. P. 35.

razonamientos teológicos, entró en crisis. Además, coyunturalmente, se sucede la problemática de la lucha religiosa, es decir, la respuesta católica al ascendente poder protestante. Ambas circunstancias originan las posturas del tiranicidio y la deposición papal, partiendo del razonamiento de que "...nadie establecería por propia voluntad un gobierno para que le oprima. Si el gobierno lo hace, no está respetando el pacto y es, por tanto, un gobierno tiránico. Frente a ello, ...[existe] el derecho de los individuos a acabar directamente con él incluso por encima del derecho a que sea depuesto por los magistrados inferiores".⁽²⁹⁾

Con el iusnaturalismo racionalista clásico las ideas democráticas se hicieron plenamente individualistas y se radicalizaron, desligándose de instituciones o intereses previamente constituidos; se trataba ahora de plantearse la organización y existencia de la sociedad por virtud del pacto social, que tendría en Wolff, Pufendorf, Locke y Rousseau, sus grandes expositores. Se abandonaron las referencias de carácter religioso y se enfatizó en la idea contractual que aparece como fuente posible del vínculo gobernante-gobernado, en un plano de igualdad formal y libertad; la causalidad como elemento del contrato se expresa en los siguientes términos: "*cum limitandi imperii causa capitulatio fiat*".⁽³⁰⁾

Recordemos que en los pactos de sujeción había derechos de los súbditos, pero estos derechos no tenían un carácter predominantemente político. El advenimiento de los derechos políticos en renovada calidad, se advierte en el papel desarrollado por las colonias americanas con los *covenants*; y en Inglaterra a partir de Cromwell con su *instrument of goverment*, los *levellers* con sus *agreements*, así como los republicanos ingleses.

(29) Ibid P 23

(30) Idem P. 24 y 25.

Los *covenants* eran documentos escritos que fijaban los derechos y deberes, así como las normas de convivencia social.

La colonización en América fue promovida por una serie de empresas privadas que obtuvieron cartas a partir de 1555 que garantizaban a los fundadores las libertades, franquicias e inmunidades de las que disfrutaban los ingleses en la isla, en un principio; posteriormente, consiguieron que los miembros del *council* fueran nominados, escogidos, ratificados y sustituidos de entre los colonos, por el voto de la mayor parte de una asamblea.⁽³¹⁾ Así, paulatinamente se ensancharon los derechos políticos en las colonias.

Entre los *covenants* más importantes destacan *The Great Charter of Privileges, Orders and Law* de 1618, antecedente de la Constitución de Virginia de 1776, así como el *Fundamental Orders of Connecticut* de 1639, éste contiene una definición de la naturaleza del poder, establece la comunidad, señala su propósito y además instituye los poderes públicos y su competencia.

Resulta importante destacar que las bases de la organización política descansaron en un principio consensual, es decir, los colonos llevaban a cabo una convención para fijar las reglas del comportamiento político, surgiendo así un pacto, ello se observa de los propios textos de los *covenants* V.G. el de *Mayflower Compact* de 1620 que estableció:

“Nosotros cuyos nombres se encuentran escritos...mutua y solemnemente pactamos y concertamos nuestras personas en un cuerpo político civil...”⁽³²⁾

En sentido similar se pronuncia el *Fundamental Orders of Connecticut*:

“...Nosotros nos unimos y nos asociamos para formar un estado y declaramos, por nosotros y nuestros sucesores y por cualquiera que pudiera

(31) Tamayo y Salmorán. Op Cit P 71

(32) Citado Por Tamayo y Salmorán Op Cit P 72

unírseos a nosotros en lo sucesivo, que hemos celebrado un pacto natural de unión y de confederación...con el fin, además, de ser conducidos y gobernados, en nuestros asuntos civiles de conformidad a las leyes, ordenanzas, edictos y decretos que serán hechos, despachados y establecidos como sigue..."⁽³³⁾

Como se ve, prácticamente podemos hablar de una Constitución, es decir una Ley fundamental y suprema, que instituye poderes públicos y su competencia, surgida de un pacto.

Esta idea pactista se refleja en la propia Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica (1788) que inicia con la frase "We the people of the United States..."⁽³⁴⁾

Por otra parte, nos dice Antonio de Cabo que "...los *levellers* abogaban por el reconocimiento universal de los derechos civiles y religiosos incluyendo en ellos las garantías frente a las detenciones ilegales (*habeas corpus*), y la exigencia de la debida formación de causa (*Due Process of Law*); la libertad de expresión, de publicación y religión; el derecho a la propiedad individual que incluía la libertad de comprar, vender, producir y comerciar sin licencias, monopolios, regulaciones o tributaciones arbitrarias. Derechos éstos que debían quedar garantizados por límites constitucionales contra los cuales no podría ir el parlamento".⁽³⁵⁾

Además, a ello debemos mencionar que los *Levellers* intentaron establecer un programa de reformas, mediante la llamada a elecciones, para solicitar la responsabilidad del parlamento y del rey, inclusive, ante el pueblo y por la redistribución de escaños.

Los republicanos ingleses (siglo XVII), propusieron nuevas formas de organización política, enfatizando también en el consentimiento como principio

(33)Citado por Tamayo y Salmorán, P 73

(34) Cabo de la Vcga. Op. Cit. P 30

(35) Op. Cit. P. 27.

del gobierno, privilegiando el Estado de Derecho. Harrington, de acuerdo con su *Oceana* propuso la existencia de "...un senado y una cámara de representantes elegidos en elecciones anuales indirectas por sufragio secreto de varones mayores de 30 años de condición no servil, con un sufragio pasivo fuertemente condicionado por la posesión de riquezas; una separación estricta de poderes entre ambas cámaras, según la cual corresponde al senado el debate y la propuesta de la legislación, y a los representantes su aprobación o rechazo sin debates; todo ello acompañado de elecciones de cargos civiles, militares y judiciales".⁽³⁶⁾

Las ideas pactistas fueron teorizadas por Hobbes, Locke y Rousseau, principalmente, a continuación reseñaremos lo esencial de su pensamiento.

Tomas Hobbes es reconocido como el más relevante expositor y defensor del absolutismo. El autor del *Leviatán* ubica a los hombres en un primitivo estado de guerra constante que provoca anarquía y caos: "...durante el tiempo en que los hombres viven sin un poder común que los atemorice a todos, se hallan en la condición o estado que se denomina guerra; una guerra tal que es la de todos contra todos."⁽³⁷⁾ Por ese motivo surge la necesidad de la unión de los hombres para formar una comunidad en paz y plena convivencia social, de tal suerte que el origen de ese status es un pacto que tiene por causa la aspiración para eliminar el estado de guerra y sustituirlo por uno caracterizado por un orden coactivo, de tal manera que define al Estado como "*Una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común.*" El titular de esta persona se denomina SOBERANO, y se dice

(36) Citado por Cabo de la Vega. Op. Cit. P. 29.

(37) "Leviatán o la Materia, Forma y Poder de una República, Eclesiástica y Civil", Parte I, Del Hombre, Capítulo 13

que tiene *poder soberano*; cada uno de los que le rodean es súbdito suyo".⁽³⁸⁾

John Locke asevera, en posición encontrada con Hobbes, que el estado natural, anterior a la formación de la sociedad civil, tenía como características principales el orden y la razón. La vida, la libertad y la propiedad eran derechos "naturales", susceptibles de ser violados por carecer de un poder que obligue a respetarlos, esgrime este argumento como causa por la cual los hombres han establecido un pacto: crean a la autoridad para que sea ésta la que provea el cumplimiento efectivo de los derechos del hombre; consecuentemente el pacto implica consentimiento mayoritario al que deben someterse los grupos minoritarios. Además, establece la diferencia entre la comunidad política o Estado (entidad convenida por todos los hombres) y el gobierno (conjunto de órganos creados por aquel, para su administración y dirección).

Distingue además, el autor del "Ensayo sobre el Gobierno Civil", en las diferentes formas aristotélicas de gobierno, dos poderes: el legislativo y el ejecutivo (en éste coloca al judicial), concediendo un papel predominante al primero, lo que no implica que el Estado o comunidad política no pueda disolverlo, pues los gobernados poseen el "derecho a la revolución". Mediante el pacto social la comunidad política otorga poder coactivo a sus órganos de gobierno para la defensa y protección de la Ley Natural.⁽³⁹⁾

Sociedad natural y sociedad política son nociones diversas: en la primera cada individuo es titular y ejecutor de sus propios derechos; en cambio, en la segunda, dicho binomio se fragmenta y la ejecución se delega condicionalmente a los órganos de gobierno; dicho en otras palabras, la sociedad natural se autogobierna y la política se gobierna a través de instituciones representativas.⁽⁴⁰⁾

(38) Op. Cit., Parte II, Del Estado, Capítulo 17, Cfr. Burgoa, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". 4a. ed. Porrúa, S.A., México, 1982, P. 196 y 197.

(39) Burgoa, Ignacio. Op. Cit. P. 197-198.

(40) Cabo de la Vega. Op. Cit. P. 29-30

La doctrina pactista llega a una evolución extrema con Rousseau. El maestro Mario de la Cueva dijo que Maquiavelo, Rousseau y Marx, en la historia política y social de la humanidad, eran los tres grandes subversivos.⁽⁴¹⁾

El teórico ginebrino postula también un estado de naturaleza que transita, mediante un pacto, a la sociedad y que da el nombre de “contrato social” al que se concurre libremente; la causa de esta convención es la creación de una voluntad común soberana, inalienable e indivisible, generando la obligación de obediencia a ésta y, recíprocamente, el derecho a concurrir a la voluntad general, “Cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro considerado como parte indivisible del todo”.⁽⁴²⁾

Resulta evidente la enorme influencia de las ideas pactistas en nuestro constitucionalismo, actualmente nuestro artículo 40 de la Carta Magna señala que “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley fundamental”.⁽⁴³⁾

No obstante lo anterior, es necesario realizar algunas reflexiones sobre las ideas expuestas por los teóricos del pacto social.

La contradicción del contenido o esencia del estado de naturaleza a que aluden, en parte, se comprende porque desde nuestro particular punto de vista constituyen ficciones. En efecto, parten del razonamiento para explicar una realidad, sin embargo, carecen de bases materiales para sostener una posición u otra, de tal suerte que, sin entrar a la discusión de la historicidad de su fundamento, lo absolutamente rescatable es la noción de “voluntad del pueblo

(41) Citado por Moreno, Daniel. En “Clásicos de la ciencia Política”. 2a. ed. Porrúa, S.A., México, 1983 P.151.

(42) Rousseau, Juan Jacobo. “El Contrato Social”. Libro I, Cap. VI.

(43) “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Edic. revisada por Miguel Borrell Navarro, Editorial Sista, S.A. de C.V., México, 2000, Pág. 24.

para organizarse políticamente”.

En la esencia de ese concepto subyacen otras correlativas de amplio estudio en el campo del Derecho, el derecho subjetivo y la obligación. Toda convención implica el establecimiento de derechos y obligaciones, pero además es necesario instituir la forma en que se cumplirán si una de las partes voluntariamente se abstiene de hacerlo. Esto es necesario en tanto que debe existir una meta común que constituya la causa de la convención.

En cierta comparación puede decirse que el acto de ejercer el sufragio para elegir a nuestros representantes, constituye el derecho de los ciudadanos derivado del pacto social, pero a su vez los gobernados están obligados a acatar las decisiones del gobierno que provean al bien común, recordando que todo poder público se instituye para beneficio del pueblo, tal y como lo dispone el artículo 39 Constitucional.

Abordaremos ahora el estudio sobre la idea de la representación política.

La representación política surge en el medioevo en un enlace natural con el pacto (intrínsecamente *consensus*).

Se afirma que la necesidad de los monarcas por proveerse de recursos económicos y financieros para sostenerse y dado que toda recaudación de impuestos significaba una agresión al derecho natural de propiedad, según la concepción prevaleciente, no contemplada en el pacto, era fundamental el consentimiento de los habitantes del reino para obtenerlos. En reciprocidad, éstos solicitaban libertades y franquicias. La forma en que se articula esta relación es a través de parlamentos, cuyos miembros transmitían la voluntad de los aportantes en forma de un mandato.⁽⁴⁴⁾

Los mencionados representantes operaban sólo en nombre de las personas, municipios o corporaciones que los nombraban y no de la “*universitas*”, del pueblo, este era representado por el monarca a través de la

(44) Cabo de la Vega Op. Cit. P. 36 a 38.

“*traslatio*” o la *concessio*.⁽⁴⁵⁾

Refiere Antonio de Cabo,⁽⁴⁶⁾ que por lo que hace al contenido y extensión de la representación medieval se comprende que el apoderado debía limitarse a tratar los temas específicos instruidos (*Cahier D' Instructions, Cahier de Doléances*), pues si se excedía se producía la revocación automática, trayendo aparejada la responsabilidad civil y, según el caso, penal; como consecuencia se deduce la identificación, en su esencia, con la representación de Derecho Privado de tradición romanista, diferenciándose por sus fines, pero no por su naturaleza intrínseca. A ello obedece que se denomine “mandato imperativo”.

Esta idea se modificó cuando su objeto decayó -el asentimiento de los tributos- pues la tributación se hizo permanente a mediados del siglo XVI y las monarquías enfilaban al absolutismo, fundado éste en la llamada “representación absortiva”, es decir, en la idea de que la representación se basaba en la existencia de un único representante del reino, del cual el propio reino tomaba su unidad sostenida por Hobbes y coincidente con la idea de la soberanía en Bodino, expresada en la frase célebre de Luis XIV: “*L'état C'est Moi*”.

En el tránsito al mandato representativo, desempeñaron un papel fundamental Inglaterra y Francia, la primera gradualmente y la segunda a través de la vía revolucionaria.

En Inglaterra, de manera paulatina, se consolidó en el siglo XVII, la supremacía parlamentaria, la anualidad de la tributación y del propio ejército real, y a partir de 1714 el principio de la responsabilidad ministerial del gobierno ante el parlamento.

En Francia, por el contrario, la revolución es el partearguas, originándose

(45) Vega García, Pedro De. “La Crisis de la Representación Política en la Democracia de Partidos”. En “Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral”. 1a. ed. H. Cámara de Diputados. IFE. TFE, UNAM, México, 1993. P. 181.

(46) Op. Cit. P. 38-42.

una relación gobernante-gobernado que sustituye a la correlativa mandante-mandatario y formalizada en la ordenanza real del 24 de enero de 1789, ratificada en la sesión de los Estados Generales del 23 de junio del mismo año en la que el rey declaró nulas las limitaciones, prohibiendo expresamente todo mandato imperativo; en todo caso se consideraron simples instrucciones, no vinculatorias, confiadas a la conciencia y a la libre opinión de los diputados. "Luego sobre la base de que la voluntad general es la voluntad particular de los individuos que instruyen a sus representantes, bajo la influencia de las ideas de Rousseau y las consideraciones doctrinarias y prácticas de Siéyès, la constituyente se declaró asiente de la soberanía nacional, afirmando el concepto de representación política en la Ley de 22 de diciembre de 1789".⁽⁴⁷⁾

Esta transformación partió de una idea naturalista no teológica que considera al hombre como un ser que por su propia naturaleza requiere la libertad y la igualdad, allanando así el camino para la construcción del individualismo liberal. A la par de esa idea se desarrolló y cobró un auge extraordinario la confianza en la razón para explicar que los comportamientos humanos influyen en el conjunto de elementos que dan lugar a una situación histórica y política concreta,⁽⁴⁸⁾ sujetándose a estudio desde esta perspectiva la propia organización política, no se trataba ya de meras descripciones de la realidad, sino de la explicación y actuación en consecuencia.

La teoría representativa burguesa gira en torno al concepto de Nación. La unidad nacional se concreta a través de elecciones de representantes que atienden los asuntos nacionales. El ciudadano deja en manos de otros la atención de "la cosa pública", por tres razones fundamentales, siguiendo a Antonio de Cabo:⁽⁴⁹⁾ Primera, porque la Nación como ente abstracto,

(47) Fayt, Carlos S. "Representación Política" en "Diccionario Electoral", San José, Capel, Serie Elecciones y Democracia. P. 599-600.

(48) Cabo de la Vega. Op. Cit. P. 42-43

(49) Ibid, P. 45-53.

condiciona su propia existencia de la representación, pues en ésta se concreta su voluntad en una relación sucedánea voto -designación de representantes- discusión parlamentaria-aprobación de las normas. Dicho en otras palabras, la Nación es apreciable en el momento de determinar la representación por la vía electoral; segunda, Sociedad y Estado no se confunden, aquella constituye la dimensión esencial para que el ciudadano se desarrolle ocupándose de su vida civil y los representantes de la política. El liberalismo se expresa considerando a la libertad como un sistema de controles a la actuación del Estado, que garantiza una esfera privada donde los ciudadanos ejercen la libertad civil con igualdad formal y autonomía de la voluntad; y, tercera, porque el ejercicio del poder exige preparación y dedicación de los profesionales de la política.

Originalmente se identificó el interés de la sociedad con el interés comercial e industrial (como progreso común de la Nación), motivo por el cual los utilitaristas la criticaron pues en su concepto el mejor gobierno era aquel que suministraba lo necesario para la felicidad del mayor número de individuos; en este sentido, un gobierno no surgido de la voluntad del mayor número de individuos tenderá a defender los intereses de unos cuantos. La forma jurídica que se le dio a esta representación se ha denominado "mandato representativo", libre de vínculos a grupos o intereses particulares, se representa a la Nación.

Todas estas ideas expuestas, son las que dan el contenido a la llamada democracia representativa. En efecto, este concepto se nutre de las aportaciones de los diferentes momentos históricos de las organizaciones políticas.

Al principio de este estudio afirmamos que definir a la democracia presenta un enorme grado de dificultad por la perspectiva y contenido que le han dado los estudiosos de la Teoría General del Estado y la Ciencia Política.

En esta tesitura algunos autores, como Javier Patiño Camarena lo

menciona,⁽⁵⁰⁾ la conciben como una forma de Estado "...en cuanto forma de organización política en la cual la voluntad general es titular del poder soberano y lo ejerce en beneficio...[de todos]; [otros se refieren a ella como una forma de gobierno para explicar] ...que el origen, el medio y el fin de esta forma de organización política es el pueblo... [recuérdese la frase de Abraham Lincoln en la célebre oración de Gettysburg 'El gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo']; [una tercera posición la considera una forma de vida en la] ...que el ejercicio del poder se debe traducir en un constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".

Por democracia representativa se entiende "...la forma de organización política en la que todos los ciudadanos tienen participación en la voluntad general, crean el Estado, conforman el gobierno y eligen a sus representantes".⁽⁵¹⁾

B.- LOS ELEMENTOS CARACTERISTICOS DE UNA DEMOCRACIA

Dado el contenido que se le ha dado al concepto, es posible caracterizar aquellos elementos que dan contenido a la idea actual de democracia.

Los elementos son los siguientes:

1.- La soberanía del pueblo.- La soberanía es un término multívoco y se podrían elaborar obras de enorme extensión sobre las diferentes teorías y opiniones sustentadas por los doctrinarios, pero es indiscutible que surgió ligada al ejercicio del poder político.

La soberanía constituye uno de los principios fundamentales en la estructura jurídico-política de los Estados contemporáneos y se tiene por cierta y reconocida en gran parte de las Constituciones, pero a decir verdad, es una idea discutible.

Juan Bodino la definió como "...El poder absoluto y perpetuo de una

(50) Patiño Camarena, Javier. "Derecho Electoral Mexicano". 1a. ed. UNAM, México, 1994, P 11 y 12.

(51) Ibid P 12

República...⁽⁵²⁾ que sentó las bases para la discusión y reelaboración del concepto hasta nuestros días.

El maestro Ignacio Burgoa nos dice al respecto que una vez que la Nación o Pueblo en sentido sociológico se organiza jurídica y políticamente, crea al Derecho y, a su vez, al Estado como persona moral. La fuente de esta relación causal es un poder, actividad o dinámica emanada de la misma comunidad nacional. Mediante este poder la Nación se autodetermina otorgándose "...una estructura jurídico-política que expresa en el ordenamiento fundamental o Constitución".⁽⁵³⁾ En este sentido, se advierte la referencia que hace el maestro al régimen interior de un Estado, es decir, lo que se conoce como autodeterminación.

Ahora bien, en cuanto a su relación con el exterior, el ilustre constitucionalista señala que la soberanía es un atributo del poder del Estado, entendido éste como forma en que se estructura y organiza un pueblo, lo que no significa la existencia de dos soberanías, una del pueblo o nación y otra del Estado, más bien "...el Estado es soberano como persona jurídica en que el pueblo o nación se ha organizado política y normativamente, residiendo su soberanía en su propio elemento humano. La soberanía estatal...se revela en la *independencia* de este frente a otros Estados en cuanto que ninguno de ellos debe intervenir en su régimen interior, el cual sólo es esencialmente modificable o alterable por su mismo elemento humano que es el pueblo o la nación, a los que corresponde la potestad de autodeterminación...".⁽⁵⁴⁾

En este orden de ideas, el citado maestro identifica la soberanía con el poder constituyente, en cuanto a que éste "...tiende a estructurar primaria y fundamentalmente al pueblo mediante la creación de una Constitución en su

(52) Bodino, Juan. "Los Seis Libros de la República". Selección, Traducción e Introducción de Pedro Bravo. Facultad de Derecho. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1966. P. 141 y 55 en Moreno, Daniel "Clásicos...". P. 106.

(53) Burgoa Orihuela. Op. Cit. P. 239.

(54) Ibid P. 240.

sentido jurídico-positivo...".⁽⁵⁵⁾

Nuestra Carta Magna dispone en la primera parte del artículo 39 que "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo".⁽⁵⁶⁾

Esta expresión conjuga dos ideas aparentemente contradictorias: la de la soberanía nacional, inspirada en una tesis historicista de Emmanuel Siéyes, para quien el pueblo es un cuerpo estable con pasado, tradición y valores históricos combinados, para impedir los cambios bruscos que puedan violentar la tradición e historia de un país; así como la idea de la soberanía popular de Rousseau, para quien la soberanía es la expresión de la voluntad popular o general, de carácter inalienable, indivisible e imprescriptible, de tal suerte que no se vincula con generación alguna del pasado, pero sí se relaciona con la aspiración permanente de alcanzar la libertad y la felicidad.

Luego entonces ¿cuál es la interpretación que debe darse al precepto constitucional? Coincidimos en este sentido con los autores que sostienen que la soberanía es nacional porque México tiene una larga tradición histórica de lucha y fortaleza de sus instituciones; reside en el pueblo porque debe responder a momentos históricamente determinados, debe adecuarse a las transformaciones naturales, sobre todo en un mundo globalizador como lo es el actual.⁽⁵⁷⁾

Ahora bien, la soberanía se ejerce por medio de los Poderes de la Unión, en su respectivo ámbito competencial establecido en el propio Pacto Federal, así como por los respectivos de los Estados en lo que se refiere a sus regímenes interiores, como lo ordena el numeral 41; esta concepción es relevante en el análisis de la soberanía de los Estados de la Federación a que alude el artículo 40 de la Carta Magna, a decir verdad, los Estados no son

(55) *Idem*. P. 243.

(56) *Op. Cit.* Prólogo, Revisión y Comentarios de Miguel Borrel Navarro, P. 24

(57) Cfr. Rodríguez Lozano, Amador. "Artículo 39. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Comentada, México-PGR, 1994, P. 174-178.

soberanos sino autónomos en su régimen interno, posiblemente la redacción del texto constitucional se inspiró en la tesis de la cosoberanía de Alexis de Tocqueville y se plasmó originalmente en la Constitución de 1857.⁽⁵⁸⁾

2.- El origen popular de los titulares de los órganos del Estado.- La representación política.- La idea de la democracia implica el gobierno del pueblo, sin embargo ¿cómo se gobierna? Resulta claro que en las Ciudades-Estado los ciudadanos directamente decidían sobre los asuntos públicos, el órgano de gobierno se confundía con la comunidad política, pero en la realidad gobernantes y gobernados son sujetos distintos. El pueblo se enfrenta a una complicada problemática para autogobernarse de manera absoluta, la solución que se ha dado a ello es establecer en la norma máxima la potestad de elegir a las personas que ocuparán los cargos en los órganos del Estado, quienes lo representarán.

No debe perderse de vista que el pueblo es plural, que existen mayorías y minorías; la designación de representantes obedece, en última instancia, a la voluntad de la mayoría, sin embargo la esencia democrática consiste en la igualdad política, es decir, un mismo trato jurídico para quienes se encuentren en una situación general prevista en la Ley, y además que dicha igualdad recaiga en una amplia base social.

3.- Control popular sobre la actuación de los órganos estatales.- La ciudadanía debe desempeñar un papel activo en el comportamiento de los gobernantes, su actuación no debe reducirse a la participación en las elecciones, sino que debe constituirse en un fiscalizador o vigilante de la actuación gubernamental.

Para ello, es necesario que el ciudadano goce de libertad política que no es absoluta, sino limitada por los intereses de los demás (particulares o generales) y regulados por el ordenamiento jurídico.

(58) Cfr Ibid. P. 178 a 181.

En este orden de ideas, los gobernantes están obligados a atender las peticiones de los ciudadanos en un marco de respeto, civilidad, diálogo y tolerancia, elementos fundamentales en un gobierno democrático.

Nuestro sistema jurídico instituye los medios de comunicación de los ciudadanos y el gobierno, como son V.G., los Partidos Políticos, que surgen de la libertad de asociación; o el derecho de petición.

Cuando la actuación de las personas que encarnan a los órganos del Estado se aparta de la Ley, entonces un sistema democrático prevé los medios para rectificar o reparar la conducta anómala. En este sentido debemos reconocer que aquellos "servidores públicos" que actúan arbitrariamente, son sujetos de responsabilidad, administrativa, civil e inclusive penal.

Ahora bien, es necesario a nuestro juicio, el establecimiento de algunas figuras características de las llamadas "democracias semidirectas" para controlar actos de los órganos del Estado como son el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación.

4.- La vigencia de un Estado de Derecho.- En un Estado de Derecho el poder público se encuentra regulado por preceptos jurídicos, de tal manera que no se puede exigir a los gobernados acto o prohibición alguno cuyo fundamento no se encuentre en una norma previamente establecida.⁽⁵⁹⁾

Todo Estado de Derecho debe reunir cuando menos tres características:⁽⁶⁰⁾

a).- Supremacía constitucional.- La Constitución como norma máxima o Ley de Leyes "...expresa en forma normativa el papel que guardan los factores reales de poder en una comunidad y en la cual el pueblo soberano consigna las decisiones políticas y jurídicas fundamentales de conformidad a las cuales se debe organizar racionalmente el poder a efecto de procurar un equilibrio entre

(59) Moreno, Daniel. "Diccionario de Política", vocablo "Estado de Derecho". 1a. ed. Porrúa, S.A., México, 1980 P. 96.

(60) Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime F. "Una Constitución para la Democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional". 1a. ed. UNAM, México, 1996. P. 21 a 27.

el orden y la libertad”.⁽⁶¹⁾

El resultado de la supremacía constitucional consiste en que todo el orden jurídico se encuentra sometido a la Constitución y por lo tanto, ninguna autoridad del Estado tiene poderes o facultades fuera de la propia Constitución.⁽⁶²⁾

En el supuesto de que alguna autoridad se arrogara atribuciones extrañas a las expresamente consignadas en la Constitución, trátase de cualquier órgano del Estado, un verdadero Estado de Derecho establece los mecanismos jurídicos para prevenir, castigar y reparar tal acto. En nuestro sistema jurídico el juicio de amparo es un medio de control de la constitucionalidad.

b).- La División de Poderes.- Tiene su origen en las ideas de Arrington, Locke y Montesquieu, quienes consideraron que a través de la separación de poderes se lograba un equilibrio entre los diversos órganos del Estado, limitándose el poder en beneficio del pueblo, propiciándose un ambiente en favor de la libertad.⁽⁶³⁾

En estricto sentido la división o separación de poderes debe interpretarse como la separación de los órganos en que se depositan las funciones en que se expresa el poder público. Ello ha motivado que el maestro Burgoa⁽⁶⁴⁾ proponga la “Teoría de la separación de los órganos del poder público o poder del Estado”.

A decir verdad no existe una separación tajante entre las atribuciones que cada uno de los órganos del Estado detenta, más bien existe interdependencia entre unos y otros.

c).- Protección y Garantía de los Derechos Humanos.-

a’ Derechos de las mayorías y de las minorías.- Las sociedades son

(61) Patiño Camarena. Op. Cit. P. 17.

(62) Tamayo y Salmorán. Op. Cit. P. 251

(63) Patiño Camarena. Op. Cit. P. 14.

(64) Burgoa Orihuela. Op. Cit. P. 565

heterogéneas y en una democracia las minorías deben acatar la voluntad mayoritaria, sin que esto implique gobernar en su perjuicio, deben respetarse sus derechos y abstenerse de realizar conductas o actos tendientes a impedir que las minorías se conviertan en mayorías "...se puede afirmar que la mayoría que atenta contra los derechos de las minorías atenta contra la democracia y que la minoría que atenta contra la mayoría o contra otra minoría, atenta contra su propia existencia".⁽⁶⁵⁾

b' Garantías individuales.- Tienen su antecedente fundamental en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, se parte de la consideración de que en la democracia el hombre es el origen, el centro y la finalidad de las instituciones políticas.⁽⁶⁶⁾

Estos derechos constituyen un límite a la acción del poder gubernamental, obligándolo a abstenerse de realizar actos que los vulneren; en nuestro sistema jurídico el juicio de amparo es la institución protectora de estos derechos.

c' Derechos sociales o Garantías sociales.- son una de las grandes aportaciones de nuestra Constitución Política de 1917 y surgieron frente a las Constituciones individualistas y liberales que le antecieron. Se parte de la premisa de que el ser humano no es un ser aislado, sino que forma parte de un grupo social cuya ubicación impacta en la que guardan los demás grupos sociales que integran la comunidad y, contrario a los que acontece con las garantías individuales, obligan al Estado a "hacer", es decir, a intervenir en el ámbito económico y social, fomentando condiciones de vida que posibiliten que los derechos del hombre puedan tener la efectividad y positividad que les corresponde, velando siempre por los intereses de la colectividad.⁶⁷

5.- El Establecimiento de un régimen de Partidos Políticos.- Debemos recordar que el pueblo es plural y por lo tanto existen posiciones divergentes y

(65) Patiño Camarena. Op. Cit. P. 16

(66) Idem. P. 16 y 17.

(67) Id P. 17

para encontrar un cause aceptable a éstas, deben reducirse a “proporciones administrables a efecto de organizar la vida política, económica, social y cultural del país”, ⁽⁶⁸⁾ es decir, a través de los Partidos Políticos.

La democracia implica el fortalecimiento de los institutos políticos a través de condiciones proporcionales y equitativas de participación no sólo en las elecciones, sino en el desarrollo de la cultura política, aunque también implica que en el interior de los partidos se establezcan bases democráticas de participación en cuanto a las propuestas que integran su programa y en la toma de decisiones.

C.- LA TEORIA DEL PROCESO DEMOCRATICO

Ahora bien, no debe perderse de vista que la institucionalización de estos caracteres de la democracia en un orden jurídico determinado no garantiza fatalmente la existencia de un orden democrático. La esencia democrática radica en el gobierno del pueblo, pero la pregunta clave es ¿cómo se gobierna? o para decirlo más preciso ¿cómo se autogobierna?

Para responder a esa pregunta es necesario referirnos a la teoría del proceso democrático en la toma de decisiones⁽⁶⁹⁾. En este proceso son distinguibles dos etapas: la fijación de un programa de acción, es decir, el conjunto de asuntos que habrán de someterse a consideración de la colectividad; y la etapa decisoria en la cual se adopta o se rechaza en forma definitiva la decisión sobre los asuntos que integran el programa de acción.

Es evidente que cada una de estas dos fases para ser democrática es necesario que satisfaga ciertos requisitos. Robert A. Dahl⁽⁷⁰⁾ señala cinco criterios para calificar a un proceso como democrático:

1.- Participación efectiva

(68) Id. P. 15.

(69) Cfr. Dahl, Robert A. “La Democracia y sus Críticos”. 2a. ed. Ediciones Paidós, Barcelona-Buenos Aires, 1993, P. 131 a 145.

(70) Op. Cit. P. 134. y en “Los Dilemas del Pluralismo Democrático. Autonomía versus Control”. 1a. ed. En Español, Conaculta y Alianza Editorial, 1991, P. 17.

Implica garantizar a los ciudadanos oportunidades apropiadas y equitativas tanto para proponer asuntos que se incluyan en el programa de acción, como para inclinarse por una decisión en lugar de otra y para tener la ocasión de razonarla, de opinar.

2.- Igualdad en la votación

Significa que en la etapa decisoria los ciudadanos cuenten con igualdad de oportunidades para expresar su preferencia y que además ésta sea tomada en cuenta al momento del resultado final.

3.- Comprensión ilustrada o esclarecida

Se refiere a que cada miembro de la comunidad política, en condiciones apropiadas e iguales, comprenda y descubra a través de la información, los medios y los fines, sus propios intereses y los efectos que trae aparejada la toma de decisiones en un sentido u otro.

4.- Control final sobre el programa de acción

El conjunto de ciudadanos debe reservarse la facultad exclusiva de determinar qué asuntos deberán formar parte del programa de acción, lo que implica que sólo ellos y no los gobernantes o sujetos ajenos a la organización, impongan o restrinjan tema alguno.

5.- Inclusión

Puede resumirse este criterio haciéndolo consistir en que la comunidad política, pueblo o demos, debe incluir a todos los adultos sujetos a la leyes, excepto a los incapaces y a los extranjeros, concepción coincidente con la calidad de ciudadanos de un país, aunque a decir verdad, la respuesta a la pregunta ¿qué personas tienen derecho legítimo a ser incluidas? Resulta altamente compleja, pues las decisiones que toman unos, afectan a todos los demás. Desde las ciudades antiguas hasta nuestros días, la respuesta ha variado, pero la tendencia se inclina por una participación lo más amplia posible y que se refleja en el sufragio universal, del que más adelante

referiremos.

La actualización de los criterios, nos permite clasificar a los procesos democráticos según el cuadro anexo, de éste son cuestionables los criterios por múltiples razones, en parte porque se trata de normas ideales que posiblemente nunca se concretarán. Evidentemente frente a esta concepción el anhelo democrático se nota distante y expone la complejidad y problemática inherentes, pues si resulta difícil definir a la democracia, más difícil resulta su manifestación concreta.

PROCESOS DEMOCRÁTICOS	
Si existe participación efectiva e igualdad en la votación	Será democrático en sus procedimientos
Si además se incluye la comprensión ilustrada	Será plenamente democrático respecto a su programa de acción y a su demos
Si cubre los tres criterios anteriores aunados al control final sobre el programa de acción	Será plenamente democrático en relación a su "demos"
Si reúne los cinco criterios	Será plenamente democrático

II.- LOS SISTEMAS ELECTORALES

Es pertinente deslindar el concepto de "Sistema Electoral" de otros que se utilizan frecuentemente como sinónimos. Algunos autores indistintamente se refieren a él confundiéndolo con el "Derecho Electoral" y "Régimen Electoral".

Por "Derecho Electoral" entendemos la rama del Derecho Constitucional que regula el "...fenómeno del sufragio como medio democrático para acceder

al poder público...".⁷¹

En cambio Régimen Electoral alude a todos los fenómenos relacionados con la elección.

El "Sistema Electoral" "...se refiere al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de la elección, y al procedimiento mismo, por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierten en escaños o poder público".⁽⁷²⁾

Mediante el sistema electoral se determina en última instancia, el principio (mayoritario o de representación proporcional o su combinación) que definirá la representación política, así como el procedimiento para acceder a él, es decir, la técnica electoral para asignar los espacios políticos en función de un criterio cuantitativo de los votos.

Roberto Chang Mota⁽⁷³⁾ define al sistema electoral como "...el conjunto de disposiciones y procedimientos mediante el cual el resultado de las elecciones se traduce en la provisión de un cierto número de cargos de autoridad política".

Existen numerosos sistemas, dado que responden a situaciones estructurales concretas en las que la interrelación e influencia de las fuerzas reales de poder, juegan un papel primario.

No obstante lo anterior es factible sistematizarlos en tres grandes grupos:

A.- Sistemas Mayoritarios.- Son aquellos en que resulta electo el candidato que obtiene el mayor número de votos, a nivel de circunscripción.

Se distinguen, a su vez, dos subtipos de sistemas mayoritarios.

1.- Sistema Mayoritario Absoluto.- En éste es necesario que el candidato ganador obtenga cuando menos la mitad más uno de los votos emitidos.

(71) Flores García, Fernando "El Derecho Electoral Mexicano Breve panorama y reflexiones" En "Tendencias Contemporáneas." P. 638

(72) Nohlen, Dieter. "Los Sistemas Electorales en América Latina y el Debate sobre Reforma Electoral" la ed UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1993 P. 11

(73) "Los Sistemas Electorales" en "Tendencias Contemporáneas." P. 255

Cuando se adopta esta modalidad con frecuencia ninguno de los candidatos obtiene dicha votación, ante esta circunstancia normalmente se acude a la celebración de elecciones en segunda vuelta (Ballotage), en la que suelen participar los dos o tres candidatos que obtuvieron el mayor número de votos; generalmente los dos de más alta votación.

2.- Sistema Mayoritario Simple o Relativo.- Consiste en que el ganador es aquel que obtuvo el mayor número de votos con independencia de si obtuvo la mayoría absoluta.

Los sistemas mayoritarios tienen como objetivo, vélgase la redundancia, formar mayorías, auspiciando la desproporcionalidad entre el número de votos obtenidos por un partido o coalición y el número de cargos públicos que le corresponden. Consecuentemente los partidos minoritarios prácticamente no tienen representación alguna, salvo que la hubiesen obtenido por esa vía.

Fue precisamente esta característica excluyente, que originó serias críticas al sistema, surgiendo tendencias para aminorar sus efectos mediante la implantación de sistemas de representación proporcional.

B.- Sistemas Proporcionales.- Son esencialmente sistemas plurinominales, diseñados para la integración de cuerpos colegiados,⁽⁷⁴⁾ en tanto que permiten que en una circunscripción electoral "...se postulen varios candidatos para elegir varios mandatarios y la distribución de los puestos se realiza de acuerdo con el número de votos. Cada sistema establece una fórmula de distribución de los cargos, y en función de los votos define el número de votos necesarios para ganar una posición".⁽⁷⁵⁾

Dentro de los subtipos más conocidos encontramos los siguientes:

1.- Sistema *D'Hondt* de división sucesiva entre los números naturales.

Se debe al belga Víctor *D'Hondt* quien lo creó en 1878.

(74) Cfr Patiño Camarena Op. Cit. P. 194 y 195

(75) Chang Mota Op. Cit. P. 258

Consiste en dividir los votos conseguidos por cada instituto político desde uno hasta el total de cargos a elegir y se agrupan en forma decreciente hasta el número de cargos a elegir, el cociente es la menor de las cifras reunidas. Acto seguido, se divide la cantidad de votos de cada partido por el cociente y el resultado es el número de cargos a asignar a cada uno.⁽⁷⁶⁾

Este subsistema favorece la sobrerrepresentación de los partidos mayoritarios a expensas de las fuerzas políticas minoritarias.

2.- Sistema *Hagenbach*.

En este subsistema de representación proporcional se suman los votos válidos emitidos y se divide por el número de cargos a elegir, obteniéndose un cociente. Este se divide por el número de votos de cada partido y el resultado es el número de cargos que le corresponden.

Este procedimiento de obtención del cociente, generalmente, produce que no se asignen todos los cargos. La fórmula matemática sólo resulta exacta si los votos de cada partido está en una relación directa con el número de puestos, pero como el comportamiento electoral no obedece a leyes matemáticas, se ha optado por asignar los cargos restantes mediante alguna de las siguientes formas:

a) Se asignan a los partidos con un mayor residuo de votos;

b) Corresponden a los partidos que obtuvieron el mayor número de votos totales, independiente de su residuo; o

c) Se obtiene el cociente dividiendo el total de votos por un número superior en uno al de cargos a elegir, este procedimiento se denomina del cociente rectificado o *Hagenbach-Bischof*.

Es aconsejable incluir algunas combinaciones de estas formas, pues no en todos los casos son operantes de manera lisa y llana.

(76) Revidatti, Gustavo Adolfo. "Sistemas Electorales" en Enciclopedia Jurídica Omeba. T XXV, -RETR-TASA, Bibliográfica Omeba Editores Libreros, Buenos Aires, 1968, P. 620.

3.- Sistema de Hare. En este sistema se vota por un solo candidato, pero a continuación de su nombre se pueden agregar otros tantos como cargos a elegir. Se divide el total de sufragios válidos emitidos por el número de cargos a distribuir y se obtiene un cociente (sistema Hagenbach). Cuando un candidato obtiene dicho cociente es electo y sus votos restantes se le imputan al que le sigue en el orden.

Este sistema también fue propuesto por el ministro dinamarqués *Andrae* y se adoptó en su país, por ello también se le conoce como sistema *Hare-Andrae*.

4.- Sistema de Sainte-Laguë.- Opera en forma parecida al método D'Hondt, pero a diferencia de éste, no se divide progresivamente por los números naturales y hasta el total de cargos a elegir, sino que usa como divisores sucesivos la serie creciente de números impares.

C) Los Sistemas Mixtos.- Estos sistemas surgen como una necesidad para aminorar los efectos de los sistemas mayoritarios y de representación proporcional. Se han creado métodos que combinan ambos sistemas, respondiendo a una situación sociopolítica concreta. Como ejemplo de este tipo de sistemas tenemos el llamado "sistema de representación proporcional personalizado (alemán)", que consiste en que "El parlamento...[se elige] de la forma siguiente: una mitad por el sistema mayoritario en circuitos uninominales a una vuelta, la otra mitad es elegida por representación proporcional".⁽⁷⁷⁾

También en el Estado de Guerrero se ha adoptado un sistema mixto que veremos con detalle más adelante.

Las consecuencias que genera la adopción de un sistema u otro han sido analizadas por los estudiosos de la materia.

Desde luego, las circunstancias particulares de cada región o país, las condiciones sociopolíticas y culturales, son factores de amplia influencia en los

(77) Chang Mota. Op. Cit. P. 262

efectos políticos de los sistemas electorales, de tal manera que no basta una regulación para prever los efectos, deben tomarse en cuenta elementos ajenos o externos, inmersos en un contexto dado.

Maurice Duverger se dio a la tarea de realizar un estudio científico de las situaciones político-electorales ocurridas principalmente en Europa. De sus resultados derivan sus conocidas leyes sociológicas de 1951.

Este autor afirmó:

Podemos esquematizar la influencia general del modo de escrutinio en las tres fórmulas siguientes: 1º, la representación proporcional tiende a un sistema de partidos múltiples, rígidos, independientes y estables (salvo el caso de movimientos pasionales); 2º, el escrutinio mayoritario de dos vueltas tiende a un sistema de partidos múltiples, flexibles, dependientes y relativamente estables (en todos los casos); 3º, el escrutinio mayoritario de una sola vuelta tiende a un sistema dualista, con alternativas de los grandes partidos independientes.⁽⁷⁸⁾

Estas conclusiones fueron severamente criticadas pues acontecieron casos en exceso que las contradecían, además que se trataba de enunciados bajos en contenido informativo y sumamente generales que no satisfacían las expectativas para todos los casos. Recordemos que existen diferentes subsistemas electorales y cada uno tiene efectos diferentes, aun más, mencionamos la influencia de factores externos que no se contemplan en las conclusiones.

Giovanni Sartori reformula en 1985 las Leyes de Duverger como leyes tendenciales, así pronuncia: "Ley de Tendencia Uno: las fórmulas electorales pluralistas facilitan (son condiciones que facilitan) un formato bipartidista e inversamente obstruyen (son condiciones que obstruyen) el multipartidismo.

(78) Duverger, Maurice. "Los Partidos Políticos". 12a. Reimpresión. (Traduc. De Julieta Campos y Enrique González Pedrero), FCE, México, 1990, P. 232 y 233.

Ley de Tendencia Dos: las fórmulas electorales de representación proporcional facilitan el multipartidismo y, en forma inversa, difícilmente conducen a un bipartidismo".⁽⁷⁹⁾

Además de ello, el propio Sartori da a conocer cuatro leyes para sustituirlas, tomando en consideración otros elementos obtenidos de análisis más completos y complejos, en los siguientes términos:

"Ley 1. Dadas una estructuración partidista sistémica y una dispersión a través de los distritos (como condiciones necesarias conjuntas), los sistemas electorales pluralistas causan (es decir, son condición suficiente para) un formato bipartidista. Alternativamente, una estructuración sistémica de partidos particularmente fuerte es, por sí sola, la condición necesaria y sustitutiva para causar un formato de competencia bipartidista.

Ley 2. Dada una estructuración sistémica, pero faltando una dispersión a través de los distritos, los sistemas electorales pluralistas causan (es decir, son condición suficiente para) la eliminación de partidos situados por debajo de la pluralidad, pero no pueden eliminar y, en consecuencia, permiten tantos partidos por encima de dos, como lo permitan considerables concentraciones de preferencias por sobre la pluralidad.

Ley 3. Dada una estructuración sistémica de partidos, la representación proporcional obtiene un efecto reductivo causado (como condición suficiente) por su no proporcionalidad. Así, mientras mayor sea la impureza de la representación proporcional, mayor será el efecto reductivo; y a la inversa, mientras menor sea su impureza, más débil será el efecto reductivo. Alternativamente, una estructuración sistémica de partidos particularmente fuerte es, por sí sola, condición necesaria y suficiente para mantener cualquier formato de partidos que anteciedera a la introducción de la representación proporcional.

(79) Citado por Nohlen. Op. Cit. P. 19

Ley 4. Si falla la estructuración sistémica de partidos y se da por supuesta la existencia de un sistema de representación proporcional puro, esto es, un costo de entrada igual para todos, no habrá discriminación para que el número de partidos alcanzara el tamaño que permite la cuota".⁽⁸⁰⁾

Estas propuestas de Sartori tampoco se han librado de la crítica, pues se ha considerado que la forma en que se han enunciado las hace deterministas e invencibles pues cuando se indican las condiciones concretas sólo cabe esperar el resultado previsto.

La Ley número 4 es una expresión tautológica pues es la definición del sistema proporcional.

En realidad los enunciados no están apartados de la realidad, de la experiencia y los estudios empíricos, pero las variables son limitadas y no pueden aplicarse a todos los sistemas electorales con la idea de que aparecerá un resultado conocido de antemano.

Dieter Nohlen distingue los efectos de los sistemas electorales en directos e indirectos.⁽⁸¹⁾

El efecto directo consiste en que a través de un sistema electoral se realiza la conversión de preferencias políticas en poder político o representación política. Además los sistemas influyen en los electores en tanto que algunos optarán por algún partido o candidato con ciertas posibilidades de éxito.

La adopción de un determinado sistema electoral significa una forma en que los votos se reflejan en cargos, cada sistema es diferente; así, con el mismo número de votos pero con diferente sistema, la representación política será diversa, el espectro político se abrirá o cerrará en determinadas franjas en el formato del sistema de partido.

(80) Nohlen. Op. Cit. P. 20.

(81) Op. Cit. P. 23 y 24.

El efecto indirecto reside en la influencia, en la cantidad y en formato de sistema de partido.

Cabe hacer una pregunta ¿son predecibles los efectos de un sistema electoral en un lugar, tiempo y modo determinados?

Por virtud de la ingeniería electoral, matemáticamente existe un grado elevado de predictibilidad, pero es fundamental el contexto histórico-político, pues si sólo se estuviera a este criterio, la predictibilidad es reducida, a nuestro juicio deben combinarse ambas y proyectar los escenarios posibles para acercarse a los resultados.

Es importante valorar las condiciones sociales, políticas y económicas para una aproximación a los efectos de un sistema electoral. No existen leyes exactas en materia electoral, la contingencia de la conducta humana no permite su existencia, habrá posibilidades de que se den tales o cuales efectos, pero no certeza absoluta.

III. SUFRAGIO Y VOTO.

A continuación emprenderemos el estudio del sufragio y el voto en particular.

Existe una estrecha vinculación entre el número de votos y la representación política en una relación de causa a efecto regida por un sistema electoral determinado.

La amplitud, características de forma y de fondo son variables del voto y sus múltiples combinaciones determinan en gran medida la representación política con todos sus efectos inherentes.

Distingamos el sufragio y el voto.

A.- Las Diferencias entre el sufragio y el voto.- Es común utilizar en el lenguaje coloquial los vocablos "sufragio" y "voto" como sinónimos, pero en el ámbito especializado se diferencian. La voz "sufragio" deriva del latín "*Suffragium*" que significa ayuda, favor o socorro. Noción elemental pero con

un contenido acercado al significado en materia política, pues mediante el sufragio los ciudadanos, por el hecho de serlo, contribuyen a su conexión con la organización jurídico-política estatal.⁽⁸²⁾

Sobre la naturaleza jurídica del sufragio han surgido diferentes posiciones, pero en general, se pueden agrupar en tres grupos principales:

La primera caracteriza al sufragio como un derecho, y aparece ligada a la idea de la soberanía popular de Juan Jacobo Rousseau cuando éste lo considera un "...derecho que nadie puede arrebatarse a los ciudadanos..."⁽⁸³⁾ constituye un derecho preestatal, innato a la personalidad.

La segunda posición considera al sufragio como una función, vinculada con la noción de soberanía nacional de Emmanuel Siéyès, quien logró hacer votar en la Constitución de 1791 su distinción entre ciudadanos activos y pasivos, que junto con la concepción de elector y el electo llenan una función y no ejercitan un derecho.⁽⁸⁴⁾ En este orden de ideas los ciudadanos por virtud de la Ley deben participar en la elección de sus gobernantes no en ejercicio de un derecho personal, sino de una función política porque actúan en nombre y por cuenta del Estado.

Una tercera posición ubica al sufragio como un deber, en parte surge esta concepción derivada de la anterior, pues conduce a admitir que es un deber jurídico estricto, o sea "...una obligación jurídica impuesta al individuo en aras del funcionamiento armónico de la vida política del Estado".⁽⁸⁵⁾

Estas teorías clásicas han dado pie a la configuración de otras que consideran al sufragio como una función pública estatal o no estatal y finalmente una concepción ecléctica que lo considera como un derecho público subjetivo de naturaleza política.

(82) Fernández Segado, Francisco. "Voto" en "Diccionario Electoral"... P. 681 y 682.

(83) Op. Cit. Libro IV. Cap. I.

(84) Pantoja, David. Introducción a "¿Qué es el Tercer Estado?" Seguido del "Ensayo sobre los Privilegios" de Emmanuel J. Siéyès. UNAM, México, 1989. P. 23.

(85) Fernández Segado. Op. Cit. P. 682.

Así se define al sufragio como "...el derecho político que los ciudadanos tienen a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes".⁽⁸⁶⁾

El sujeto activo del sufragio son las personas capacitadas para participar en los asuntos públicos conforme a la Ley, es decir, los ciudadanos de un país.

Ahora bien ¿cuáles son las diferencias entre el sufragio y el voto?

El voto se encuentra dentro y fuera de la función pública, es decir, se vota en los Congresos, Tribunales Colegiados así como en agrupaciones o sociedades privadas o de cualquier otro tipo.⁽⁸⁷⁾

El voto es "...una determinación de voluntad que comprende otras especies que el sufragio político".⁽⁸⁸⁾ Es una expresión de voluntad y referido en particular al sufragio político, constituye el hecho de su ejercicio; es decir, los ciudadanos ejercitan su derecho público subjetivo en el momento de votar, pero su contenido no se agota en la elección de sus gobernantes, el sufragio se extiende a la toma de otro tipo de decisiones políticas que se materializan al momento de votar. V.G., en un referéndum.

Por otra parte se han efectuado esfuerzos para clasificar al voto, aunque son dispares, hemos optado por la indicada por Francisco Fernández Segado⁽⁸⁹⁾ que agrupa los criterios en dos capítulos:

B) TIPOS DE VOTO SEGÚN SU EXPRESIÓN MATERIAL.

Se incluyen en este primer apartado los siguientes.

1. VOTO PÚBLICO Y VOTO SECRETO.

El voto es secreto cuando el elector manifiesta su voluntad en tal forma que no es posible conocer en qué sentido.

En contraposición al voto secreto está el voto público, abierto, al dictado,

(86) "Diccionario Electoral". Op. Cit. P. 662.

(87) Moreno, Daniel. "Democracia. ." P. 51.

(88) Citado por Fernández Segado. Op. Cit. P. 683.

(89) Op. Cit. P. 683 y 55

por aclamación o a mano alzada. Estuvo vigente en nuestro país en los ordenamientos legales en materia electoral de la primera mitad del siglo pasado y en el mundo era norma común. El argumento esencial para justificarlo consiste en que dada su naturaleza desarrolla el valor cívico y como consecuencia debe publicitarse.

En contra se argumenta que para que realmente el ejercicio del derecho de sufragio sea libre, debe constituir un acto ajeno a presiones políticas, sociales y económicas.

Para garantizar la secrecía del voto, norma aceptada por nuestras Legislaciones Federal y Estatales por mandato constitucional⁹⁰ se organizan las elecciones de tal manera que el día de la jornada electoral existan mamparas, boletas, urnas, etcétera, con características especiales para impedir la violación a esta norma.

2. VOTO UNINOMINAL Y VOTO DE LISTA.

Esta clasificación se vincula con la circunscripción electoral, es decir, uninominal o plurinominal, y a la propia fórmula electoral.

El voto uninominal es el voto por un candidato en particular, se puede votar por un candidato en un distrito uninominal o por un candidato individual de una lista.

En cambio, el voto de lista significa que el ciudadano no vota por un candidato en particular, sino por una lista de candidatos propuesta por una organización política. En este sentido, salvo disposición en contrario, se eligen en orden progresivo y conforme al número de votos obtenidos.

La lista de candidatos puede asociarse al sistema mayoritario simple, como ocurre en el Estado de Guerrero para elegir a los regidores en un 50%.

3. VOTO PERSONAL, POR CORREO O DELEGACIÓN.

(90) Cfr. Artículo 41 fracción I, segundo párrafo y 116 fracción IV, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Prólogo, revisión y comentarios del Dr. Miguel Borrell Navarro, Op.Cit P. 24 y 67.

Se entiende por voto personal aquel que el propio elector deposita en la urna.

El voto por correo, no aceptado por nuestra legislación, es común en otros países para solucionar algunas imposibilidades materiales de votar. Se prevé para los ciudadanos que se encuentren ausentes de su circunscripción por accidente, cambio de residencia, por motivos de salud o transporte. En nuestro país se ha procurado satisfacer estas necesidades a través de la instalación de casillas especiales para los ciudadanos en tránsito, bajo ciertos supuestos.

En relación al voto por delegación, consiste en la posibilidad establecida en Ley para autorizar a otro, para que vote en nombre del delegante por imposibilidad de hacerlo personalmente. Este tipo de voto tampoco se contempla en nuestro derecho. Su uso ha sido restringido en otros países, está en vigor en Inglaterra y en Bélgica, por ejemplo.

C. TIPOS DE VOTO SEGÚN SUS EFECTOS Y SU FORMA.

En este apartado se incluyen aquellos tipos de voto con relación a la designación de elegidos, valor específico y en cuanto a la forma de expresión de la voluntad del elector.

1. VOTO DIRECTO Y VOTO INDIRECTO.

Por voto directo se entiende aquel en que el ciudadano expresa su preferencia hacia alguna persona en particular para que sea representante en el órgano de gobierno.

El voto indirecto implica la elección de un compromisario que posteriormente realizará la elección definitiva. Puede ser de varios grados, según el número de compromisarios sucesivos hasta la elección definitiva. En nuestro país el siglo pasado fueron indirectas en segundo grado y posteriormente en primer grado, no fue sino hasta la Reforma de 1912 a la Ley Electoral Federal de 1911, en que se estableció por primera vez el voto directo

para la elección de los diputados y senadores.⁽⁹¹⁾

2. VOTO IGUAL Y VOTO REFORZADO.

El voto igual se condensa en la fórmula "un hombre, un voto". Hemos dicho que todo ciudadano por el solo hecho de serlo tiene el derecho del sufragio, sin que le pueda ser vedado por criterios de propiedad, educación, religión, raza, sexo o posición política; constituyó la desiderata del siglo pasado como idea del sufragio universal.⁽⁹²⁾

En México a las mujeres les fue concedida la ciudadanía desde el 17 de octubre de 1953.

Nuestra Constitución Política confiere la calidad de ciudadanos a los mexicanos, varones y mujeres, que hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir.

El voto reforzado es aquel que faculta a determinados ciudadanos que reúnen ciertas características para participar en las elecciones con más de un voto. V.G., graduados universitarios, padres de familia, etcétera. Actualmente está en práctico desuso.

3. VOTO INDIVIDUAL Y VOTO CORPORATIVO.

En el voto individual el ciudadano es elector por reunir los requisitos, en cambio en el voto corporativo son electores a través de entidades económicas, sociales, laborales, etcétera. En cierta manera se asemeja al mandato imperativo medieval. Se representan los intereses de institución o grupo.

Se ha destacado que en situaciones autoritarias, es decir, "...situaciones locales o regionales marcadas por la preponderancia de relaciones verticales de solidaridad" los sufragios son más colectivos que individuales,⁽⁹³⁾ por eso no es

(91) "Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales". Comentado, Secretaría. de Gobernación, México, 1991. P. 41.

(92) Moreno. "Democracia...". P. 45 y 55.

(93) Rouquié, Alain. "El Análisis de las Elecciones no Competitivas: control Clientelista y Situaciones Autoritarias" en "¿Para qué sirven las elecciones?". Guy Hermet et al. 2a. reimpresión. FCE., México, 1992.

de extrañar, que el voto corporativo constituye una idea fundamental en el desarrollo de los fascismos del periodo de entreguerras.

4. VOTO ABSOLUTO Y VOTO ORDINAL.

El voto absoluto o de aceptación es aquel en que el elector está obligado a preferir un partido frente a los demás, sin matiz alguno.

En cambio el voto ordinal o preferencial significa que el ciudadano puede diversificar su voluntad, expresando sus preferencias acerca de los candidatos sometidos a su juicio.

En nuestro país los electores, tanto en elecciones locales como federales, sólo pueden escoger una lista de candidatos propuesta por un partido, pero no pueden alterar el orden o sustituirlos. Por ello se dice que el voto es absoluto.

CAPITULO SEGUNDO
EVOLUCION HISTORICO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO Y DE
LOS AYUNTAMIENTOS EN MEXICO

CAPÍTULO SEGUNDO

EVOLUCIÓN HISTÓRICO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO Y DE LOS AYUNTAMIENTOS EN MÉXICO

I.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

Previo al estudio del tema, es pertinente hacer notar que el municipio es una institución antigua, cuyos antecedentes se encuentran principalmente en Roma, inclusive su origen etimológico proviene del latín *munus* (oficio) y *capere* (tomar), concepto que se aplicaba a "...las ciudades conquistadas que habían sido incorporadas al Estado y cuyos habitantes, por este motivo, se convertían en ciudadanos de Roma conservando, sin embargo, una cierta libertad interior, el derecho a elegir a sus magistrados y la administración de los negocios generales dentro de los límites jurídicos fijados por las Leyes estatales".⁽⁹⁴⁾

Esta forma de organización se extendió en gran parte de Europa, principalmente en España, Francia (comunidades) y Alemania (Burgos), alcanzando una presencia importante hasta el siglo XVI cuando la casa de los Habsburgo se enfrentó para terminar con los fueros y privilegios de las ciudades.⁽⁹⁵⁾

Ignacio Burgoa⁽⁹⁶⁾ afirma que a pesar de formar parte de una entidad política superior y ser un tipo de descentralización por región de ésta, el municipio tiene dos características particulares, demostradas históricamente: la autonomía, es decir, la facultad para otorgarse sus reglas apegadas a las directrices primarias contenidas en la Constitución del Estado al que pertenezca; y, la autarquía, entendida como la capacidad para satisfacer sus propias necesidades de todo tipo. No debe perderse de vista que el municipio

(94) Burgoa. Op. Cit. P. 850.

(95) Cfr. Moreno Díaz. "Derecho Constitucional Mexicano". 9ª. Ed., Editorial Pax-México, Librería Carlos Césarian. S.A., México, 1985, P. 377.

(96) Burgoa. Op. Cit. P. 852 y 853.

es una forma jurídico-política de organización de una comunidad.

A continuación reseñaremos los antecedentes de la institución en nuestro país.

A.- LOS PUEBLOS ABORÍGENES.

En el mundo prehispánico algunos autores afirman encontrar la figura análoga del municipio en los clanes, principalmente en el pueblo azteca, cuyos miembros aprovechaban la tierra en común, es decir, en su forma originaria, revestía una naturaleza agraria.

En este orden de ideas, la organización política y social de los grupos étnicos, se caracteriza por relaciones constituidas entre parientes, denominada por los nahuas como "*calpullis*"; la alianza de las familias genera una forma de gobierno concejil, es decir, el gobierno se confiere a un órgano colegiado de carácter gerontocrático, integrado por los jefes de las tribus.

Un individuo formaba parte de una familia; el conjunto de familias constituía un clan y teóricamente, veinte clanes eran una tribu,⁽⁹⁷⁾ en esta forma de "...organización social de los pueblos indígenas...era común la existencia del municipio natural de carácter agrario. Pero, en un grado mayor de evolución, coexiste y se sobrepone el clan totémico, otro tipo de comunidad, fincada en los lazos tribales, que adquiere ya las características del municipio político, por cuanto se desarrolla francamente y con mayor proximidad, dentro del área de interinfluencias de una organización estatal".⁽⁹⁸⁾ La gran *Tenochtitlan* se formó con un nutrido grupo de clanes compuestos de *calpullis* o municipios naturales que se organizaron en 4 grupos, idea razonablemente fundada en la división cuadripartita del grupo azteca; la ciudad

(97) Citado por Burgoa. Op. Cit. P. 855 y 856.

(98) Ochoa Campos, Moisés "La Reforma Municipal" 4ª Edic. Porrúa S.A., México, 1985, P. 42 y 43

se dividió en cuatro barrios.⁽⁹⁹⁾

Es evidente que en los calpullis existió una autonomía interior y la circunstancia propia de constituir una unidad económica, basada en la explotación de la tierra en común e integrada por individuos con nexos familiares o de parentesco, son elementos que han conducido a considerar a diversos autores una forma autóctona del "municipio", máxime que tenían la facultad de designar a sus funcionarios y participar en la designación del gobernador (*tlatoani*) y del jefe militar (*tlacatecuhtli*), mediante sus representantes en el consejo tribal.⁽¹⁰⁰⁾

B.- LA NUEVA ESPAÑA.

El Rey Carlos V expidió, el 6 de agosto de 1555, una cédula mediante la cual ordenó que las costumbres, instituciones y el territorio de los indios se respetaran por el sistema jurídico político, ello dio lugar a una curiosa coexistencia del "municipio" indígena y el español hasta el siglo XVIII, en que surge lo que Moisés Ochoa Campos⁽¹⁰¹⁾ denomina el municipio castizo, regido por prácticas y costumbres locales imbricadas con la influencia criolla de los ayuntamientos.

El primer municipio de carácter español instalado en la Nueva España fue la "Villa Rica de la Vera Cruz", por Hernán Cortés en 1519. Es interesante el procedimiento de creación de esta primaria institución, pues obedeció, según lo ha dicho Ignacio Burgoa,⁽¹⁰²⁾ a la intención de Cortés de "juridizar" su autoridad frente al Capitán General de Cuba, Diego Velázquez e iniciar la conquista.

Posteriormente se fundaron los municipios de la Ciudad de México, Coyoacán y otros. En realidad fue una necesidad de los conquistadores

(99) Cosío Villegas, Daniel Et al. "Historia Mínima de México". 6a. reimpresión, El Colegio de México, México, 1981. P. 35.

(100) Burgoa. Op. Cit. P. 856.

(101) Op. Cit., P. 93

(102) Op. Cit. P. 857

españoles la fundación de los municipios y el nombramiento de sus autoridades: los ayuntamientos.

El régimen jurídico de los municipios tuvo su fuente formal en las llamadas "Ordenanzas de Cortés", desde 1524 a 1573, perfeccionadas posteriormente por las "Ordenanzas sobre descubrimientos, población y pacificación de las Indias" del monarca Felipe II, hijo de Carlos V, vigentes en un amplio espacio temporal, hasta el siglo XVIII, con las "Ordenanzas de Intendentes" en vigor a partir de 1776.⁽¹⁰³⁾

Ahora bien, originalmente las autoridades municipales⁽¹⁰⁴⁾ se eligieron por los jefes de expedición, como lo hizo Cortés; por la voluntad de todos los integrantes de la compañía o bien por autonombramiento. Estas formas de designación fueron efímeras, pues al expedirse la cédula real del 15 de octubre de 1522 se estableció que todos los cargos municipales deberían venderse. Esta medida tuvo un origen de carácter económico para la Corona, pues ésta se allegaba de recursos, inclusive, si fallecía el titular del cargo, la Corona podía proceder a su venta nuevamente.⁽¹⁰⁵⁾

Más aún, dado que la mencionada orden no se cumplía cabalmente, el Rey Felipe II reiteró esta posición mediante cédula real del 30 de junio de 1620, misma que esencialmente dispuso:

"En todas las ciudades, villas y lugares españoles no se provean los regidores por elección o suerte, ni en otra forma -herencia del cargo- y que en todas partes donde se pudiere se traigan en pregón y pública almoneda por los oficiales de nuestra Real Hacienda por término de treinta

(103) Moreno. "Derecho Constitucional...". P. 378.

(104) Los funcionarios principales eran los regidores. El más importante era el alcalde ordinario, electo entre los mencionados; también un alférez, encargado de conducir la bandera los días festivos. Había, además, el alcalde mayor o corregidor, un procurador o síndico y el escribano.

(105) López Chavarría, José Luis. "Las Elecciones Municipales en México". (Estudio Jurídico-Político), UNAM, México, 1994. P. 27.

días, y vendan en cada lugar lo que estuviere ordenado que haya y pareciere conveniente, rematándose en su justo valor conforme las órdenes dadas al respecto a los demás oficios vendibles; y los sujetos en quienes se remataren sean de la capacidad y lustre que convenga".⁽¹⁰⁶⁾

Esto generó que sólo los ricos pudieran ocupar los cargos, creándose verdaderas oligarquías regionales; este hecho, aunado a la prohibición dirigida a los criollos de ocupar cargos superiores, originó la rebeldía de los ayuntamientos a finales del siglo XVIII y principios del XIX, en contra del monopolio del poder político y la riqueza de los peninsulares.⁽¹⁰⁷⁾

En realidad es válida, a nuestro juicio, la afirmación de que el municipio significó sólo una división territorial y administrativa, pero no política.

Coyunturalmente sucedió el motín de Aranjuez por el que Carlos IV abdicó en favor de su hijo, el Príncipe de Asturias, nombrado Fernando VII, la Corona, de cuya noticia se supo en México el 8 de junio de 1808. Sin embargo el 14 de julio se conocieron las renunciaciones, en Bayona, de los Reyes de España en favor de Napoleón.

El Ayuntamiento de la Ciudad de México ante esta circunstancia, sostuvo la tesis de la soberanía del pueblo en ausencia del Rey cautivo, pero el hecho en sí mismo no implicaba la autonomía municipal, que no existía, sino el intento de los criollos por hacer la independencia en beneficio propio. El propósito terminó con la aprehensión de los dirigentes criollos en septiembre del mismo año.⁽¹⁰⁸⁾

Históricamente el municipio ha desempeñado un papel fundamental en la lucha por la libertad, en Europa y América.

(106) Citado por López Chavarría. Op. Cit. P. 28.

(107) López, Chavarría. Op. Cit. P. 28.

(108) CFR. Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México. 1808-1989", 15a. ed. Porrúa, S.A., México. 1989, P. 3 y 4; López Chavarría, Op. Cit. P. 28; Tena Ramírez. "Derecho Constitucional...". P. 146 y 147.

II. DE LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ A LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

En este apartado nos abocaremos al estudio de los textos constitucionales con el objeto de precisar la situación jurídico-constitucional del municipio en el devenir histórico.

A.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA (1812).

Se le conoce comúnmente como Constitución de Cádiz, por haber sido expedida por las Cortes de ese lugar, data del 19 de marzo de 1812 y jurada en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año. A decir de Emilio O. Rabasa⁽¹⁰⁹⁾ rigió brevemente en América en dos ocasiones, desde su juramento por un año y desde el 31 de mayo de 1820 hasta el 24 de febrero de 1822.

Fue una Constitución de corte liberal y precisamente, por ese carácter, resulta comprensible el ímpetu por modificar los vicios generados en el periodo que le antecedió; es decir, el comercio con los cargos en los ayuntamientos, que fue sustituido por un procedimiento electoral popular, sin que ello implicara una ruptura radical con la concepción tradicional del municipio, pues la modificación no persiguió la independencia de los ayuntamientos, por el contrario, se le impusieron cargas para evitar que durante el ejercicio de las facultades conferidas, se afectaran las acciones del poder central.

El artículo 309 de la Carta Constitucional disponía lo siguiente:

Art. 309. Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos de alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado de éstos, si hubiere dos.⁽¹¹⁰⁾

(109) Rabasa, Emilio O. "Historia de las Constituciones Mexicanas". 1a. reimpresión, UNAM, México, 1997, P. 8.

(110) Tena Ramírez. "Leyes...". P 95.

Durante la discusión de este precepto se dividieron las opiniones en dos posiciones perfectamente diferenciadas:

La primera pugnaba por la prohibición de que los jefes políticos presidieran los cabildos, consideraba que tal función correspondía a los alcaldes o al regidor más antiguo, es decir, se luchaba por una "auténtica autonomía política", este argumento fue defendido por el diputado Castillo.

La segunda propuesta, con el Conde de Toreno al frente, defendía lo contrario y el argumento toral lo hacían consistir en que los ayuntamientos eran sólo agentes del poder ejecutivo para el gobierno económico de los pueblos, entes esencialmente administrativos.⁽¹¹¹⁾

Asimismo, la Constitución estableció un criterio poblacional para la erección de los ayuntamientos, fijando un número de 1000 habitantes como la cantidad a partir de la cual se deberían instituir; sobre el particular el diputado Aner abogó porque se instalaran aún en los pueblos en los que no se contara con tal población; su intervención no tuvo éxito.

Además de tal regla, se delegó en las Leyes Reglamentarias el número de integrantes de los ayuntamientos, según su clase y respecto a su vecindario.

Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombraban por elección popular, indirecta en segundo grado, en el mes de diciembre de cada año, por mayoría absoluta, para entrar en el ejercicio de sus funciones el día primero de enero del siguiente año.

Los alcaldes se sustituían todos los años; los regidores y procuradores, por mitad cada año.

Expresamente se prohibía la reelección inmediata, debían transcurrir por lo menos dos años entre un ejercicio y otro.

Entre los requisitos de elegibilidad se contemplaron, en principio, la

(111) López Chavarría. Op. Cit. P. 30 y 31.

ciudadanía en pleno ejercicio; la edad (mayor de veinticinco años); vecindad y residencia (cinco años por lo menos); no ser empleado público de nombramiento del rey en ejercicio; y los demás determinados en las leyes.

Además de los funcionarios citados, en todo ayuntamiento había un secretario elegido por mayoría absoluta de votos.

Es pertinente citar que la Constitución fijó cortapisas y control a la acción de los ayuntamientos, pues dispuso en su numeral 323 que el ejercicio de sus atribuciones estaría bajo la inspección de la diputación provincial, a quien debía rendir cuentas anuales de los caudales públicos recaudados e invertidos.

Como se advierte, se trata de una regulación específica con una fuerte limitación política y administrativa para el desarrollo de la institución municipal, garantizada por la actuación, primero, de la diputación provincial, y segundo, de las cortes, éstas últimas estableciendo o confirmando las contribuciones.

B.- CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN (1814).

El "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", mejor conocido como Constitución de Apatzingán contenía algunos principios tomados de los "Sentimientos de la Nación", condensación del pensamiento socio-liberal de José María Morelos, quien prohijó la celebración del Congreso Constituyente de Chilpancingo instalado el 14 de septiembre de 1813. El 6 de noviembre de ese año se expidió el Acta de Independencia la que "...declaró rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español".⁽¹¹²⁾

Los avatares de la guerra obligaron a Morelos y al Congreso a desplazarse por diferentes partes del país: Tlacotepec, Tetela, Ajuchitán, Huetamo, Ario, Uruapan, Tiripitio y finalmente Apatzingán, Michoacán. En este lugar se expidió la Constitución en comento, el 22 de octubre de 1814.⁽¹¹³⁾

(112) Tena Ramírez. "Leyes...". P. 28 y 29.

(113) Rabasa. Op. Cit. P. 12.

Este ordenamiento nunca entró en vigor.

Para los efectos del estudio que nos ocupa debemos decir que la Constitución de Apatzingán prácticamente fue omisa en el tema, sólo uno de sus preceptos alude a los ayuntamientos; el artículo 208, que a la letra dispuso:

Art. 208. 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.⁽¹¹⁴⁾

Es decir, debe entenderse que esta Constitución adoptó las mismas normas conocidas de la Constitución de Cádiz, pues ello se desprende del mandato continuista de la institución que nos ocupa.

Esta desatención al tema obedece a la teoría clásica del sistema federal, en la que se considera al municipio como una organización regulada según el régimen interior de los Estados; dicho en otras palabras, compete exclusivamente a los Estados de una Federación la normatividad de los municipios.⁽¹¹⁵⁾ Teoría desde luego insostenible, pues creemos que si bien es cierto que cada estado es autónomo (no libre y soberano), en cuanto a su régimen interior, es correcto plasmar en los textos supremos de la Unión, lineamientos generales para ser reglamentados por las Entidades que forman el Pacto, como lo establece la Constitución vigente, tema que abordaremos más adelante.

C.- CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824.

A partir de esta Constitución se creó el Estado Mexicano,⁽¹¹⁶⁾ sin embargo

(114) Tena Ramírez. "Leyes..." P. 53.

(115) Citado por López Chavarría Op. Cit. P. 34.

(116) Burgoa Op. Cit. P. 861.

el municipio entró en una fase crítica al disminuir su presencia política. En el texto de la Carta prácticamente no se hace referencia alguna, lo que resulta paradójico, pues los federalistas estaban ampliamente sensibilizados sobre su importancia institucional.

Pareciera que hubo alguna intención de incorporar algunas directrices al texto, tal y como se desprende del "Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana" del 16 de mayo de 1823, que propuso a los ciudadanos la elección por vía indirecta de los miembros de los ayuntamientos, inclusive estableció las bases poblacionales para su integración:

Pueblos con menos de 1000 almas; un alcalde, dos regidores y un síndico.

Pueblos con más de 3000; dos alcaldes, cuatro regidores, y un síndico.

Con más de 6,000 habitantes; dos alcaldes, seis regidores y dos síndicos.

Los que tuvieran más de 16,000; dos alcaldes, ocho regidores y dos síndicos.

Aquellos que contaran con más de 24,000; tres alcaldes, diez regidores y dos síndicos.

En los pueblos de más de 40,000 habitantes; cuatro alcaldes, doce regidores y dos síndicos.

Aquellos que tuvieran más de 60,000 almas correspondían cuatro alcaldes, catorce regidores y dos síndicos.

Así también encontramos en el proemio del texto constitucional el mensaje del constituyente que condensa en gran parte el sentir de los federalistas, citamos textualmente:

"La República Federada ha sido y debió ser el fruto de sus discusiones. Solamente la tiranía calculada de los mandarines españoles podía hacer gobernar tan inmenso territorio por unas mismas leyes, a pesar de la diferencia enorme de climas, de temperamentos y de su

consiguiente influencia. ¿Qué relaciones de conveniencia y uniformidad puede haber entre el tostado suelo de Veracruz y las heladas montañas del Nuevo México? ¿Cómo pueden regir a los habitantes de la California y la Sonora, las mismas instituciones que a los de Yucatán y Tamaulipas? La inocencia y candor de las poblaciones interiores, ¿qué necesidad tienen de tantas leyes criminales sobre delitos e intrigas que no han conocido? Los tamaulipas y coahuileños reducirán sus Códigos a cien artículos, mientras los mexicanos y jaliscienses se nivelarán a los pueblos grandes que se han avanzado en la carrera del orden social. He aquí las ventajas del sistema de federación. Darse cada pueblo a sí mismo Leyes análogas a sus costumbres, localidad y demás circunstancias;...poner a la cabeza de su administración sujetos que, amantes del país, tengan al mismo tiempo los conocimientos suficientes para desempeñarla con acierto...".⁽¹¹⁷⁾

Sin embargo si hubo tal intención, no se reflejó en el texto. Las Constituciones centralistas, por el contrario, dedicaron espacios a la institución municipal como a continuación veremos.

D.- BASES Y LEYES CONSTITUCIONALES (1835 Y 1836).

El periodo inmediato que siguió a la promulgación de la Constitución de 1824 se caracteriza por la violencia, el caos y la anarquía⁽¹¹⁸⁾ en el país.

Las tendencias políticas se polarizaron creándose dos corrientes antagónicas: la liberal y la conservadora.

Los liberales defendían la forma de gobierno republicana, democrática y federativa.

Por el contrario, los conservadores propugnaban por el centralismo y la

(117) Tena Ramírez. "Leyes Fundamentales." P 163 y 164.

(118) Rabasa. Op. Cit. P. 33.

oligarquía de las “clases preparadas” y paulatinamente prefirieron la forma monárquica. Sus principales intereses significaban preservar los fueros y privilegios tradicionales.

D. Lucas Alamán uno de los exponentes más fecundos del conservadurismo precisó la posición que defendía, en los siguientes términos:

“...Estamos decididos contra la federación; contra el sistema representativo por el orden de elecciones que se ha seguido hasta ahora; contra los ayuntamientos electivos y contra todo lo que se llame elección popular, mientras no descanse sobre otras bases...”⁽¹¹⁹⁾

La lucha entre ambas corrientes, materializada en la disputa de los partidos liberal y conservador, tuvo un primer episodio importante en los años de 1832 a 1834, cuando el liberal Gómez Farías, a la sazón vicepresidente del país, intentó emprender las reformas eclesiástica y militar, cuestión que no agradó a los conservadores. Recordemos que en ausencia del Presidente (Antonio López de Santa Anna) el Vicepresidente lo suplía, precisamente en una de estas ocasiones Gómez Farías se propuso a emprender dichas reformas. Obviamente la reacción no se dejó esperar y simultáneamente el Partido Progresista (liberal) se fracturó para dar origen al Partido de los Moderados que se diferenciaban de los “puros” en la táctica a seguir. Los moderados se coaligaron con los conservadores y se paralizó la Reforma.

En el año de 1835 se reunió el Congreso Federal integrado mayoritariamente por los conservadores. Las Cámaras iniciaron sesiones el 4 de enero de ese año. Los miembros del poder legislativo estaban autorizados, según los poderes conferidos, para reformar la Constitución de 1824, excepto el artículo 171, referido entre otros puntos a la prohibición de reformar la forma de gobierno.

(119) Citado por Tena Ramírez. “Leycs .”. P. 199.

Ante esta realidad hubo pronunciamientos a favor del centralismo, los que de momento no fructificaron.

Al iniciar el segundo periodo de sesiones, el 16 de julio de 1835, el Presidente Barragán, sustituto de Santa Anna, solicitó al Congreso se tomaran en cuenta las solicitudes para la adopción del sistema unitario. Designada una comisión para su estudio, ésta propuso que el Congreso fuera constituyente, lo cual fue aceptado por las dos Cámaras.

El Congreso designó una comisión para la elaboración del proyecto de reformas el que fue presentado, discutido y aprobado poco después, para finalmente convertirse en las "Bases para la Nueva Constitución" del 23 de octubre de 1835, finiquitando al sistema federal.

Con este antecedente la Nueva Constitución se dividió en 7 ordenamientos, conocidos como "La Constitución de las 7 Leyes".⁽¹²⁰⁾

Este ordenamiento constitucional instituyó distritos y partidos equiparables, en cierta medida, con las municipalidades, enmarcados territorialmente en departamentos.

Textualmente la Sexta Ley dispuso:

22. Habrá ayuntamientos en las capitales de departamento, en los lugares en que los había el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población, habrá jueces de paz, encargados también de la policía, en el número que designen las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos.

23. Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una Ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por la juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador,

(120) Cfr. Tena. "Leyes...". P. 199 y 55.

sin que puedan exceder: los primeros, de seis; los segundos, de doce; y los últimos de dos.⁽¹²¹⁾

Entre los requisitos necesarios para ser miembro del ayuntamiento, se contaban los siguientes: ser ciudadano mexicano, mayor de veinticinco años, en el ejercicio de sus derechos, vecino del pueblo, así como tener un capital que le produjera por lo menos quinientos pesos anuales.

Una de las aportaciones más importantes de este cuerpo constitucional lo es el establecimiento de atribuciones específicas a favor de los ayuntamientos, en materia de salud, carcelaria, asistencia social, educación, caminos, agricultura e industria y comercio.

La naturaleza propia del régimen centralista dio origen a una forma de organización política vertical y rígida. En efecto, los gobernadores de los departamentos eran nombrados por el gobierno general, al cual debían sujeción; estos funcionarios, a su vez, estaban facultados para nombrar a los prefectos (jefes de los distritos) y aprobar el nombramiento de los subprefectos (jefes de los partidos).

Los partidos eran la mínima circunscripción territorial administrativa y política.

Tanto los prefectos como los subprefectos tenían atribuciones semejantes: cuidar el orden y la tranquilidad pública; cumplir y hacer cumplir las ordenes del gobierno departamental y velar por el cumplimiento de las obligaciones de los ayuntamientos. En todo momento estaban sujetos al gobernador.

Estas figuras políticas generaron vastas controversias durante su ejercicio, como más adelante lo haremos notar.

(121) Tena. "Leyes...". P. 243

E.- BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA (1843).

El establecimiento de una Constitución centralista generó la oposición férrea de los federalistas; unos solicitaron el cambio del sistema (representaciones) y otros prefirieron las conjuras y pronunciamientos militares.

Corría el año de 1837 cuando fue elegido, como Presidente, Anastasio Bustamante en medio del álgido conflicto, las rebeliones indígenas y reclamaciones, así como las intervenciones extranjeras. En poco más de un año renovó en cuatro ocasiones a su gabinete, cuyos miembros se identificaban más bien con el federalismo, ello desde luego provocó el descontento de los centralistas. El último de los ministerios casi logró volver al sistema adoptado por la Constitución de 1824, al proponer al Consejo y a las Cámaras que el Congreso se invistiera como convocante para la elección de diputados constituyentes, sin embargo, no se concretó el esfuerzo y poco después renunció el gabinete.

Esta situación creó peores condiciones para la vida política del país, el Presidente Bustamante exhortó a los diferentes grupos para que transigieran en sus pretensiones, en aras de unirse y luchar por la unidad, dejando para un momento posterior a la guerra con Francia, la discusión y resolución que conviniera a las instituciones.

Esta actitud presidencial orilló a rehabilitar al Gral. Santa Anna como Jefe del Ejecutivo, pues éste era considerado por un amplio sector conservador como la persona idónea para sus intereses.

En el ejercicio del poder, el Gral. Santa Anna prohijó que el Congreso actuante reformara la Constitución para investirlo de constituyente sin esperar el tiempo fijado y respetando la forma de gobierno de la Constitución de 1836.

El Supremo Poder Conservador, a iniciativa del Consejo de gobierno, quien a su vez actuó por la intervención del Gral. Santa Anna, declaró

precedentes dichas reformas, en particular al artículo 1o., de la séptima ley que textualmente disponía:

Art. 1. En seis años, contados desde la publicación de esta Constitución [de 1836], no se podrá hacer alteración en ninguno de sus artículos.

Los años siguientes se caracterizaron por la controversia relativa a las reformas constitucionales, por los movimientos profederalistas, y los planes: del Gral. D. Mariano Paredes y Arrillaga en Guadalajara; Valencia en la ciudadela, al que se sumó Santa Anna. Estos planes tenían como común denominador el desconocimiento al Presidente Bustamante. Este produjo otro plan cuya idea esencial fue convocar a un Congreso Constituyente extraordinario. Pero los tres generales primeramente citados suscribieron las Bases de Tacubaya que declararon el cese de los poderes supremos, excepto el judicial y se convocaba a una junta de personas elegidas por Santa Anna para elegir a un presidente provisional; asimismo se convocaría a un nuevo Congreso con atribuciones para constituir a la Nación. Como resultado se eligió a Santa Anna como Presidente y Bustamante se ausentó del país, después de suscribir el Tratado de la Estanzuela con las tropas vencedoras, el 6 de octubre de 1841, concluyendo la vigencia de la Constitución de 1836.⁽¹²²⁾

En este sentido, la convocatoria fue amplia y muy liberal y, según el resultado de las elecciones del 10 de abril de 1842, la victoria correspondió a los liberales moderados, principalmente.

Santa Anna, al conocer los resultados, ordenó que los diputados juraran la observancia de las Bases de Tacubaya, con el propósito de garantizar la obediencia del Congreso, sin embargo sus miembros, aunque la mayoría lo aceptó, entendieron que su compromiso se reducía a ocuparse de manera

(122) Cfr. Tena "Leyes..." P. 249 a 252 y Cosío Villegas. Op. Cit. P. 100.

exclusiva de la Constitución, lo que a su parecer garantizaba la independencia del Legislativo.

El Gral. Santa Anna expresamente se pronunció en contra del sistema federal.

El 26 de agosto de 1842 se leyó el proyecto de Constitución y hubo consenso para aceptar como forma de gobierno, la República Popular Representativa; sin embargo, el voto particular de Juan José Espinoza de los Monteros, Mariano Otero y Octaviano Muñoz Ledo, miembros de la Comisión Redactora, solicitaba se agregara la palabra "Federal" lo que originó amplias discusiones y a la larga la decisión de "sin lugar a votar" el proyecto de la mayoría.

La Comisión presentó un nuevo proyecto en noviembre del mismo año, con tintes más liberales, a raíz de ello el gobierno manifestó su inconformidad expresamente contra el Congreso, encontrando eco en sectores importantes, entre ellos varios departamentos, haciéndolo inviable, a tal grado que finalmente desapareció.⁽¹²³⁾

En diciembre Don Nicolás Bravo designó a ochenta notables integrantes de la Junta Nacional Legislativa, encargada de elaborar la Bases Constitucionales de acuerdo con la tónica marcada por el último movimiento triunfante.

La Junta, a principios de 1843, acordó no realizar simples bases constitucionales, sino una nueva Constitución, centralista desde luego; el proyecto fue discutido y aprobado a partir del 8 de abril del mismo año. Cabe decir que sus artículos se aprobaron por unanimidad, excepto tres, que se aceptaron por un margen mínimo: la autorización de facultades extraordinarias al ejecutivo; el derecho de veto; y las reformas a la Constitución. Finalmente

(123) Cfr. Tena. "Leyes...". P. 304 a 307

después de ser sancionada por Santa Anna, se publicó el 14 de junio de 1843 con el nombre de “Bases de Organización Política de la República Mexicana”, mejor conocidas como “Bases Orgánicas de la República Mexicana”, cuya duración fue más bien breve: poco más de tres años.⁽¹²⁴⁾

Esta segunda Constitución centralista “...sólo se caracterizó por acentuar el monopolio del control político de los órganos de la administración central; así, las asambleas departamentales poseyeron amplias facultades en materia municipal, como establecer los municipios y expedir sus ordenanzas; reglamentar la policía municipal, y aprobar los planes y presupuestos municipales”.⁽¹²⁵⁾

Efectivamente, el territorio de la República, fue dividido en Departamentos, y éstos a su vez, en Distritos, Partidos y Municipalidades.

Las Asambleas Departamentales por disposición expresa del artículo 134 Fracciones X y XIII, tenían las siguientes facultades:

“Art. 134...

X. Hacer la división política del territorio del Departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas, y reglamentar la policía municipal, urbana y rural.

...

XIII. Aprobar los planes de arbitrios municipales, y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades.

...”

Es decir, se advierte una imposición absoluta de los órganos centrales hacia las municipalidades. Por ello, se puede concluir válidamente la ausencia de voluntad para concederle autonomía política alguna a los municipios.

(124) Ibid. P. 403 y 404.

(125) López. Op. Cit. P. 36.

F.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1857.

Las Bases Orgánicas de 1843 sucumbieron tras su breve vigencia a raíz de pronunciamientos y revueltas con el objeto de convocar a un nuevo constituyente que reinstalara la Constitución de 1824.

Santa Anna actuó coyunturalmente y de manera paradójica, se declaró liberal, demócrata, federalista y enemigo de la instauración de un sistema monárquico, idea que permeó en amplios sectores conservadores, inclusive fue vista con simpatía por el Presidente Paredes.

En respuesta a las tendencias monárquicas, el Gral. D. Mariano Salas denunció como traición a la independencia, los proyectos por instaurar ese régimen, solicitando se reuniera un nuevo Congreso Constituyente y el regreso del Gral. Santa Anna.⁽¹²⁶⁾

El Congreso inició sus labores el 6 de diciembre de 1846, en un ambiente de anarquía, y se nombró a Espinoza de los Monteros, Rejón, Otero, Cardoso y Zubieta como miembros de la Comisión de Estudios.

En general, la idea sobre el sistema de gobierno que debía acogerse, tanto en el propio Congreso como en la Comisión, fue el restablecimiento del régimen federal de la Constitución de 1824; sin embargo es célebre el voto particular de Mariano Otero que disintió de la posición de la mayoría de la Comisión, entre sus aportaciones destacan las siguientes: la institucionalización, a nivel constitucional de los derechos individuales y su inviolabilidad; modificaciones a las Cámaras de Diputados y Senadores; la supresión del cargo de Vicepresidente de la República; establecer la facultad del Congreso de la Unión para nulificar las Leyes de los Estados que violaran la Carta Magna o fueran contrarias a las Leyes Generales y recíprocamente la facultad a favor de las Legislaturas para hacer lo propio con el Congreso; y,

(126) Cfr. Tena. "Leyes.." P 439 a 441.

posiblemente una de sus aportaciones más valiosas al sistema jurídico mexicano, la institucionalización del amparo.

El Acta de Reformas, en unión del Acta Constitutiva y la Constitución de 1824 dieron lugar a la Ley fundamental de la Nación. El Acta de Reformas fue sancionada el 18 de mayo de 1847.⁽¹²⁷⁾

Desafortunadamente para el municipio, se omitieron cuestiones trascendentales para su desarrollo.

“Dicho texto constitucional sólo se refirió a ellos cuando al tratar la facultad de los gobernadores menciona establecer corporaciones municipales y expedir sus ordenanzas así como aprobar los planes de arbitrios y presupuestos de egresos de los municipios”.⁽¹²⁸⁾

Al arribar al poder el Gral. D. José Joaquín Herrera a mediados de 1848, el Partido Moderado se afianzó y consolidó; sin embargo, enfrentó pronunciamientos, un erario en quiebra, la guerra de las castas en el norte y un tenso ambiente en las relaciones de los Estados y los poderes del centro, en detrimento del propio sistema federal.

Los conservadores, por su parte, combatían a los moderados y una de sus corrientes internas, los monarquistas, cada vez cobraba más auge, inclusive en el mes de diciembre de 1849 el ayuntamiento de la capital, renunció por presiones del ministro de la guerra Gral. Arista; a este ayuntamiento se le ha llamado “monárquico” y estuvo encabezado por Don Lucas Alamán.

A principios de 1850 se abrieron las Cámaras Federales, en la de Senadores los moderados eran mayoría y en la de Diputados contaban con 59 de 102 curules, pero los conservadores, a pesar de ser minoría, poseían valiosos elementos humanos cuyas intervenciones influían notablemente en la

(127) Cfr. Rabasa. Op. Cit. P. 55 a 58.

(128) López. Op. Cit. P. 36.

mayoría.

En 1851 el Gral. Herrera entregó el poder a otro moderado, el Gral. Mariano Arista quien no solo confirmó las asperezas con los conservadores sino antagonizó con los liberales, la respuesta no se dejó esperar, hubo pronunciamientos en su contra en Guadalajara y Michoacán que pedían su destitución y el llamamiento a Santa Anna para sostener al sistema federal. El 5 de enero de 1853 renunció. En su lugar subió al poder Juan B. Ceballos, Presidente de la Suprema Corte, quien un mes después renunció, sustituyéndolo el Gral. Lombardini el 7 de febrero del mismo año.

Ante este caos, algunos conservadores pugnaban por el establecimiento de una dictadura como único medio para remediarlo.

Así entonces, se llamó a Santa Anna para gobernar y a diferencia de su anterior ejercicio, se inclinó por la corriente conservadora, inclusive llegó a comulgar ideas monarquistas.

La convocatoria para la promulgación de una nueva Constitución, de nueva cuenta generó el conflicto entre conservadores y liberales y aunque en principio parecían dadas las condiciones para establecer una Constitución republicana y centralista (inclusive aparecieron matices monárquicos: "alteza serenísima"), estaba por triunfar la Revolución de Ayutla.⁽¹²⁹⁾

El Plan de Ayutla fue proclamado el 1o. de marzo de 1854 por el General Florencio Villarreal y su objetivo era derrocar el gobierno de Santa Anna y fijar las bases para la reasunción de la soberanía del pueblo y su efecto fue liquidar el último intento centralista de Santa Anna y suprimir, casi por completo, a los ayuntamientos. Al contener el plan disposiciones generales, no particularizó el régimen municipal. Pugnó por la convocatoria a un Congreso Constituyente de la nación como República representativa popular.

(129) Cfr. Tena. "Leyes...". P. 478 a 481.

Como consecuencia de este movimiento, fue designado Presidente Ignacio Comonfort, gestándose la guerra de reforma.

El 15 de mayo de 1856 el régimen provisional expidió el Estatuto Orgánico que sentó las bases de gobierno mientras se expedía la Constitución.⁽¹³⁰⁾

El 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución que estableció la República representativa, democrática y federal, la que siguiendo la trayectoria marcada con antelación, no contempló el régimen municipal, excepción hecha al Distrito Federal y territorios.

El artículo 72 Fracción VI indicaba:

“Art. 72. El Congreso tiene facultad:

...

VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales”.

Por disposición expresa, los Estados de la Unión estaban facultados para ordenar su régimen interior.

Ahora bien, es preciso mencionar que en los debates del constituyente de 1856-1857, el diputado por el Distrito Federal, J.M. del Castillo Velasco, al hacer uso de la tribuna, propuso un proyecto de adiciones sobre municipalidades, esencialmente las reconoció como partes constitutivas de los Estados, de manera análoga a la relación Federación-Estados. Así también, y sobre la idea y el principio de la soberanía popular, propuso como un artículo constitucional el siguiente:

Que toda municipalidad con acuerdo de su Consejo Electoral, pueda

(130) Cfr. Tena. “Leyes...”P. 487 a 492. y Ochoa Campos. Op. Cit. P. 251-252

decretar las medidas que crea convenientes al municipio y votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al Estado.⁽¹³¹⁾

Desafortunadamente el constituyente desestimó esta propuesta.

Como consecuencia de lo anterior, el régimen municipal auténtico fue francamente ignorado, los pueblos del país estaban gobernados por jefes políticos, prefectos y subprefectos designados por los gobernadores en forma antidemocrática y vertical. La situación de los municipios fue desesperante, prácticamente su presencia fue nula y esta problemática se acentuó bajo el mandato de Porfirio Díaz.⁽¹³²⁾

Moisés Ochoa Campos ha caracterizado a las jefaturas políticas de la siguiente manera:

- "a) Representaban un tipo de autoridad intermedia entre el gobierno del Estado y los ayuntamientos.
- b) Estaban sujetas a la voluntad de los Gobernadores.
- c) Centralizaban y maniataban toda la actividad municipal.
- d) Eran de carácter distrital y residían en las cabeceras de distrito o de partido, controlando a los Ayuntamientos de su circunscripción.

Los vicios de esta institución fueron comunes: suprimir toda manifestación democrática y cívica de la ciudadanía; controlar las elecciones; cometer atropellos y abusos que llegaron a lindar con lo criminal.

Sin embargo, en cuanto a su forma institucional, las jefaturas políticas variaron de un Estado a otro, de acuerdo con las Constituciones locales. En el aspecto formal, no puede hablarse de un sistema

(131) Citado por Ochoa Campos. Op. Cit. P. 253.

(132) Burgoa. Op. Cit. P. 862.

uniforme”.⁽¹³³⁾

Como se observa, constituyeron verdaderos lastres para el progreso político de la nación, ante esto no es de extrañarse que se elevaran voces para pedir su abolición y en este orden de ideas el Partido Liberal Mexicano dio a conocer su programa del 1o. De julio de 1906, en él se dice que “La supresión de los jefes políticos que tan funestos han sido para la República, como útiles al sistema de opresión reinante, es una medida democrática, como lo es también la multiplicación de los municipios y su robustecimiento”.⁽¹³⁴⁾

Vertiginosamente se sucedieron llamamientos y planes como los del Partido Democrático; los planes del Zapote (1901), Valladolid (1910), de San Luis Potosí (1910), de Bernardo Reyes (1911), político social (Zapatista) de 1911, de Ayala, Santa Rosa (1912) y de la empacadora (1912). En términos generales se manifestaron por la supresión de las jefaturas políticas, la independencia y autonomía de los municipios y algunos de ellos el sufragio efectivo.⁽¹³⁵⁾

Sin embargo, no fue sino hasta que Venustiano Carranza, con una altísima sensibilidad política, y plenamente convencido de los beneficios de la libertad municipal, abordó el tema en el momento que consideró pertinente: el 3 de octubre de 1914 en el mensaje dirigido a la Convención de Generales a quienes dijo:

“...todos los jefes del ejército convinieron conmigo en que el gobierno provisional debía implantar las reformas sociales y políticas que en esta convención se consideraran de urgente necesidad pública, antes del restablecimiento del orden constitucional. Las reformas sociales y

(133) Ochoa Campos. Op. Cit. P. 274.

(134) En “México en el siglo XX. 1900-1913. Textos y Documentos”. T. I. Mario Contreras y Jesús Tamayo. Comp. UNAM, México. P. 245

(135) Ochoa Campos. Op. Cit. P. 309 a 315

políticas de que hablé a los principales jefes del ejército, como indispensables para satisfacer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de igualdad política y de paz orgánica son, brevemente enumeradas, las que en seguida expreso: El aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los Estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas".⁽¹³⁶⁾

Las ideas del "Apóstol del Municipio Libre" tomaron forma en las adiciones al Plan de Guadalupe del 12 de diciembre de 1914, primero y después, en su enlace natural, desembocaron en la reforma al artículo 109 de la Constitución de 1857, antecedente directo de nuestro vigente 115.

G.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1917.

En el mensaje expresado por Carranza ante el constituyente de 1916, se lee sobre el particular:

"El Municipio Independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la Revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena Ley Electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable".⁽¹³⁷⁾

A partir de estas consideraciones el proyecto que envió al constituyente

(136) Citado por Ochoa. Op. Cit. P. 317 y 318.

(137) Vid en Tena. "Leyes...". P. 757.

reconoció fundamentalmente al municipio libre como la base de la división territorial y de la organización política de los Estados de la Federación; administrado aquel por un ayuntamiento de elección directa y sin la participación de autoridades intermedias entre éste y el Gobierno del Estado.

En los debates correspondientes, se llegó a la firme convicción de dotar de autonomía financiera a los municipios, cuestión omitida por Carranza, de tal suerte que con el voto de 150 diputados se aprobó el artículo 115, y su Fracción II por 88 votos a favor y 62 en contra, para quedar como sigue:

“Art. 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno Republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado;

II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda; la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales, y

III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica propia para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los Gobernadores Constitucionales no podrán ser reelectos, ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores, substitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los Estados, cada Distrito Electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección".⁽¹³⁸⁾

El artículo 115 Constitucional ha sufrido a la fecha diez reformas, mismas que a continuación reseñamos, ampliando aquellas que se refieren a la integración de los ayuntamientos:

El 20 de agosto de 1928 se modificó el párrafo cuarto de la Fracción III, con el objeto de implementar un criterio cuantitativo para establecer una regla de representación en las Legislaturas, es decir, sobre la base poblacional se estableció el número mínimo de representantes en las Legislaturas locales, fijándose rangos de la manera siguiente: Estados con menos de 400 mil habitantes, 7 diputados por lo menos; con más de 400 mil pero menos de 800 mil, nueve; y once diputados en aquellos con más de 800 mil. Ello significó la autorización para las Legislaturas de reducir su número de representantes, el texto original de 1917, fijó como mínimo 15 diputados, sin excepción.

Casi 5 años después, el 29 de abril de 1933, sucedió la segunda reforma, por virtud de la cual se consagró el principio de la no reelección para los gobernadores, de manera absoluta, y relativa para los diputados, presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos.

Por su importancia, transcribimos la adición hecha a la Fracción I del art.

(138) López Chavarría, Op. Cit. P. 41 y 42

115, en los términos citados a continuación:

Los Presidentes Municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les de, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.⁽¹³⁹⁾

Es característico de una democracia la movilidad de sus gobernantes, pues en caso contrario nos encontramos frente a una dictadura si la permanencia en el poder es por tiempo indefinido.

Ahora bien, no debe confundirse la reelección que se basa en el sufragio efectivo, que en algunas legislaciones extranjeras se permite, pues en este caso debe entenderse como la voluntad del pueblo, manifestada mayoritariamente, por continuar con un gobierno determinado,⁽¹⁴⁰⁾ sin embargo, la experiencia histórica nos ha demostrado que la reelección trae aparejada más ventajas que desventajas, pues nuestros gobernantes han procurado su permanencia en el poder. Esta norma, la no reelección, ha sido fundamental para el desarrollo político de nuestro país y ha dado pie para preservar la tranquilidad y paz social.

La tercera reforma al artículo en comento se dio el 8 de enero de 1943,

(139) Tena. "Leyes...". P. 928.

(140) Pazos, Luis. "La Democracia y los Partidos. Más allá del voto". 2a. imp. Edit. Diana, México, 1997. P. 29 y 30.

en ella se modificó el párrafo tercero de la Fracción III, con el propósito de ampliar el periodo de ejercicio constitucional de los gobernadores, de cuatro a seis años.

Cuatro años después (12 de febrero de 1947), surgió una reforma fundamental para el desarrollo político de los municipios en particular, pues se adicionó un segundo párrafo a la fracción I, que es del tenor siguiente:

“En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas”.⁽¹⁴¹⁾

En realidad, la marginación política a la mujer tiene antecedentes inmemoriales en nuestro país y en gran parte del mundo, y tan es así que se estableció por primera vez el derecho para votar y ser votadas en el Estado de Wyoming, en los Estados Unidos de Norteamérica en 1890; en Gran Bretaña en 1918, Francia 1944 y paradójicamente no fue sino hasta 1971 que se implementó en Suiza, país con una gran tradición democrática.⁽¹⁴²⁾

Estamos plenamente convencidos de que es en el municipio donde debe manifestarse el más genuino principio democrático, creemos que la intención del constituyente fue observar el comportamiento del voto “femenino” para posteriormente hacerlo extensivo para la integración de los otros órganos de los niveles estatal y federal, como finalmente sucedió, el 17 de octubre de 1953, fecha en la que tuvo verificativo la quinta reforma al artículo citado, mediante la cual se suprimió por razones de técnica jurídica, el párrafo adicionado, pues el derecho o prerrogativa de las mujeres se les hizo extensivo a nivel federal, en términos de la modificación al numeral 34 constitucional.

La sexta reforma data del 6 de febrero de 1976, mediante ella se adicionaron las fracciones IV y V con el propósito de establecer las bases para

(141) Tena. “Leyes...” P 930

(142) Orozco Gómez, Javier. “El Derecho Electoral Mexicano”. 1a. cd., Porrúa, S.A., México, 1993. P. 4.

que los municipios estuvieran en posibilidades de ejercer las atribuciones señaladas en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, sobre la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

Casi dos años más tarde, el 6 de diciembre de 1977 se modificó por séptima ocasión el artículo 115 constitucional adicionándole un último párrafo a su Fracción III, que textualmente señaló:

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes.⁽¹⁴³⁾

Esta adición surgió en el marco de la llamada reforma política; es claro que los cambios estructurales de los sistemas jurídicos y políticos obedecen a realidades sociales en un momento históricamente determinado. En este orden de ideas, la reforma mencionada fue la consecuencia de un paulatino proceso económico-social-político expresado en el conflicto obrero-ferrocarrilero de 1958-1959; el movimiento estudiantil de 1968; la crisis política y económica en 1976,⁽¹⁴⁴⁾ entre otros, de tal suerte que la mencionada reforma posibilitó la participación de las diferentes fuerzas políticas, hasta esos momentos marginadas, pero que constitúan una realidad insoslayable, cuya atención requería urgencia. Momentáneamente las minorías tuvieron participación en la integración de los órganos de los tres niveles de gobierno.

Paralelamente se adicionó el artículo 41 constitucional, y entre otras innovaciones, se garantizó el derecho de los Partidos Políticos Nacionales para participar en las elecciones estatales y municipales.

(143) Tena. "Leyes." P. 993.

(144) López. Chavarría. Op. Cit. P. 44

Ahora bien, la participación de las fuerzas minoritarias en la integración de los ayuntamientos en la realidad, era muy reducida, pues los municipios con más de 300 mil habitantes, no rebasaban los 20 en todo el país, lo que significaba excluir a más de 2,500,⁽¹⁴⁵⁾ pero se gestaba ya una reforma más amplia.

El 3 de febrero de 1983, tuvo lugar la octava reforma constitucional bautizada como "Reforma Municipal", con profundas innovaciones en la materia, sin embargo sólo nos abocaremos a aquellas de naturaleza político electoral.

El Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, después de recoger las inquietudes populares en materia municipal durante su campaña, se mostró plenamente convencido de la necesidad de proveer la democratización integral y la descentralización de la vida nacional, para ello, el municipio resultaba el pivote fundamental en la consecución de tal objetivo.

La reforma abarca dos grandes vertientes: la autonomía financiera (incluyendo servicios públicos, hacienda, desarrollo urbano) y la autonomía política. A ésta última nos referiremos.

La autonomía política de los ayuntamientos se expresó en dos rubros fundamentales:

El primero se refiere a la facultad de las entidades federativas para suspender ayuntamientos, declarar que han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros.

La importancia de dicha innovación radica en que se establece un procedimiento específico para ejercer dicha facultad, en aras de la seguridad jurídica, pues de otra manera los gobiernos de los Estados se excedían y la utilizaban para controlar políticamente a los ayuntamientos. Al instaurarse el

(145) Ibid. P. 47

derecho de defensa a los afectados se instituyó constitucionalmente la garantía de audiencia en esta materia.

El segundo aspecto se refiere a la introducción del principio de representación proporcional de manera general, al suprimir el rango poblacional de 300 mil habitantes que estableció la reforma retropróxima. Su estudio se particularizará en el último capítulo de esta tesis.

El artículo 115 se reformó de nueva cuenta el 17 de marzo de 1987 sólo para suprimir lo relativo a la elección de los gobernadores y diputados locales contemplada en la Fracción VIII, para trasladarla al nuevo artículo 116, referido al poder público de los Estados.

Por último, el artículo en comento se reformó y adicionó, según el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1999, con el propósito de fortalecer el régimen municipal, de tal manera que el Ayuntamiento no sólo administre el Municipio, sino que lo gobierne, esto es, se manifieste la autoridad para dictar y ejecutar sus bases normativas dentro de nuestro sistema federal, ⁽¹⁴⁶⁾ ampliando sus facultades para organizar la administración pública municipal, así como para reglamentar las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos y aseguren la participación ciudadana y vecinal, ensanchando también sus atribuciones relacionadas con las funciones y servicios públicos que son de su competencia. Se establece además, la facultad para que se coordinen los municipios entre sí, con el fin de prestar eficazmente los servicios públicos o para mejorar las funciones que les corresponden, entre otras.

(146) Berlín Valenzuela, Francisco, Voz "gobierno", en "Diccionario Universal de Términos Parlamentarios", 2ª. Ed. Miguel Ángel Porrúa, Librero - Editor, México, 1998, P. 451 y ss.

ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA

El texto vigente del artículo 115 constitucional es el siguiente:

"Título Quinto

De los Estados de la Federación y del Distrito Federal.

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno Republicano, Representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

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

Los Presidentes Municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas por el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la Ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer

los alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la Ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

II.- Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley.

Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objetivo de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;
- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten al

patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

- c) Las normas de aplicación general par celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de éste artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de ésta Constitución;
- d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el Municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del Ayuntamiento respectivo aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y
- e) Las disposiciones aplicables en aquellos; Municipios que no cuenten con los bandos y reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los Municipios y el gobierno del Estado, o entre aquéllos con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

III.- Los Municipios, tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales

b) Alumbrado público

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos

d) Mercados y centrales de abasto

e) Panteones

f) Rastro

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivos. Asimismo cuando el juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario podrá celebrar convenios con el Estado para que éste de manera directa o a través del organismo correspondiente se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerza coordinadamente por el Estado y el propio municipio;

IV.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento,

división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las Leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o de los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la Ley.

V.- Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios.
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros, cuando aquellos afecten su ámbito territorial;
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios

municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia;

VII.- La policía preventiva municipal estará al mando del Presidente Municipal en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave al orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

VIII.- Las Leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

IX.- Derogada. (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987)

Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las Leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias".⁽¹⁴⁷⁾

(147) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edic. revisada por Miguel Borrel Navarro, Op. Cit. P. 63 y ss.

CAPITULO TERCERO
LA INTEGRACION DE LOS AYUNTAMIENTOS EN LA LEGISLACION
DEL ESTADO DE GUERRERO EN EL PERIODO
POSREVOLUCIONARIO

CAPÍTULO TERCERO

LA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS EN LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE GUERRERO EN EL PERIODO POSREVOLUCIONARIO

I. ANTECEDENTES

El Estado de Guerrero fue instaurado por el Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847, jurada y promulgada el 21 del mismo mes y año; en términos del Artículo 6o., cuyo tenor es el siguiente:

“Art. 6º.- Son Estados de la Federación los que se expresaron en la Constitución Federal y los que fueron formados después conforme a ella. Se erige un nuevo Estado con el nombre de Guerrero, compuesto de los distritos de Acapulco, Chilapa, Tasco y Tlapa, y la municipalidad de Coyucan, pertenecientes los tres primeros al Estado de México, el cuarto a Puebla y la Quinta a Michoacán, siempre que las legislaturas de estos tres Estados den su consentimiento dentro de los tres meses”.⁽¹⁴⁸⁾

El 15 de mayo de 1849 el Presidente de la República, Gral. D. José Joaquín Herrera, miembro prominente del Partido Moderado, promulgó el decreto relativo a la erección del Estado, precisando que “...si ratificaren esta erección las tres cuartas partes de las Legislaturas, el Congreso General procederá a dictar las medidas necesarias para que los pueblos que deben formar el nuevo Estado, se pongan en aptitud de constituirse”.⁽¹⁴⁹⁾

Al continuar con el procedimiento respectivo, el decreto se aprobó, en los meses de junio a septiembre del mismo año, por las Legislaturas de los Estados de Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas,

(148) Tena. “Leyes ” P. 472 y 473.

(149) Pérez Bautista, Hugo “Historia del Derecho Electoral Guerrerense. Periodo 1849-1993”. 1a. ed. EDIPSA, S.A., México, 1993. P 23 y 24

Veracruz, Xalisco, Yucatán y Zacatecas; las Cámaras los aprobaron y ratificaron los días 20 y 26 de octubre de ese año y, finalmente, el Congreso Federal lo erigió solemnemente el 27 de octubre siguiente.

El nombre del Estado se debe al General Vicente Guerrero, nacido en Tixtla en 1782 y uno de los más insignes luchadores y consumidor de la independencia, Presidente de la República en 1829, fallecido en 1831, autor del lema del Estado: "Mi Patria es Primero".

A.- LEY ORGANICA PROVISIONAL PARA EL ARREGLO INTERIOR DEL ESTADO DE GUERRERO. (1850)

Para la elección de los diputados constituyentes, el Gral. Juan N. Alvarez, gobernador interino, promulgó la "Ley Orgánica Provisional para el Arreglo Interior del Estado de Guerrero"⁽¹⁵⁰⁾ el 16 de marzo de 1850.

Este ordenamiento jurídico estableció que el territorio del Estado se integraba por los partidos de Acapulco, Chilapa, Ometepec, Tixtla, Tasco (sic), Teloloapan, Tecpan, Tlapa; los primeros ocho integrados por las municipalidades que tenían al decretar el Congreso la erección y el último por las de Ajuchitlán, Cutzamala, Tlacotepec y Coyuca. Asimismo creó un nuevo partido con el nombre de "Huamustitlán", compuesto por 5 municipalidades: Olinalá, Cualac, Ixcateopan, Huamustitlán y Xochihuehuetlán.

La Ley previó en el artículo 5^o⁽¹⁵¹⁾, un procedimiento para que los pueblos integrantes de las municipalidades del Distrito de Huamustitlán, expresaran su voluntad. En efecto dispuso: "...en tanto que los pueblos de que se componen dichas municipalidades manifiesten su voluntad en el término de tres meses, contados desde la publicación de la presente Ley en aquellos lugares, abriéndose para el efecto registros, que el gobierno reglamentará, a fin de que

(150) Cienfuegos Salgado, David (comp.), "Las Constituciones del Estado de Guerrero". 1a. Edic., Fundación Académica Guerreroense, A.C., México, 1996, P. 11 y ss.

(151) Idem. P. 11

la espresada (sic) voluntad se explore (sic) legalmente y se emita con entera libertad; cuidando el gobierno de dar cuenta al Congreso al mes precisamente de concluido el término señalado con los espedientes (sic) respectivos, para que la honorable legislatura resuelva definitivamente.”

Ello nos da cuenta de la importancia institucional que se dio a los pueblos, recordemos que la idea federalista implicaba que cada Estado libremente se organizara en cuanto a su gobierno interior.

Asimismo, dispuso que el Gobierno del Estado se ejercía por el gobernador, el Consejo de Gobierno, los prefectos, ayuntamientos, alcaldes y jueces de paz, según el tenor del artículo 11. ⁽¹⁵²⁾

El Gobernador estaba facultado para cuidar que las elecciones populares se verificasen en los días designados por la Ley, así como para resolver los recursos de nulidad y dudas sobre la elección de ayuntamientos o por inelegibilidad de los nombrados, conforme las fracciones X y XI del artículo 13 de la Ley en comento, es decir, el Titular del Poder Ejecutivo tenía amplísimos poderes para decidir el futuro y la viabilidad de las autoridades municipales, como afirma López Chavarría “...el auténtico régimen municipal fue francamente ignorado y los pueblos de los distintos Estado de la República fueron gobernador por sus respectivos gobernadores sin intervención popular alguna” ⁽¹⁵³⁾.

En cada Distrito (antes partido), el gobernador nombraba un prefecto de acuerdo con el consejo, estos funcionarios como se mencionó anteriormente, ejercían un control político sobre los ayuntamientos. Entre sus facultades se encontraban las concernientes al ramo de policía; la vigilancia sobre la actuación de los ayuntamientos en el marco jurídico y económico; suspender a

(152) Ibid. P. 12

(153) Op. Cit. P. 36

los miembros de los ayuntamientos; imponer multas a los infractores del orden público; resolver las excusas de los miembros de los ayuntamientos; cobrar las contribuciones a favor del Estado, a través de los ayuntamientos, entre otras.

Como es de verse, las atribuciones eran amplísimas y prácticamente hacían nugatoria toda atribución de los ayuntamientos, tenían potestad para intervenir en los asuntos de mayor importancia: económicos, políticos y sociales.

Por cuanto hace a los ayuntamientos, la Ley dispuso su existencia en la capital del Estado, en las de Distrito y en las cabeceras municipales. En el resto de los pueblos se previó un alcalde y un suplente y en las rancherías un juez de paz.

De acuerdo con el artículo 99 de la Ley que nos ocupa, el ayuntamiento de la capital se integró por cuatro alcaldes, seis regidores y dos síndicos. Los de las cabeceras de distrito, así como los de las municipalidades por un alcalde primero, un segundo, un tercero y dos síndicos.

Es importante destacar que "A diferencia de cómo sucede actualmente, en esa época las funciones de los alcaldes eran tanto en el ámbito político como en el judicial, así, al mismo tiempo que debían cuidar de las publicaciones de leyes, bandos u órdenes del gobierno, citar a los vecinos a las juntas electorales primarias para elegir diputados y ejecutar las medidas de buen gobierno que protegieran a las personas y sus bienes, ejercían – también – el oficio de conciliadores y podían tener conocimiento de algunas demandas civiles y criminales."⁽¹⁵⁴⁾

Para acceder a los cargos edilicios, los aspirantes debían reunir los requisitos exigidos por los artículos 100 y 101 de la Ley mencionada, entre

(154) Pavia Miller, María Teresa. "Centro de Poder 1821-1870", en "Historia de Chilpancingo" Asociación de Historiadores de Guerrero, A.C., 1ª Edic. México, 1999, P. 166

otros, los siguientes: Ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos; Mayor de veinticinco años; Vecino de la municipalidad con residencia no menor de un año; Tener un ramo de industria; Los alcaldes debían saber leer y escribir, si ello era posible; No pertenecer al Estado eclesiástico, o ser funcionarios de la Federación o del Estado, o pertenecer a la milicia permanente, así como aquellos que percibieran jornal o sueldo de alguna persona.

Los alcaldes de los ayuntamientos y los jueces de paz se renovaban anualmente, los regidores por mitad, así como los síndicos, si fueren 2 o más. Asimismo permitió la reelección indefinida de los miembros de los ayuntamientos (artículos 102 y 103).

Para llevar a cabo las elecciones, el primer domingo de diciembre de cada año se reunían las juntas primarias municipales y el tercer domingo las secundarias, es decir, a través de esta forma se instrumentaba la votación indirecta que prevaleció durante la decimonovena centuria, siguiendo el procedimiento que a continuación se reseña.

Los Ayuntamientos se dividían en secciones de 500 personas, por lo menos, en donde se designaban un número de electores, en función del número de miembros del ayuntamiento (el doble en la capital y el cuádruple en las demás municipalidades). Sólo podía votar las personas vecinas del lugar, con un año de residencia, mexicanos por nacimiento o naturalización, mayores de 21 años, con un modo honesto de vivir y no haber sido condenados en proceso legal; exceptuados los ebrios consuetudinarios, tahures y vagos, tal y como lo ordenaba el artículo 106.

El domingo anterior a la elección, concluido el empadronamiento y repartidas las boletas, se fijaban las listas (una especie de listado nominal) en un lugar público para que los ciudadanos las revisaran.

La víspera del día de la elección primaria el Ayuntamiento designaba un

Presidente, un secretario y dos escrutadores para cada sección –un símil de las actuales mesas directivas de casilla- estableciéndose un procedimiento de sustitución para los inasistentes. Vale la pena señalar que en materia electoral el incumplimiento de las obligaciones señaladas por la Ley, se sancionaban, al menos administrativamente, con una sanción pecuniaria (multa), en la actualidad se sancionan con la suspensión de sus derechos como ciudadanos del Estado, conforme al artículo 20 fracción V en correlación con 18 fracción IV de la Constitución Local⁽¹⁵⁵⁾.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 115 y 117, la Junta Electoral recibía la votación, para ello, los ciudadanos escribían al reverso de las boletas los nombres de sus elegidos, si no sabían escribir, el secretario los anotaba. No había un horario preciso de cierre de la votación, pero sí a las dos de la tarde no se encontraban presentes votantes, se concluía para proceder a su conteo, lo que significaba una amplia actuación discrecional de los miembros de la Junta para influir en los resultados finales por prácticas ilegítimas e ilegales.

La lista de escrutinio (cómputo) se leía en voz alta y se declaraban electos a los que tuvieran la mayoría de votos, comunicándose los mediante oficio. Acto continuo se levantaba el acta correspondiente.

Para llevar a cabo las elecciones secundarias se sujetaban a las normas previstas en los artículos 122 al 145 de la Ley mencionada, entre otros actos y actividades pueden mencionarse las siguientes:

El jueves anterior a la elección secundaria, se reunían los electores primarios⁽¹⁵⁶⁾, bajo la presidencia de la primera autoridad municipal, para elegir

(155) "Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero". Consejo Estatal Electoral, México, 1998, P. 10 y 11

(156) La diferencia entre elector y votante consiste en que el primero es el ciudadano en ejercicio pleno de sus derechos políticos que puede participar en los procesos electorales, en cambio el votante es el elector

a un Presidente, un Secretario y un Escrutador. El Presidente nombraba dos comisiones, una para examinar las credenciales de la junta y otra para las de esta comisión.

El día de la elección se votaba secretamente, mediante cédulas o verbalmente, para alcalde(s), regidores y síndicos; resultaban electos los que tuvieran la mayoría absoluta, pues en caso contrario procedía la segunda vuelta entre los dos con más alta votación, siendo éste un procedimiento sano de legitimación de los gobernantes.

Como se advierte, la Ley Orgánica provisional desarrolló un verdadero proceso electoral para la elección de sus autoridades municipales, tal circunstancia fue de carácter excepcional dada su naturaleza y fines, pues un año después se promulgó la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, sancionada por el Congreso constituyente el día 14 de junio de 1851.⁽¹⁵⁷⁾ Esta y las siguientes, delegaron en las leyes reglamentarias el desarrollo del proceso electoral.

B.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO (1851)

Esta Constitución estableció genéricamente la administración de los pueblos a cargo de los prefectos, ayuntamientos, alcaldes conciliadores y jueces de paz. Fijó un prefecto en cada cabecera de distrito y en la de cada municipalidad un ayuntamiento, en cada pueblo un alcalde conciliador y en las cuadrillas, rancherías y cuarteles de población grande (división territorial de los poblados semejante a los barrios o colonias de la actualidad),⁽¹⁵⁸⁾ un juez de

que comparece ante el órgano electoral para emitir su voto. Cfr. Dosamantes Terán, Jesús Alfredo. Voz "Elector", en "Diccionario de Derecho Electoral". Porrúa S.A., México, 2000, P. 122

(157) Cienfuegos Salgado, Op. Cit. P. 49 y ss. Existe también una versión facsimilar de ésta Constitución correspondiente a la Imprenta del Gobierno a cargo de Francisco Alcalde, publicada por la Universidad Autónoma de Guerrero, México, [s.a.] , Archivo del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

(158) Pérez Bautista, Op. Cit. P. 44

paz. Delegó en las Leyes reglamentarias lo concerniente a estos funcionarios, incluyendo desde luego la forma de su designación. La Constitución Política de 1862, instituyó los comisarios y subcomisarios sin hacer referencia a los alcaldes conciliadores y jueces de paz.

C.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO (1881)

El 29 de noviembre de 1880 se promulgó una nueva Constitución Política⁽¹⁵⁹⁾ que entró en vigor a partir del primero de enero de 1881 y a diferencia de la anterior, estableció la división territorial del Estado en distritos individualizados: Abasolo, Alarcón, Aldama, Allende, Alvarez, Bravos, Galeana, Guerrero, Hidalgo, Mina, Morelos, Tabares y la Unión. Los distritos se conformaban por municipalidades, que en ese entonces ascendían a 61, y paulatinamente se incrementaron hasta el día de hoy que cuenta con 76 municipios (ver cuadro anexo. 1)

La Constitución de 1880 dispuso en su capítulo IV, "Administración de los Pueblos", lo siguiente:

"Art. 45. En cada cabecera de distrito, habrá un prefecto; en la de municipalidad un ayuntamiento; en cada pueblo uno o más comisarios de policía; y en los pueblos pequeños, haciendas, cuadrillas y rancherías un subcomisario".⁽¹⁶⁰⁾

También este ordenamiento jurídico reservó para las Leyes reglamentarias lo relativo a estas autoridades.

D.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO (1917)

(159) Cienfuegos Salgado, Op. Cit., P. 105 y ss.

(160) Ibid. P. 115. También puede consultarse la versión facsimilar de la edición de 1920, imprenta del Gobierno, dirigida por Alejandro Zapata, en el Archivo del H Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

No fue sino hasta la Constitución expedida por el XXIII Congreso Constitucional del Estado, en su carácter de Constituyente y promulgada el 6 de octubre de 1917,¹¹⁶¹⁾ en que la importancia del municipio se desprende desde el ideal del Constituyente Federal de ese mismo año. Por su importancia transcribimos los artículos correspondientes:

"Título III

Capítulo I

Del Municipio como base de la División Territorial del Estado, y Organización Política y Administrativa de los Distritos.

Artículo 16. El territorio del Estado comprende el que le señaló la Ley de su creación, con la modificación contenida en el decreto número 1 de 23 de marzo de 1907, relativo al arreglo de límites con el vecino Estado de Michoacán.

Se divide en las siguientes municipalidades: Ometepec, Igualapa, Xochixtlahuaca, Tlacoachixtlahuaca, Cuajinicuilapa, Taxco de Alarcón, Tetipac, Teloloapan, Cuetzala del Progreso, Ixcateopan, Pedro Ascencio Alquisiras, Ayutla de los Libres, Cuautepec, Copala, San Luis Acatlán, Azoyú, Florencio Villareal, Chilapa, Atlixac, Ahuacuotzingo, Zitlala, Copalillo, Atenango del Río, Chilpancingo de los Bravos, Zumpango del Río, Leonardo Bravo, Tlacotepec, Tecpan de Galeana, Atoyac de Alvarez, Tixtla de Guerrero, Atliaca, Mochitlán, Quechultenango, Iguala, Tepecoacuilco de Trujano, Cocula, Huitzuco, Coyuca de Catalán, Zirándaro, Ajuchitlán del Progreso, San Miguel Totolapan, Pungarabato, Cutzamala de Pinzón, Tlalchapa, Arcelia, La Unión, Cuahuayutla de Guerrero, Tlapa, Copantoyac, Atlamajalcingo del Monte, San Vicente Zoyatlán, Totomixtlahuaca, Alcozauca de Guerrero, Metlatonoc, Zapotitlán, Xalpatlahuac, Malinaltepec, Tenango, Tepexi, Acapulco de Juárez, Coyuca de

(161) Id. P. 121 y ss.

Benitez, San Marcos, Tecoanapa, Huamuxtitlán, Alpoyecá, Xochihuehuetlan, Cualac y Olinatlá.

Las municipalidades expresadas, conservan la integridad territorial que hasta ahora han reconocido, a reserva de emplearla (sic) o reducirla y de suprimir las que no tengan viabilidad, según lo exijan los intereses generales del Estado".⁽¹⁶²⁾

Por su parte el artículo 17, homologó la norma contenida en el artículo 115 del Pacto Federal al establecer expresamente que "El Estado adopta como base de su organización política y administrativa el Municipio Libre...".⁽¹⁶³⁾

Asimismo, de conformidad con el numeral 18 de la propia Constitución local, se estableció que cada municipio debía ser administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, acabando con la tradición de las elecciones indirectas prevalecientes en casi todo el siglo pasado. Además, se acabó con la figura de los prefectos al señalarse que en la relación Gobierno del Estado-ayuntamientos, no habría ninguna autoridad intermedia, con ello se dio cauce a una de las más sentidas demandas políticas de los municipios, persiguiendo con ello un trato directo entre éstas y las autoridades estatales, privilegiando una relación respetuosa entre ambos niveles de gobierno.

En la Constitución local se indicó con precisión:

"Artículo 19. Los ayuntamientos estarán integrados por un número de miembros, que estará en relación con el censo de la municipalidad, y que en ningún caso será menor de cinco, sin incluir los supernumerarios que se necesiten. El periodo de sus funciones será de un año y no podrán ser reelectos".⁽¹⁶⁴⁾

En esta etapa histórica, los municipios fueron investidos de personalidad

(162) Idem. P. 124 y 125

(163) Id.

(164) Idem. P. 125

jurídica y se delegó en las Leyes reglamentarias lo relativo a su organización y funcionamiento.

Por cuestión de método hemos dividido este capítulo en tres periodos, claramente diferenciados por la forma de integración de los ayuntamientos, nos hemos apoyado en las Leyes del Municipio Libre y Electorales para hacer la sistematización de los subtemas.

II.- PERIODO DE 1919 A 1974.

A.- LEY DEL MUNICIPIO LIBRE (1919)

En diciembre de 1919 se publicó la "Ley del Municipio Libre No. 30" ⁽¹⁶⁵⁾. Esta Ley reiteró la autoridad de los ayuntamientos en los municipios y estableció algunos principios fundamentales sobre su integración.

En este orden de ideas, el ordenamiento legal (artículos 21 y 22) denominó a los integrantes de los ayuntamientos "regidores", electos de manera popular y directa, su número estaba en relación directa con el número de habitantes del municipio, - dos, si la población del municipio no rebasaba los ocho mil habitantes, correspondían 5 regidores, y 7 si excedían esa cantidad -.

Encontramos también una forma *sui generis* de demarcación territorial para efectos electorales, consistente en dividir la cabecera de la municipalidad en 5 o 7 áreas, según el caso, y los pueblos circunvecinos se aglutinaban a dichas áreas.

Por otro lado, cabe decir que se elegía un regidor propietario y un suplente por cada demarcación electoral, los cargos no eran renunciables sino única y exclusivamente por causa grave y justificada, además eran gratuitos e incompatibles con cualquier otro cargo de la administración pública, prohibiéndose la reelección inmediata (debían transcurrir dos años por lo menos

(165) Periódicos Oficiales del Gobierno del Estado de Guerrero, números 42 y 43, año 1, de 13 y 20 de diciembre de 1919

entre un ejercicio y otro), conforme a los artículos 20, 27 y 28 de la misma Ley, sin embargo esta inconsistencia en el sentido de que eran gratuitos e incompatibles con otros cargos prohió y privilegió a quienes ocupaban esos cargos porque es obvio que sólo los que tuvieran ingresos suficientes para subsistir podían ocuparlos.

Conforme a los artículos 32, 34 y 45 de la Ley en comento, los regidores elegían, de manera secreta y por mayoría absoluta, a uno de sus miembros llamado "presidente municipal", representante político y administrativo de Ayuntamiento, duraba en su cargo cuatro meses y podía reelegirse; un procedimiento similar se implantaba para elegir al síndico, sin embargo no se precisan cuáles son las funciones de los regidores, de tal manera que no es alejado de la realidad pensar que sus funciones hayan sido francamente menores.

Recordemos que los regidores, en un principio, eran "Consejeros sin sueldo que formaban parte del *cabildo* en las ciudades coloniales españolas de América y se ocupaban de la administración municipal. Inicialmente los elegían los poseedores de propiedades y su mandato duraba un año; más adelante la Corona empezó a conceder o a vender el cargo con carácter vitalicio y a menudo incluso hereditario. Al principio, los regidores procedían de las clases altas de la comunidad, aunque a medida que el cabildo perdió importancia fue aumentando el número de criollos." ⁽¹⁶⁶⁾

En la época histórica en que rigió este ordenamiento legal, al igual que ahora, se definían los derechos y obligaciones de los ciudadanos, en materia electoral, veamos a continuación cuáles eran éstos.

En principio y de acuerdo con el artículo 2º fracción II y V de la

(166) Cook, Chris. "Diccionario de Términos Históricos", voz "regidores", Iª. Edic. en español. Allaya S A., 1997, T. II, España, 1997, P. 426

Constitución Política local⁽¹⁶⁷⁾, los habitantes del Estado tenían la obligación de recibir instrucción cívica para mantenerse aptos en el ejercicio de sus derechos de ciudadano, promoviendo así, una incipiente cultura política; además debían inscribirse en los padrones ordenados por las autoridades.

Según la misma Constitución, artículo 3º, tenían la categoría de ciudadanos, los nacidos dentro del territorio del Estado, así como los nacidos accidentalmente fuera de él pero hijos de padres guerrerenses, siempre y cuando fueran mayores de 18 años siendo casados y de 21 si no lo eran, con un modo honesto de vivir, pero sólo podían votar si estaban en pleno goce de sus derechos políticos y civiles.

Los ciudadanos, según el tenor de los artículos 6 y 7 de la misma Constitución local, tenían un conjunto de prerrogativas en materia política, destacando las siguientes: votar en las elecciones populares (voto activo); ser votados para todos los cargos de elección popular (voto pasivo)⁽¹⁶⁸⁾; asociarse para tratar los asuntos políticos del municipio, del Estado y de la República; ejercer el derecho de petición.

Por cuanto hace a sus obligaciones debían inscribirse en los padrones electorales del lugar; votar en las elecciones populares; desempeñar todos los cargos de elección popular y las funciones electorales para las que fueren nombrados.

Como se observa, el sufragio adquiría la doble connotación de derecho y obligación.

La elección de regidores se celebraba el primer domingo de diciembre de cada año.

(167) Cienfuegos Salgado, Op. Cit. P. 121

(168) Los ciudadanos para estar en aptitud de integrar los ayuntamientos deberían ser mayores de 21 años, mexicanos por nacimiento, vecinos del municipio, saber leer y escribir, no ser ministro de culto religioso, no haber tenido el cargo de regidor en el año anterior al de la elección, además de aquellos que señalaba la Ley Orgánica del Municipio Libre.

B.- LEY ELECTORAL DE 1920

El 7 de octubre de 1920, el XXIV Congreso Constitucional del Estado, aprobó la Ley Electoral Número 45⁽¹⁶⁹⁾, siendo gobernador del Estado el Gral. Francisco Figueroa Mata.

Esta ley vino a dar un giro a las concepciones del siglo pasado, porque suprimió, en el ámbito reglamentario, las elecciones indirectas, en su lugar, estableció los mecanismos para que los ciudadanos se organizaran para ejercer su derecho al sufragio, incorporando las elecciones de regidores y comisarios.

La duración del proceso era muy breve, aproximadamente mes y medio, y son claramente distinguibles las etapas que lo integraban.

Para la preparación de la elección, la Ley, en sus artículos 15 y 16, confirió a los ayuntamientos el carácter de organismos electorales y estableció a su favor la facultad de dividir a los municipios, en demarcaciones electorales (cinco o siete, según el caso), de tal suerte que en la cabecera existiera una sección de cada una de las demarcaciones. La sección o casilla, como indistintamente se denominó, era una subdivisión, un área electoral numerada progresivamente. A continuación los ayuntamientos designaban el lugar de ubicación de las mesas electorales en cada sección y para cada una de estas se designaba un "empadronador" y un auxiliar cuya función primordial fue levantar el listado de los ciudadanos con derecho a votar y expedir las llamadas "credenciales citatorias", documento con el que los electores acreditaban su calidad. También se designaba un "instalador" propietario y un suplente. Para esta última función, los órganos electorales, actualmente, por sí o a través de auxiliares electorales, coadyuvan con las mesas directivas de casilla, aunque cabe decir que los Partidos Políticos han controvertido estas

(169) Pérez Bautista, Op. Cit. P. 45. También puede verse el libro de actas, año 1920, fojas de la 171 a la 205 vuelta, Archivo del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero

últimas figuras porque, según sus apreciaciones, desarrollaban prácticas violatorias del voto popular al alterar los resultados.

Ahora bien, los ayuntamientos, en esta función de órganos electorales, tenían la obligación legal, derivada del artículo 20, de difundir la división territorial electoral, así como el número, ubicación y los nombres del empadronador, su auxiliar y del instalador de cada casilla. Estos funcionarios desempeñaban su cargo gratuitamente y debían ser electores de la sección, saber leer y escribir y no tener empleo, cargo o comisión oficial.

Los padrones electorales contenían los datos básicos de los electores, entre otros, el nombre del distrito, municipalidad, número de la demarcación, sección, nombre, edad, estado civil, profesión o ejercicio, si sabía leer y escribir y las demás observaciones pertinentes.

Los ciudadanos tenían derecho conforme al artículo 24, para reclamar, ante el empadronador, por las credenciales emitidas ilegalmente o que dejaron de emitirse; si no se obtenía una respuesta favorable, procedía una queja ante la mesa electoral, quien fallaba sin recurso ulterior, lo que representó, al menos formalmente, un mecanismo de legalidad ágil y expedito.

El domingo anterior al de la elección, a las diez de la mañana, los miembros de los ayuntamientos, los empadronadores, los candidatos o representantes de las agrupaciones políticas, si las hubiera, así como los ciudadanos que lo deseaban, concurrían al lugar público más accesible de la cabecera municipal, con el objeto de realizar un sorteo de los ciudadanos que debían formar las mesas electorales, en caso de que éstas no se instalaran oportunamente.⁽¹⁷⁰⁾

La naturaleza de este procedimiento, resulta curiosa en la actualidad, pues no se insaculaban los "propietarios", que no los había, sino los

(170) Pérez Bautista, Op.Cit. P. 46 y 47

“suplentes”. En efecto, conforme a la Ley, artículos 30 y 31, para realizar el sorteo los empadronadores exhibían una lista de ciudadanos que supieran leer y escribir, así como el padrón respectivo. El número de ciudadanos de la lista no debía ser menor de diez, pues en caso contrario, la lista se completaba con los electores más conscientes, a juicio de los presentes (es decir, la discrecionalidad, el veto). La relación de ciudadanos era leída en voz alta por el secretario del ayuntamiento; cualquier controversia al respecto era resuelta de plano por la autoridad municipal, de tal manera que la integración de los órganos electorales inferiores se decidía de manera prácticamente unilateral, sin transparencia y la designación de sus miembros no garantizaba que fueran los más capaces para la objetividad electoral.

Si no había controversia o una vez resuelta, la lista se fraccionaba para proceder al sorteo, extrayéndose los elegidos de una ánfora. El que figuraba en primer lugar sería el presidente de la casilla; el segundo y tercero, escrutadores; y los dos últimos, secretarios; es decir, la mesa de casilla se integraba por 5 miembros, uno más que en la actualidad. Acto continuo, el Presidente Municipal anunciaba el resultado del sorteo y emitía la declaración del caso, notificándose por oficio a los elegidos.

Declamos que el procedimiento de integración de las mesas electorales era *sui géneris* según nuestra visión, porque la Ley que se revisa, estableció que el día de la elección, a las nueve de la mañana y reunidos por lo menos siete ciudadanos, éstos nombraban bajo la presidencia del instalador, por escrutinio secreto y uno por uno, a los cinco integrantes de la mesa de entre los presentes, siempre y cuando no fueran empleados públicos, después de lo cual iniciaba su ejercicio. Si a las diez de la mañana no se había instalado la mesa por ausencia de ciudadanos, los instaladores llamaban a los suplentes elegidos el domingo anterior a la elección y si aun con ello faltara cubrir

vacantes, la Ley autorizaba al empadronador y a su auxiliar para integrarse a la mesa. Este procedimiento denota que se privilegió la disposición ciudadana voluntaria para integrar las mesas y sólo en caso de ausencia de respuesta, se estableció un mecanismo para instalarla y estar en posibilidad de ejercer el sufragio, sin embargo, se reitera, también constituyó una forma de manipular su integración porque cualquier ciudadano con interés legítimo o no, podía ocupar el cargo de miembro de la mesa.

La mesa electoral era el órgano competente para conocer de las impugnaciones, quien decidía en única instancia; recibir los votos y computarlos; oír las quejas; resolver dudas e imponer penas en el ámbito de sus atribuciones, así como suscribir los documentos respectivos, conforme al numeral 39 de la Ley citada.

El voto era personal y directo, desaparecen en consecuencia los electores municipales y las juntas distritales⁽¹⁷¹⁾, los electores, recibían la boleta de manos del presidente de la mesa, previa identificación indubitable.

Las boletas electorales contenían el sello de la "corporación municipal" y se formulaban en los siguientes términos⁽¹⁷²⁾:

"Distrito de.....

Municipalidad de.....Demarcación electoral No.....

Casilla Electoral Núm. Boleta Núm.

El suscrito en cumplimiento del artículo 1º de la Ley Electoral vigente,
vota:

Para Regidor Propietario al C.....

Para Regidor Suplente al C.....

Lugar y fecha.

Firma del Elector".

(171) Ibid. P. 61

(172) Idem. P. 51

La redacción o contenido de las boletas evidencia que el voto no era secreto, porque se observa a simple vista que contenían la firma del elector, aunque no debe perderse de vista que en sentido estricto, a través de la firma se exterioriza expresamente el sentido de la voluntad, máxime que no se previó la existencia de ánforas. Otro dato que nos lleva a concluir de esta manera es que en caso de que el ciudadano no supiere escribir, lo hacía del conocimiento de la mesa y uno de los secretarios lo auxiliaba, para ello el elector expresaba en voz alta su preferencia.

Después de la jornada electoral, se formaba el expediente de la mesa con el original del acta, el padrón, las credenciales, las boletas, las listas de escrutinio y los nombramientos del empadronador y del instalador, entre otros documentos.

Este expediente, en sobre cerrado y rubricado por los miembros de la mesa, se remitía al presidente municipal, quien cuatro días después reunía en la cabecera municipal a los presidentes y primeros escrutadores formándose así la "junta revisora y computadora" ⁽¹⁷³⁾, con la mitad más uno de sus miembros.

Esta junta calificaba los expedientes, realizaba el cómputo general y declaraba la elección en favor del candidato que obtuviera la mayoría de los votos en cada una de las demarcaciones electorales. Para ello, y de conformidad con los artículos 70, 72 y 74, se nombraba una mesa integrada por un presidente, dos escrutadores y dos secretarios mediante escrutinio secreto, a través cédulas. El presidente municipal entregaba los expedientes al presidente de la mesa, previo el inventario respectivo, asentándose si los expedientes estaban cerrados y sin huellas de haber sido abiertos.

Se nombraban dos comisiones revisoras para examinar los expedientes y

(173) Id. P. 53

verificar que incluyeran toda la documentación exigida por la Ley; checar si coincidían el número de boletas llenas, las credenciales y el número de electores que votaron, según el padrón; y verificar si el número de votos de las listas de escrutinio y de las actas correspondían a los asentados en las boletas.

Las comisiones presentaban sus dictámenes, dentro de los dos días, al pleno de la junta, en cuyo seno se discutían y votaban. Si se aprobaban, se realizaba un cómputo general, declarando electos a los que obtuvieron el mayor número de votos y publicándolo, sin perjuicio de que el Congreso del Estado pronunciara un fallo inatacable, al constituirse como una instancia política que decidía en última instancia.

Declarada la elección se levantaba el acta respectiva, cuyas copias se remitían, una a la Secretaría General y otra a la Secretaría del Congreso.

Resulta importante destacar que la Ley en comento reguló, así sea elementalmente, los Partidos y los Clubes Políticos⁽¹⁷⁴⁾.

Para ser reconocidos, los Partidos Políticos debían cubrir un mínimo de requisitos conforme al artículo 53 de la Ley, que permitían que con cierta facilidad, participaran en las elecciones, como los siguientes: Que se constituyeran en asamblea de cincuenta ciudadanos-electores, por lo menos; Que se levantara un acta formal; Que se comunicara su instalación a las autoridades; y que la asamblea nombrara una mesa directiva que los representara.

En cambio, los Clubes Políticos debían satisfacer los requisitos anteriores, excepto el número de ciudadanos, que se reducía a 25, por lo menos.

Los Partidos Políticos podían postular candidatos, pero esta prerrogativa no era exclusiva, también podían hacerlo por sí los propios candidatos, y los Clubes.

(174) Id. P. 59

En términos generales, los Partidos y Clubes que registraran candidatos tenían las siguientes prerrogativas: asistir al nombramiento de empadronadores e instaladores y hacer observaciones orales o por escrito y firmar las listas de escrutinio así como las actas; vigilar los actos de las mesas electorales durante la jornada; recabar copias de las actas y listas de escrutinio de las mesas; y asistir a los trabajos de las juntas computadoras, en este último caso sus observaciones debían constar por escrito.

Como se advierte, no existieron prerrogativas de carácter económico, sin embargo es notoria la apertura formal para la participación, inclusive los candidatos independientes podían gozar de las prerrogativas de los Partidos y Clubes, siempre que 50 ciudadanos se adhirieran a su candidatura.

No obstante lo anterior, esta reglamentación electoral debe entenderse dentro de un contexto histórico revolucionario que intentó poner orden en la Entidad "Cuando las *voces de las armas* fueron dando paso a las de las palabras, la revolución cambió de los campos de batalla a las instituciones y organizaciones sociales, pero esto no fue fácil ni rápido: fue un proceso de recomposición y reconstitución político y social que duró décadas.

En Estados como Guerrero ese proceso fue lento y complejo, la nueva clase política en poder se empeñó en reproducir las formas de gobierno heredadas del viejo régimen porfiriano, entendían la revolución como el simple cambio de personas, con los mismos privilegios de concentración de riqueza y de injusticias con la mayoría de la sociedad. En cada región, cada grupo social, cada caudillo y cacique siguieron teniendo movimientos de acción política propios, muchas veces de rebeldía y desacato a los gobiernos en turno, que se traducían en revueltas armadas regionales: fueron los casos de Rómulo Figueroa y los hermanos Vidales, en los años veinte. Las dos décadas de posrevolución fueron tiempo de definiciones políticas y de recomposiciones de

grupos de poder regional, ahí se forjó en gran medida el perfil del Estado bronco que heredamos.”⁽¹⁷⁵⁾.

C.- LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE GUERRERO (1946)

El 14 de septiembre de 1946, el XXXVI Congreso Constitucional del Estado, aprobó la “Ley Electoral del Estado de Guerrero Número 86”⁽¹⁷⁶⁾, siendo gobernador el Gral. Baltazar R. Leyva Mancilla.

Esta Ley en realidad presentó cierta semejanza con la que abrogó; dentro de las innovaciones más importantes se encuentran las siguientes:

Se crea un capítulo destinado exclusivamente a los organismos electorales.

Los Poderes del Estado, conforme al artículo 18, tenían atribuciones para intervenir y resolver cuestiones en los procesos electorales, sin embargo su vigilancia se confirió a una institución denominada “Comisión Estatal de Vigilancia Electoral”, con residencia en la capital.

Esta comisión se integraba con el Secretario General de Gobierno quien la presidía, y otro funcionario comisionado por el Ejecutivo; dos miembros del Poder Legislativo y dos comisionados de partidos políticos registrados designados preferentemente por consenso. Fungía como secretario el Notario Público de la capital del Estado o en su defecto el que conforme a la Ley debía sustituirlo, de tal manera que formaban una mayoría los miembros del lado oficial en detrimento de los Partidos Políticos, aunque no debe perderse de vista que en esas épocas, los institutos políticos en el país se encontraban apenas en una etapa incipiente.

El quórum⁽¹⁷⁷⁾ legal, de acuerdo con el numeral 21, se satisfacía con la

(175) Bustamante Alvarez, Tomás. “Revolución e inmigración 1910-1940”, en “Historia de Chilp...”, P. 285

(176) Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, Número 39, Año XXVIII, del 25 de septiembre de 1946.

(177) El término “... Quórum proviene del latín *quorum* del genitivo plural *qui*, el cual se refiere al número de individuos necesario para que un cuerpo deliberante tome ciertos acuerdos”. Pedroza de la Llave,

asistencia de cuatro de sus miembros, siempre y cuando hubiera un comisionado de cada uno de los poderes, pues en caso contrario se convocaba nuevamente, cubriéndose el requisito, en este segundo supuesto, con la asistencia de cuatro miembros cualesquiera. Las decisiones se tomaban por mayoría y en caso de empate el presidente tenía voto de calidad.

La Comisión Estatal de Vigilancia⁽¹⁷⁸⁾ tenía atribuciones, según el artículo 20, para reglamentar su propio funcionamiento y el de las comisiones distritales electorales; convocaba a los partidos políticos para que propusieran al personal que integraría las comisiones distritales; resolver consultas formuladas por los ciudadanos y los partidos políticos; cuidar la iniciación del padrón electoral; recabar información de cualquier autoridad sobre hechos relacionados con el proceso electoral e investigarlos, entre otras facultades.

Paralelamente coexistían las comisiones distritales electorales y los comités electorales municipales, encargados de dirigir el desarrollo del proceso electoral.

Los comités electorales municipales, de conformidad con los artículos 27 y 28, se integraban por tres personas residentes en la cabecera municipal, probos y alejados de la administración pública, además de conocedores de la materia, así como por dos comisionados de partidos políticos, designados por estos últimos, de común acuerdo, pues en caso contrario la comisión distrital los elegía. La presidencia de este órgano electoral recaía en la persona designada por la comisión distrital.

Las atribuciones más importantes eran las siguientes: publicar los padrones y listas electorales de su circunscripción; intervenir en la preparación y vigilancia del proceso electoral; dividir el territorio municipal en secciones

Susana Thalía. Voz "quórum de asistencia en la Cámara de Diputados", en "Diccionario Universal...", Op. Cit., P. 800.
(178) Pérez Bautista, Op. Cit. P. 68

electorales para la instalación de las casillas, designar a los ciudadanos que integrarían las mesas directivas de las casillas; proceder en los casos de reclamaciones presentadas por los partidos políticos en relación a la lista electoral y al padrón; instalar la junta computadora; y además informar a las comisiones distritales electorales respectivas, sobre la preparación, desarrollo y resultado del proceso electoral. Cabe decir que designaban también a su propio secretario y a los auxiliares necesarios en cada comisaría.

Finalmente, y en términos del artículo 31, se incluyeron como órganos electorales a las mesas directivas de las casillas, formadas por un presidente, un secretario (propietario y suplente) y dos escrutadores; para su integración los comités municipales convocaban a los representantes de los partidos políticos contendientes para que de común acuerdo propusieran a ciudadanos residentes en la sección, en pleno goce de sus derechos, probos, con un modo honesto de vivir y con el discernimiento necesario para el desempeño de sus funciones.

Es importante destacar que la preexistencia de un consenso sobre los integrantes, obligaba a los comités municipales a homologar esta decisión. Ante la ausencia de un acuerdo, los comités municipales los designaban.

Como es de verse, la Ley de referencia procuró, en cierta medida, la autonomía de los órganos electorales y privilegió el diálogo y el consenso para la toma de decisiones fundamentales para el proceso electoral y si bien es cierto que no se establecen expresamente los principios electorales, es claro que las formalidades establecidas vislumbraban la voluntad de transparentar, al menos formalmente, las actividades electorales.

Por otra parte, se limitó la actuación de los ayuntamientos en los procesos, en aras obviamente de alcanzar un grado de imparcialidad. Con ello a nuestro juicio se dio un paso adelante en la historia del Derecho Electoral en

el Estado de Guerrero.

La Ley contempló además, lo relativo a la división territorial, el padrón y las listas electorales. ⁽¹⁷⁹⁾

En este sentido, en términos de los artículos 47 al 49 de la Ley, el territorio del Estado se dividió en distritos electorales, municipios y comisarías; la formación, revisión y conservación del padrón y las listas electorales se reservó a los ayuntamientos, los cuales estaban facultados para designar a los comisarios como delegados auxiliares de empadronamiento.

Los presidentes municipales estaban obligados a llevar un registro permanente de votantes; hacer y revisar, periódicamente, el padrón de votantes; enviar a la Comisión Estatal de Vigilancia las listas y el padrón; establecer las bases para la organización del registro permanente de votantes para mantenerlo actualizado; expedir y entregar las credenciales de votantes a cada elector, entre otras, con lo que aun siguieron desempeñando funciones electorales fundamentales.

El registro de votantes (padrón electoral), se integraba con los nombres de los ciudadanos en uso de sus derechos cívicos, con 21 años de edad cumplidos siendo solteros, y 18 si eran casados, residentes del lugar (6 meses por lo menos), entre otros requisitos.

La Ley dividió el procedimiento electoral en tres fases o etapas perfectamente diferenciadas: la preparación de las elecciones, el proceso electoral y los cómputos.

La elección de regidores se celebraba el primer domingo de diciembre de cada dos años, de manera simultánea con la de Diputados, comisarios y, si era el caso, de Gobernador del Estado, en cumplimiento a los artículos 3º y 64 de la Ley.

(179) Ibid. P. 77

Para ello, el primero de noviembre del día de la elección los órganos electorales (Estatal, Distritales y Municipales) publicaban avisos sobre la apertura del periodo de registro de candidatos (cuya duración era de 15 días), éstos se registraban ante los Comités Municipales Electorales, a propuesta de los partidos políticos, monopolistas de esta atribución, teniendo el derecho de designar representantes personales (generales) ante los comités distritales y municipales, y especiales para cada casilla electoral, facultad que les confería el numeral 56 de la Ley.

Los comités municipales entregaban a los presidentes de casilla las boletas en un número igual al de los electores de las listas de su sección, así como el ánfora para la recepción de la votación y la demás documentación y útiles de escritorio necesario.

La Ley en los artículos 63 al 55, cuando se refiere a la jornada electoral, esto es, la que se realiza el día de la elección, ⁽¹⁸⁰⁾ la denomina "proceso electoral", en los siguientes términos:

El día de la elección a las nueve de la mañana se procedía a la apertura de las casillas electorales, si a esa hora no acudía su presidente podía actuar su suplente. Si después de media hora ninguno de los dos se presentaba, la casilla podía instalarse por un auxiliar del comité municipal y, en su defecto, por los representantes de todos los partidos políticos o candidatos, en presencia de un juez o notario público, si ello fuera posible.

Cabe decir que la Ley autorizaba que las boletas se hicieran en papel simple si no había documentación oficial, con la sola formalidad de ser autorizadas por el presidente y secretario de la mesa. ⁽¹⁸¹⁾

Además, a falta de lista electoral, podían votar los electores que lo

(180) Dosamantes Terán, Op. Cit. Voz "Jornada Electoral". P. 185

(181) Idem. P. 69 y 70

solicitaran y no fueran objetados por los representantes partidistas o de los candidatos. Cuestiones ambas, prohibidas actualmente.

El voto era secreto y cada elector marcaba con una cruz el color distintivo del candidato de su preferencia o anotaba su nombre si no estaba registrado. Si el elector era ciego o enfermo podía auxiliarse de otra persona o si no sabía leer ni escribir debía manifestar su intención de voto a la mesa, lo que evidentemente impedía la secrecía del voto.

Además de los cómputos en la casilla se llevaba otro cómputo, el jueves siguiente a la fecha de la elección, para ello los presidentes de casillas se reunían en la cabecera municipal correspondiente con el comité municipal, éste instalaba la junta computadora municipal. Presidía provisionalmente el presidente del comité municipal, hasta la designación definitiva de la mesa de la junta integrada por un presidente, un vicepresidente, dos secretarios y dos escrutadores, cesando toda intervención del comité electoral municipal.

La mesa definitiva recibía los paquetes electorales y examinaba los expedientes de la elección de regidores por orden numérico de las secciones, haciéndose constar el estado del expediente: si contenía todos los documentos relativos; que el número de boletas correspondía a los datos consignados en el acta. Hecho lo anterior, la junta comparaba la lista de votantes con la lista electoral. A continuación los escrutadores dictaban en voz alta a los secretarios el resultado del escrutinio de cada casilla para formar el escrutinio general.

El presidente declaraba si las boletas coincidían con el resultado consignado en el acta de la casilla y cual era la votación obtenida por cada candidato. Los representantes podían protestar y examinar las boletas y las actas. Hecho el escrutinio general y revisado por los escrutadores, el presidente declaraba en voz alta el número de votos obtenido por cada

candidato y en cual de ellos recayó la elección por el mayor número de votos obtenido, levantándose el acta respectiva.

Por su importancia para el desarrollo democrático, haremos breve referencia al tema de los Partidos Políticos, según lo regulado por la Ley en comento.

Con técnica jurídica más depurada, el ordenamiento legal dispuso:

“Art. 33. Los partidos políticos son asociaciones constituidas conforme a la ley, por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos, para fines electorales y de orientación política”.⁽¹⁸²⁾

Se reconocieron dos tipos de organizaciones políticas: Las agrupaciones políticas afiliadas a los partidos nacionales reconocidos por la Ley Federal Electoral, siempre y cuando contaran con no menos de mil miembros en el Estado y las agrupaciones políticas constituidas conforme a la Ley local.

De lo anterior se observa cierta semejanza con la participación, en las elecciones locales, de los partidos políticos en términos del artículo 41 Fracción I, Primer Párrafo, segunda parte, de la Constitución Política Federal en vigor.⁽¹⁸³⁾

Las segundas equivalen a los actuales partidos políticos estatales señalados en el quinto párrafo del artículo 25 de la Constitución Política local.⁽¹⁸⁴⁾

Estas últimas debían reunir los requisitos contenidos en los artículos del 35 al 37 de la Ley citada:

Contar con un número de asociados no menor de mil en el Estado,

(182) Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, Número 39, Año XXVIII, del 25 de septiembre de 1946

(183) Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edic. Revisada por Miguel Borrell Navarro, Op. Cit P 24

(184) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero. México, Consejo Estatal Electoral, México, 1998, P 14

distribuidos en por lo menos las dos terceras partes de los distritos electorales y ciento cincuenta ciudadanos en cada uno de éstos, como mínimo; consignar en el acta constitutiva la prohibición de pactar o acordar la subordinación a una organización internacional o su dependencia o afiliación a partidos políticos extranjeros; adoptar una denominación propia y distinta, acorde con sus fines y programa político prohibiéndose alusiones religiosas o raciales; formular un programa político y sus estatutos; y, funcionar cuando menos por medio de un comité directivo estatal y comités distritales.

En general, podemos afirmar que tales requisitos han sido una constante para la formación de Institutos Políticos, pues se incluyen cuestiones de forma y de fondo como son su Declaración de Principios; el Programa de Acción; y los Estatutos.

El registro de las organizaciones políticas se supeditaba a la celebración de asambleas distritales, con la presencia de notario público, quien tenía la obligación de comprobar la identidad de los afiliados y su residencia, así como el número mínimo exigido por la ley; además debían protocolizarse los estatutos y el programa; después de ello correspondía registrarse ante la Secretaría General de Gobierno, quien expedía el certificado respectivo. Publicándose en el periódico oficial. Lo anterior significaba desde luego, otorgarles personalidad jurídica y el goce de los derechos conferidos por la Ley.

En mayo de 1948 se reformó la Ley Electoral con motivo de la modificación al artículo 115 Constitucional Federal el 12 de febrero de 1947, para establecer que las mujeres podían ser elegibles para el cargo de regidoras si habían cumplido 18 años siendo casadas, o de 21 si no lo eran.⁽¹⁸⁵⁾

El 18 de octubre de 1951 se volvió a reformar para conceder a las mujeres el derecho a ser elegidas diputadas locales, adelantándose así a la

(185) Pérez. Bautista. Op Cit P 82

reforma Constitucional Federal del 17 de octubre de 1953.

La última reforma a esta Ley, data del 16 de agosto de 1952, mediante ella la entidad se dividió en once distritos electorales.⁽¹⁸⁶⁾

Como se observa durante la vigencia de este ordenamiento electoral reformado, se ensancharon las bases de participación política de los ciudadanos. La cultura política iniciaba con un impulso provocado por la apertura en la participación de las mujeres en las elecciones.

D.- LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE GUERRERO (1956)

El 25 de mayo de 1956 se expidió la "Ley Electoral del Estado de Guerrero Número 78" ⁽¹⁸⁷⁾, durante el gobierno del ingeniero Darío L. Arrieta Mateos; esta Ley fue prácticamente igual en estructura y contenido a su predecesora, se advierten solamente las siguientes modificaciones:

Conforme a esta Ley - artículo 4º-, se amplía el periodo de ejercicio legal de los regidores, pues pasa de dos años a tres; se aumentó el número de asociados para constituir un partido político, pues de mil que exigía la Ley de 1946 en todo el Estado, se incrementó a once mil, es decir, en un lapso de diez años aproximadamente se excedió en un mil por ciento; y por último precisó que la residencia de la Comisión Estatal de Vigilancia electoral sería la capital del Estado y se renovarían cada tres años.

Las mayores aportaciones de esta Ley al Derecho Electoral local, se originaron por sucesivas reformas.

La primera reforma data del mes de mayo de 1968, con ella se facultó a los comités municipales para instalar y vigilar las casillas en las secciones comprendidas dentro de su circunscripción; asimismo, los ayuntamientos se sujetarían a lo dispuesto en los convenios celebrados con el Gobierno Federal

(186) Ibid. P. 83.

(187) Periódicos Oficiales del Gobierno del Estado de Guerrero, Números 22 y 23, año XXXVII, del 30 de mayo y 6 de junio de 1956

en materia de listas electorales, de tal suerte que el Registro Nacional de Electores desempeñara un papel fundamental en esta área; además se elevó a rango legal la integración de las secciones, pues en adelante se formarían con un mínimo de 100 electores y un máximo de 1,200, excepto en las zonas rurales en las que se formarían las secciones de tal manera que la casilla no se instalara a más de 8 kilómetros del domicilio de un elector de la sección. Finalmente modificó el periodo de registro de candidatos (pasó del 1o. al 15 de noviembre al plazo del 16 al 30 de octubre).

La segunda reforma (26 de agosto de 1970) consistió en establecer el derecho al voto a aquellos que hubieran cumplido 18 años al día de la elección, para ajustarse a la reforma previa al artículo 8º, de la Constitución Política local.

La tercera reforma, 1974, instituyó los diputados de partido (por la vía de la votación minoritaria).

Cuatro años más tarde nuevamente se modificó para reducir el porcentaje de acceso a las curules (del 5% a 2.5%) en las Legislaturas, cambiando la denominación "diputados de partido" por "diputados de minoría".

Los ayuntamientos se integraban por cinco o siete regidores, según el rango de población, y de entre ellos se elegían al presidente municipal y al síndico. Es evidente que estos cargos elegidos mediante ese procedimiento, en su momento, cubrieron las expectativas ciudadanas, sin embargo, la situación cambió como veremos a continuación.

E.- LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE DE 1956

El 26 de diciembre de ese mismo año se expidió la "Ley Orgánica del Municipio Libre número 111"⁽¹⁸⁸⁾ dividiendo el territorio en 75 municipios,

(188) Publicación de la Imprenta del Gobierno del Estado, [s.c], México, [s.f] Archivo Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Estado de Guerrero.

reiterando la elección popular directa de los miembros de los ayuntamientos, la incompatibilidad del cargo con cualquier otro, excepto de naturaleza docente y se adecuó a la reforma electoral al referirse a la duración del ejercicio de los regidores (tres años). Este ordenamiento legal conservó la denominación de "regidores" para los integrantes de los ayuntamientos y el número a elegir (cinco o siete) a que alude la Ley del Municipio Libre de 1919, así como la norma que establecía que el presidente municipal y el síndico se elegían de entre los propios regidores, salvo la modificación consistente en la sustitución de la mayoría absoluta exigida hasta entonces, por la simple mayoría aumentándose también la duración de estos cargos a tres años.

III. PERIODO DE 1974 a 1983.

A.- LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE (1974)

El 18 de septiembre de 1974 se publicó "Ley Orgánica del Municipio Libre No. 108" ⁽¹⁸⁹⁾ que abroga la de 1956.

La aportación más importante de esta Ley para nuestro estudio, según el tenor de su numeral 19, es la modificación en la integración de los ayuntamientos, pues en adelante se elegirían en aquellos municipios con menos de 10,000 habitantes, un presidente municipal, un síndico procurador y un regidor; en los que excediera ese número de habitantes, un presidente, un síndico procurador y tres regidores, es decir, tres y cinco miembros según el rango poblacional, tomando como base el último censo. El principio de la elección popular directa se mantuvo incólume y prevaleció el sistema mayoritario.

Por cada propietario se elegía un suplente e instituyó la remuneración a todos los ediles, pues anteriormente sólo el presidente municipal gozaba de ese

(189) Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, Número 38, Año LV, del 18 de septiembre de 1974

beneficio.

Posteriormente, como sabemos, el 6 de diciembre de 1977 se modificó por séptima ocasión el artículo 115 de la Constitución Federal, para incluir el principio de la representación proporcional en los ayuntamientos de los municipios con 300 mil o más habitantes. Coincidentemente el anuncio de la reforma política se hizo por Don Jesús Reyes Heróles, a la sazón Secretario de Gobernación del Presidente José López Portillo, en el discurso que pronunció en Chilpancingo, de ese mismo año, al acudir con la representación presidencial al segundo informe de gobierno de Rubén Figueroa Figueroa.⁽¹⁹⁰⁾

“En torno a esta medida el doctor Jorge Carpizo manifestó que fue una medida prudente el que a nivel constitucional, se especificara que debe ser en los municipios que cuenten con 300 mil habitantes o más. O sea, que, constituyendo esto una novedad en nuestra realidad política, es prudente implantarla en aquellos municipios en donde pueda tener mayor éxito, dejando a las entidades federativas la decisión de si este sistema también lo implantan en municipios con menos habitantes”.⁽¹⁹¹⁾

En este sentido, la Constitución Política local adoptó un sistema mixto con dominante mayoritario y variante proporcional, es decir, precisó la asignación de un número de regidores adicionales a los de mayoría que se otorgarían a los partidos políticos minoritarios que lograran los porcentajes de votación más altos.

El artículo 98 dispuso:

“Los municipios estarán administrados por ayuntamientos integrados en la siguiente forma:

I- Por un presidente municipal, un síndico procurador y un regidor,

(190) López Chavarría. Op. Cit. P. 44 y 45.

(191) Ibid P. 49

- cuando su población no exceda de quince mil habitantes,
- II- Por un presidente municipal, un síndico procurador y tres regidores cuando su población no exceda de sesenta mil habitantes, y
- III- Por un presidente municipal, un síndico procurador y cinco regidores, cuando su población exceda del número a que alude la fracción que antecede.
- IV- En aquellos municipios cuya población exceda de los 300 mil habitantes habrá además un regidor de representación proporcional, cuya elección se hará de acuerdo a la Ley Electoral del Estado.

...⁽¹⁹²⁾

Como se desprende de lo anterior, el objetivo de la reforma constitucional federal, conceder voz y presencia de las minorías en el nivel municipal, francamente se desvirtuó, pues sólo el municipio de Acapulco encuadraba en el supuesto de la fracción IV, es decir, sólo uno de setenta y cinco municipios podía tener un regidor de representación proporcional.

La Ley Electoral vigente en ese entonces, de 1956, sufrió su quinta y última reforma para adecuarse a la relativa en el ámbito constitucional federal.

B.- LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE GUERRERO (1980)

En febrero de 1980 se expidió la "Ley Electoral del Estado de Guerrero número 323"⁽¹⁹³⁾, durante el mandato constitucional de Rubén Figueroa Figueroa.

La elección de los integrantes de los ayuntamientos tenía verificativo también como sus predecesoras, el primer domingo de diciembre del último año del ejercicio de los salientes.

(192) Constitución Política del Estado de Guerrero. Comisión Electoral del Estado, impreso en los Talleres Gráficos del Gobierno del Estado, Chilpancingo, 1980.

(193) Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, Número 6, T. II, Año LXI, del 6 de febrero de 1980.

Esta Ley, expresamente en el artículo 16, indicó las características del voto: universal, libre, secreto y directo.

Asimismo, en el numeral 66, contempló la existencia de organismos electorales: Comisión Electoral del Estado, Comités Distritales Electorales, Comités Municipales Electorales y Mesas Directivas de Casillas.

La Comisión Electoral del Estado, conforme al artículo 67, se definió como "...un organismo autónomo, de carácter permanente y con personalidad jurídica propia encargada de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral...".

Su integración y renovación era semejante a la de la Comisión Estatal de Vigilancia Electoral que le antecedió.

Ahora bien, es cuestionable dotar de autonomía a un órgano electoral si sus integrantes guardan relación con el gobierno, en el caso concreto formaban parte de la comisión el Secretario General de Gobierno, encargado de la política interior del Estado y el Director de Gobernación. Lo anterior, en su momento, respondió a las exigencias de las diferentes fuerzas políticas, y en cierta medida, constituye el antecedente de la última reforma a la Constitución Política local para crear al Consejo Estatal Electoral, órgano del que más adelante nos referiremos.

Entre las atribuciones de la Comisión Electoral del Estado, con una técnica más depurada, se estableció la vigilancia del cumplimiento de la Ley en esta materia, es decir, no solo vigilaría el proceso, sino todo el régimen electoral; en específico, se le dotó de la facultad de intervenir en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral y se establecieron las bases para la relación con la Federación en cuanto a las candidaturas a diputados federales y senadores.

Los comités municipales electorales se integraban por tres ciudadanos residentes en la cabecera municipal designados por los distritales, así como por

representantes de los partidos políticos y le correspondía, entre otras atribuciones, registrar a los candidatos a presidentes municipales, síndicos y regidores.

Las Mesas Directivas de Casilla se formaban por un presidente, un secretario y dos escrutadores, con sus respectivos suplentes, designados por los comités distritales y tenían a su cargo, como ahora, la recepción, escrutinio y cómputo del sufragio en las secciones correspondientes.

Es importante destacar que esta Ley precisó y sistematizó con toda claridad, las atribuciones de todos y cada uno de los integrantes de las mesas directivas, en términos muy parecidos a los actuales, inclusive de los representantes de los partidos y candidatos ante ese organismo.

Otro aspecto relevante que aportó esta Ley fue la institucionalización del "Registro Estatal de Electores" ⁽¹⁹⁴⁾ definiéndolo en el artículo 94, como "...un organismo dependiente de la Comisión Electoral del Estado, y, cuya función es la de efectuar, ordenar y mantener al corriente la inscripción de ciudadanos en el padrón electoral a fin de que puedan ejercitar sus derechos políticos". Se integraba por un director nombrado por el Gobernador y por funcionarios y empleados que estableciera el presupuesto. Correspondía a este instituto expedir las credenciales de elector, elaborar las listas nominales, entre otras atribuciones. Ello significó la unidad de la actividad registral de electores, pues recordemos que anteriormente actuaban en este rubro los ayuntamientos, presidentes municipales y comisarios, principalmente.

Una innovación más que debe reconocerse, es que el ordenamiento legal dividió el territorio del Estado en once distritos, según el numeral 112, además precisó cuáles municipios integraban cada uno, señalando la cabecera distrital, dando con esto seguridad jurídica a los actores políticos, pues de otra manera

(194) Pérez Bautista, Op. Cit. 107

se podía diseñar una geografía electoral que beneficiara a unos en detrimento de otros.

Por otra parte, para los efectos legales, artículo 59, el proceso electoral era "...un conjunto de decisiones, actos, tareas y actividades a cargo de los organismos políticos electorales, los partidos políticos y los ciudadanos", definición que en cierta manera es coincidente con la expresada por el maestro Carlos F. Quintana Roldán cuando afirma que: " 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" ⁽¹⁹⁵⁾.

El 16 de octubre del año de la elección, los comités municipales publicaban la apertura del plazo para el registro de candidatos que se ampliaba hasta el 30 del mismo mes, hecho lo cual y concluido el periodo, se hacían del conocimiento público los nombres de los candidatos, partidos y colores registrados.

La jornada electoral tenía verificativo, el primer domingo de diciembre, conforme al artículo 124, las casillas se abrían a las ocho horas, si a esa hora no estaba presente el presidente de la casilla, podía actuar el suplente; si después de media hora ninguno se hubiera presentado, la casilla se podía instalar por un auxiliar del comité municipal, o en su defecto por los representantes, en presencia de un juez o notario público o, en el último de los casos, con la conformidad expresa de los propios representantes.

También se permitió, como en la Ley anterior, que ante la ausencia de documentación oficial, las boletas se elaboraran en papel simple, autorizadas por el presidente y el secretario de la mesa. A falta de lista electoral podían votar los electores que no fueran objetados por los representantes.

(195) Citado por López Chavarría, Op Cit. P 63

El procedimiento de recepción de la votación se reguló de forma muy similar a la Ley que antecedió.

El paquete electoral quedaba en poder del presidente de la mesa quien estaba obligado a entregarlo a la junta computadora (comité municipal) el segundo domingo de diciembre del mismo año, o sea, una semana después, lo que obviamente se prestaba a suspicacias. Actualmente deben remitirse a los consejos distritales o municipales a la brevedad posible, según corresponda.⁽¹⁹⁶⁾

El cómputo municipal de la elección de ayuntamientos se sujetaba a las siguientes operaciones:

El comité municipal examinaba los paquetes electorales, separando los que tuvieran muestras de alteración; a continuación se abrían los paquetes sin alteraciones, siguiendo el orden progresivo de las casillas tomando nota de los resultados del escrutinio de la casilla; se anotaban las objeciones relativas a los votos, computados o no, y se asentaba en el acta de cómputo. Después se abrían los paquetes con muestras de alteración y si coincidían los resultados del acta final de escrutinio con las que obraban en poder del comité se computaba su resultado y se sumaba a los demás; si los resultados no coincidían se nulificaban los votos, medida que resultaba sumamente drástica, en la actualidad se ordena levantar una acta individual de casilla en el consejo municipal, abriendo el sobre que contiene las boletas para su cómputo.⁽¹⁹⁷⁾

Después de lo anterior se levantaba el acta del cómputo final, haciendo constar las operaciones practicadas, los resultados del cómputo y las objeciones y protestas presentadas, así como las resoluciones recaídas. El organismo electoral extendía la constancia a los candidatos que obtuvieron la

(196) Cfr. "Código Electoral del Estado de Guerrero". Artículo 211. En Julián Bernal, César Et. Al. (comp.). "Legislación Electoral del Estado de Guerrero", 1ª Edic. Fundación Académica Guerrerense, A.C. Chilpancingo, 1998, P. 101

(197) Ibid. Art. 220, P. 105

mayoría de votos en la elección.

Los regidores de representación proporcional eran asignados por la Comisión Estatal Electoral observando las reglas señaladas en el artículo 170, entre otras las siguientes:

Se efectuaba la declaratoria de los partidos políticos que no habiendo alcanzado el triunfo por mayoría relativa, obtuvieron por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida. Se asignaba una regiduría al partido político que alcanzara el mayor porcentaje de votación minoritaria, otorgándose al candidato a primer regidor de la fórmula correspondiente y otra regiduría al candidato a primer regidor del instituto político que obtuviera el segundo porcentaje de votación minoritaria y que tuviera por lo menos, la mitad del partido al que se le otorgó la primera asignación, pues en caso contrario se asignaba al candidato a segundo regidor del partido con mayor porcentaje de votación minoritaria.

Como se observa la Ley reglamentaria amplió a dos el número de regidores de representación proporcional, sin embargo continuaba siendo insuficiente, pues existía sobrerepresentación del partido mayoritario.

Una de las aportaciones fundamentales de esta Ley consistió en la regulación sobre los partidos políticos.

Con amplitud se normó el tema, partiendo del supuesto de que los Partidos Políticos eran formas típicas de organización de interés público con sus propios principios y estatutos, cuyo objeto era promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyendo a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postularan, mediante el sufragio universal, libre, secreto

y directo⁽¹⁹⁸⁾.

Los partidos políticos nacionales debían acreditarse ante la Secretaría General de Gobierno, exhibiendo su certificado de registro federal, su declaración de principios, estatutos y programa de acción.

Asimismo, se previó en el artículo 31 el procedimiento de constitución de Partidos Políticos Estatales, para ello la organización debía contar con un mínimo de 400 afiliados en cuando menos las dos terceras partes de los municipios (es decir, 50) y su número total de afiliados no debía ser menor a 30 mil; celebrar una asamblea en esos municipios en presencia de un fedatario quien certificaría el número de afiliados asistentes, la aprobación de la declaración de principios, programa de acción y estatutos, la integración de la lista de afiliados y que fue electa la directiva municipal. Además llevar a cabo una asamblea estatal constitutiva en presencia de un notario semejante a la anterior, pero participando los delegados. Todas las actuaciones y documentos debían quedar protocolizados.

Presentada toda la documentación ante la Secretaría General de Gobierno, ésta contaba con 120 días naturales para resolver la petición, y en caso de ser favorable, se expedía el certificado respectivo y se publicaba en el periódico oficial del Gobierno del Estado.

La Ley previó la fusión de los partidos políticos y las coaliciones, y con toda claridad expresó los derechos y obligaciones de los institutos y sus prerrogativas.

IV.- PERIODO DE 1983 A 1996.

A.- LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE GUERRERO (1983)

Se inaugura un nuevo periodo en la integración de los ayuntamientos a partir de la reforma municipal del 3 de febrero de 1983 mediante la cual el

(198)Pérez Bautista, Op. Cit. P. 118

principio de la representación proporcional se adopta de manera general al suprimir el rango poblacional de 300 mil habitantes, para incluir regidores por este principio.

Cobijada en esta reforma constitucional federal, se expidió la "Ley Electoral del Estado de Guerrero número 486" ⁽¹⁹⁹⁾, siendo gobernador el Profr. y Lic. Alejandro Cervantes Delgado.

Esta Ley reveló cambios trascendentes en el Derecho Electoral local, podemos citar los siguientes:

Del tenor de los artículos 59 al 68, se aprecia que se estableció la corresponsabilidad del Gobierno del Estado, los Partidos Políticos y los ciudadanos en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral al integrar los organismos electorales de manera mixta, ⁽²⁰⁰⁾ es decir, como cuerpos legales encargados de la preparación, organización y vigilancia del proceso electoral cuya estructura y jerarquía es semejante a los contemplados en la Ley Electoral de 1980, con la variación de que a la Comisión Electoral del Estado, se integraron el director del Registro Estatal de Electores o el delegado del Registro Nacional de Electores, en caso de existir convenio y un secretario técnico, éste último sólo con derecho a voz.

Los Comités Distritales, conforme a los numerales 66 y 73, se integraban por cuatro comisionados designados por la Comisión Electoral del Estado mediante un sorteo hecho de una lista de 20 ciudadanos propuestos por el registro estatal de electores; uno más designado por el ayuntamiento y otro por cada partido político. Así también había suplentes.

Los Comités Municipales Electorales se integraban por el mismo número,

(199) Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, Número 70, Año LXIV, del 2 de septiembre de 1983

(200) Orozco Gómez, Javier. Voz: "Organismos Electorales", en "Diccionario Universal de Términos..." Op Cit P. 664

y perfil que los distritales, excepto porque se sorteaban de entre una lista de 10 ciudadanos.

Las mesas directivas de casilla, conservaron sus características.

El registro de candidatos a miembros de los ayuntamientos se realizaba por planillas integradas por los candidatos a presidente municipal, síndico y regidores, a diferencia de nuestra actual legislación en que la planilla sólo está formada por el candidato a Presidente Municipal y el o los síndicos, los regidores no forman parte de la planilla..

Con relación a la jornada electoral se advierte que existieron nuevas formalidades para la sustitución de funcionarios de las mesas directivas de casilla. En efecto, si a las ocho y quince horas no estaba presente alguno(s) de los propietarios, actuaban los suplentes; si a las 8:30 horas no se integraba en esos términos, pero estaba el presidente, propietario o suplente, podía designar a los funcionarios que sustituyeran a los ausentes; a las 9:00 horas y en ausencia del presidente, propietario o suplente, la casilla debía ser instalada por un auxiliar de los organismos electorales, quien designaba a los sustitutos; en ausencia del auxiliar, los representantes partidistas, de común acuerdo, designaban a los funcionarios, en presencia de un fedatario o en su defecto, por un acuerdo expreso; si a las doce horas no se instalaba la casilla, los funcionarios y electores presentes levantaban un acta haciendo constar los hechos relativos, identificándose claramente y remitiéndola inmediatamente al comité municipal.

Para votar, los electores exhibían su credencial permanente; se identificaban con licencia de manejo u otra credencial pertinente o con el cotejo de la firma plasmada en la credencial de elector y la que escribiera en papel separado sin tener a la vista la credencial, o por el conocimiento personal de los miembros de la mesa directiva.

Cabe decir que en la Ley no se preveían las "casillas especiales" para los electores en tránsito, sino que los ciudadanos podían votar en otra casilla distinta de su sección si se encontraban fuera del lugar de su domicilio el día de la elección, circunstancia que debían acreditar a juicio del presidente de la casilla, sujetándose a lo siguiente, de tal manera que eran atribuciones discrecionales del Presidente.

Por otra parte, los representantes podían presentar "recursos de protesta" ante la casilla o dentro de las 48:00 horas siguientes, directamente ante el comité municipal, ello permitía que se pudieran preparar las impugnaciones con mayores elementos, además de contar con el tiempo necesario para que los candidatos y los Partidos pudieran hacer una evaluación sobre su situación dentro de los resultados preliminares.

La votación se cerraba a las seis de la tarde, levantándose el acta respectiva, procediendo al escrutinio y cómputo de los votos.

El paquete electoral se integraba con la copia de las actas de instalación y cierre y final de escrutinio, las boletas sobrantes y las utilizadas (válidas y anuladas), las protestas y el acta complementaria, en su caso y el presidente de la casilla estaba obligado a remitirlo al comité municipal dentro de las 24 horas siguientes en caso de urbanas de la cabecera municipal; dentro de las 48 horas en caso de casillas urbanas fuera de la cabecera y dentro de las 72 horas en caso de rurales.

Los comités municipales celebraban la sesión de cómputo el segundo domingo de diciembre.

Se examinaban los paquetes electorales separando los que tuvieran signos de alteración así como los impugnados a través del recurso de protesta; los paquetes sin muestra de alteración se abrían conforme al orden numérico, tomando nota de los resultados y declarando válidos esos resultados si

coincidían con los que obraban en poder del comité; se hacía constar individualizadamente, las irregularidades y las objeciones a los resultados; después se abrían los paquetes con signos de alteración, pero si las actas coincidían con aquellas en poder del comité, se sumaban sus resultados a los demás, en caso contrario se realizaba un nuevo escrutinio; si el recurso de protesta se declaraba fundado, no se computaba el resultado de la casilla impugnada; posteriormente se levantaba el acta correspondiente, haciendo constar las objeciones, recursos, resoluciones y el resultado de la elección.

Se entregaba la constancia de mayoría a los candidatos a presidente municipal, síndico y regidores, propietarios y suplentes, que obtuvieron la mayoría de votos.

La Ley Electoral en comento dispuso en su artículo 5º, las reglas de integración de los ayuntamientos:

En los municipios con menos de 10,000 habitantes un presidente, un síndico procurador, dos regidores por el principio de mayoría relativa y hasta uno más por el principio de representación proporcional.

En los municipios con un rango de población de 10,001 hasta 70,000 habitantes un presidente, un síndico procurador, tres regidores de mayoría relativa y hasta uno de representación proporcional.

En aquellos cuya población fuera de 70,001 hasta 200,000 habitantes un presidente, un síndico procurador, cinco regidores de mayoría relativa y hasta dos más de representación proporcional.

Los municipios con población de 200,001 o más habitantes se integraban con un presidente, un síndico procurador, siete regidores de mayoría relativa y hasta tres de representación proporcional.

Con ello, es evidente que el Partido que obtuviera la mayoría relativa, se encontraba automáticamente sobrerrepresentado, en perjuicio de las fuerzas

políticas minoritarias.

Para que los Institutos políticos tuvieran derecho a participar en la asignación de regidores de representación proporcional debían registrar planillas para la elección de ayuntamientos y que al no haber ganado en las elecciones por mayoría relativa, obtuvieran el 15% o más de la votación total válida emitida para sus planillas en los respectivos municipios.

Se asignaba una regiduría hasta el límite señalado a la planilla de cada partido político que obtuviera el porcentaje mínimo indicado, iniciándose la asignación por el partido que obtuviera la mayor votación, siguiendo el orden decreciente con los otros institutos si hubiera regidurías por asignar.

Si después de lo anterior hubiera regidurías por asignar, correspondían al partido con mayor número de votos sobrantes y en su caso se seguía el orden decreciente con los otros partidos, siempre y cuando el resto de los votos representara el 15%, pues de no ser así no se asignaba ninguna regiduría más, aplicándose por primera vez la fórmula electoral de representatividad mínima, integrada por los siguientes elementos: porcentaje mínimo, cociente natural y resto mayor⁽²⁰¹⁾.

La calificación de las elecciones para ayuntamientos correspondía al Congreso del Estado.

Con relación a los Partidos Políticos, cabe decir que se les continuó considerando como formas típicas de organización de interés público.

Los Partidos con registro nacional podían participar en las elecciones locales presentando ante la Secretaría General de Gobierno su certificado de registro ciento ochenta días antes de la elección, al igual que su declaración de principios y estatutos, debiendo contar además con un mínimo de 500 afiliados empadronados en cada municipio del estado, en cuando menos las

(201) Pérez Bautista, Op Cit P 145

dos terceras partes del total que lo integraban, lo que era una limitación importante al ejercicio de su derecho para participar en los procesos electorales, agravado por el hecho de que en la entidad deberían tener por lo menos 40 mil afiliados.

Ahora bien, los Institutos Políticos tenían acceso a la radio y la televisión propiedad del Gobierno del Estado para divulgar sus bases ideológicas y su plataforma electoral; participar del financiamiento público para sus actividades y gozar de un régimen fiscal especial; recibir un subsidio permanente calculado según el número de votos obtenidos y de acuerdo con estudios técnicos sobre los costos promedio de las campañas electorales, elaborados por la Comisión Electoral del Estado.

Lo anterior permitió a los Partidos Políticos más posibilidades de participación, si bien es cierto aún muy limitadas, pero también antecedente inmediato de posteriores reformas políticas cuyo objetivo ha sido propiciar condiciones más equitativas de competencia partidista.

B.- LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE (1984)

La integración de los ayuntamientos fue reproducida en sus términos en la "Ley Orgánica del Municipio Libre número 675" ⁽²⁰²⁾, en su artículo 19.

El porcentaje del 15% se redujo al 5% mediante reforma del año de 1989. ⁽²⁰³⁾

El primero de Mayo de 1992 se expidió el vigente "Código Electoral del Estado de Guerrero Número 264", durante el mandato del Lic. José Francisco Ruiz Massieu.

Mediante este ordenamiento se confirió al Poder Legislativo la función estatal de organizar las elecciones, mediante el Consejo Estatal Electoral, que

(202) Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, Número 11, Año LXV, del 7 de febrero de 1984.

(203) Pérez Bautista, Op. Cit P 133

devino en un órgano técnico adscrito a aquél, en el que los ciudadanos participaban directamente como consejeros ciudadanos, persiguiendo una mayor transparencia en los procesos.

Las normas sustantivas y adjetivas, a la fecha, siguen vigentes en lo general, como veremos en el siguiente capítulo.

CAPITULO CUARTO
REGIMEN JURIDICO VIGENTE SOBRE LA INTEGRACION
DE LOS AYUNTAMIENTOS EN EL ESTADO DE GUERRERO
Y SUS EFECTOS

CAPITULO CUARTO

REGIMEN JURIDICO VIGENTE SOBRE LA INTEGRACION DE LOS AYUNTAMIENTOS EN EL ESTADO DE GUERRERO Y SUS EFECTOS

I.- BASES CONSTITUCIONALES LOCALES

La normatividad electoral se caracteriza por su dinamismo.

Las diferentes fuerzas políticas impulsan los cambios en materia electoral; actualmente observamos un fenómeno cíclico para emprender reformas electorales, privilegiando el consenso arribar a conclusiones que disminuyan las inequidades y, en general, establezcan mejores condiciones de participación en los procesos.

Sobre el particular Dieter Nohlen ha dicho lo siguiente:

"[La reforma electoral] es un campo político muy sensible, dado que tiene que ver con la legitimidad, la estabilidad y el buen funcionamiento del orden político. Por esto, necesita grados de consenso mayores la legislación respectiva que otros campos de la política. Muchas veces, la Constitución misma protege la institucionalidad vigente y prevé mecanismos de reforma que implican altos grados de consenso entre las fuerzas políticas. Esta situación es un punto de referencia importante para el debate sobre reforma electoral: deben producirse consensos que involucren un amplio espectro del arco político."⁽²⁰⁴⁾

En este orden de ideas, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero fue objeto de una serie de reformas, adiciones y derogaciones en mayo de 1996; decisiones que tienden a fortalecer y perfeccionar la organización, funcionamiento y calificación de los procesos electorales.

Destacan por su importancia la llamada "Ciudadanización" de los Organos

(204) Op. Cit. P. 29

Electorales, término adoptado para diferenciarlo de aquellos integrados por miembros del Poder Ejecutivo y/o Legislativo, como fue el caso de los regulados en el período anterior a la reforma de que se trata.

La organización de las elecciones es una función del Estado, de interés público, que se delega constitucionalmente a un Organismo al que concurren ciudadanos provenientes de los más diversos sectores sociales y los Partidos Políticos a través de sus representantes.

Asimismo, se establece una nueva integración del Tribunal Electoral del Estado, que funciona en pleno y en salas, creándose la de Segunda Instancia para conocer del recurso de reconsideración. El Tribunal es un Organismo autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en la materia.

Desaparece la cláusula de gobernabilidad en el Congreso Local, consecuentemente ningún Partido Político puede obtener más de 30 diputados, de los 46 que lo integran, por ambos principios (28 de mayoría relativa y 18 de representación proporcional).

En relación a los Ayuntamientos, se actualiza su integración para ajustar la realidad política con la norma jurídica.

Como consecuencia de la reforma constitucional, también sufrieron modificaciones el Código Electoral del Estado, la Ley Orgánica del Municipio Libre y el Código Penal.

A. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1998

Mediante el decreto número 139, de fecha 24 de enero de 1998, el H. Congreso del Estado reformó y adicionó diversos artículos de la Constitución Política local, en materia electoral.

Esta enmienda está dirigida a establecer nuevas reglas en materia electoral para la elección de Gobernador.

Por su importancia, transcribimos el texto vigente del artículo 25

Constitucional:

"Artículo 25.- El Poder del Estado reside en el pueblo y se ejerce por los órganos que lo representan, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Constitución.

El Poder Ejecutivo someterá a consulta de la ciudadanía, conforme a las técnicas y métodos del referéndum, los asuntos que de manera trascendente afecten el bienestar popular y reclamen importantes recursos fiscales. Asimismo, dentro del proceso de planeación democrática del desarrollo, consultará a la propia ciudadanía en los términos de ley, sobre las prioridades y estrategias estatales.

Los Partidos Políticos son entidades de interés público, la Ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

Los Partidos Políticos, tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación estatal y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

Podrán constituirse partidos políticos estatales, cuando reúnan los requisitos y conforme a los procedimientos que establezca la Ley.

Los Partidos Políticos, tendrán derecho a participar en las elecciones locales, debiendo sujetarse a lo dispuesto por la ley.

El registro de los partidos políticos se ajustará a lo que las leyes dispongan. Aquellos partidos políticos que lo hayan perdido ante las autoridades federales, lo conservarán por el plazo que determine el Código Electoral del Estado de Guerrero.

La Ley garantizará que los Partidos Políticos cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la Ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los Partidos Políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la Ley:

- a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, sobre la base de la fórmula de un porcentaje del salario mínimo, multiplicado por el número de electores del padrón electoral. Un porcentaje de la cantidad total que resulte, conforme a lo que disponga el Código Electoral del Estado, se distribuirá entre los Partidos Políticos en forma igualitaria y el otro porcentaje restante, que la misma Ley establece, se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la Elección de diputados anterior.

- b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada Partido Político por actividades ordinarias en ese año; y
- c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los Partidos Políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

La Ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los Partidos Políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y así mismo señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de éstas disposiciones.

La organización de las elecciones locales es una función estatal, que se realiza a través de un organismo público autónomo, de carácter permanente, denominado Consejo Estatal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren partidos políticos y los ciudadanos, en los términos que ordene la Ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Consejo Estatal Electoral se integrará de la manera siguiente: nueve Consejeros Electorales, con voz y voto; un Representante por cada Partido Político y un Secretario Técnico, todos ellos con voz. El Presidente será electo por mayoría simple de entre los Consejeros Electorales.

Para mantener las condiciones que aseguren la imparcialidad y objetividad de la función electoral, los Consejeros Electorales serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso, a propuesta de los Coordinadores de las Fracciones Parlamentarias y en los términos previstos en el Código Electoral.

La retribución que perciben los consejeros electorales del consejo estatal electoral y los magistrados del Tribunal Electoral del Estado, será igual a la de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

El Consejo Estatal Electoral será autoridad en la materia, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones; contará en su estructura con Consejos Distritales y Municipales; de igual manera, contará con órganos de vigilancia. Los ciudadanos integrarán las Mesas Directivas de Casilla de la manera que establezca la Ley.

Los órganos electorales, agruparán para su desempeño en forma integral y directa, además de las que determine la Ley, las actividades relativas al padrón electoral, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamiento de constancias, capacitación electoral e impresión de materiales electorales. Los Consejos Distritales participarán en las elecciones de Diputados y Gobernador y los Consejos Municipales en las de Ayuntamientos. Las sesiones de los Organos Colegiados Electorales serán públicas, en los términos que disponga la Ley.

La calificación de las elecciones de Ayuntamientos, Diputados de Mayoría Relativa y Representación Proporcional, así como de gobernador la hará el Consejo Electoral respectivo, en el ámbito de su competencia y jurisdicción, de conformidad con los términos, requisitos y reglas establecidos en el Código Electoral del Estado de Guerrero.

La Ley establecerá un sistema de medios de impugnación, de los que conocerán los Organos Electorales y las Salas del Tribunal Electoral, éste será órgano autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones y máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con excepción de lo dispuesto por la fracción IV del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

El Tribunal Electoral del Estado se organizará en los términos que señale la Ley. Para el ejercicio de su competencia contará con cuerpos de magistrados y de jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley. Los Magistrados del Tribunal deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores de los que señala esta Constitución para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia. Serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado, a propuesta de las fracciones parlamentarias.

El Tribunal Electoral del Estado tendrá competencia para resolver en forma firme y definitiva, en los términos de esta Constitución y la Ley, las impugnaciones que se presenten en materia electoral local; funcionará en Pleno o en Salas y sus sesiones de resolución serán públicas en los términos que establezca la ley y expedirá en su Reglamento Interior.

Las resoluciones de las impugnaciones a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser revisadas por la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Electoral del Estado, mediante el recurso que los partidos podrán interponer cuando hagan valer agravios por los que se pueda modificar el resultado de la elección de que se trate. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación. Los fallos de esta Sala serán firmes y definitivos.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación no producirán, en ningún caso, efectos suspensivos del acto o resolución impugnados.

Para cada proceso electoral habrá una Sala de Segunda Instancia. Esta Sala será competente para resolver los Recursos de Reconsideración que se interpongan en términos de ley. La Sala de Segunda Instancia se integrará por los Magistrados de las Salas Central y Regionales, excepción hecha del Magistrado titular de la Sala cuya resolución se impugne.

El Tribunal Electoral del Estado tendrá competencia para resolver en forma definitiva e inatacable los conflictos y diferencias laborables entre sus servidores, así como los existentes entre el Consejo Estatal Electoral y sus servidores.

La Ley tipificará los delitos y se determinarán las faltas en materia electoral, así como las sanciones correspondientes.”⁽²⁰⁵⁾

Además se modificaron los artículos 47 fracción XXII, 112 y 113 del

(205) “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero”, Consejo Estatal Electoral, México, 1998, P. 13 y ss. También puede consultarse en “Historia Legislativa y Parlamentaria de Guerrero”. Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, H. Congreso del Estado LV Legislatura, México, 1999, versión Disco Compacto

mismo ordenamiento, con el objeto de que los magistrados del Tribunal Electoral y los Consejeros Electorales Estatales puedan ser sujetos de juicio político y de procedencia.

Lo anterior trajo aparejados dos efectos inmediatos: la reforma, adición y diversas derogaciones al Código Electoral del Estado; segundo, la promulgación de la "Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero No. 144"⁽²⁰⁶⁾, y la "Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero No. 145."⁽²⁰⁷⁾

En este orden de ideas, la Constitución Política local establece las Bases Electorales siguientes:

B.- PRERROGATIVAS Y OBLIGACIONES DE LOS CIUDADANOS GUERRERENSES EN MATERIA ELECTORAL.

En principio debemos delimitar la calidad de guerrerenses como premisa para abordar el tema.

La Constitución Política Local refiere tres supuestos:

1.- El primero de ellos señala que son guerrerenses los nacidos dentro del territorio del Estado.

Los límites territoriales de la entidad se reconocen en los siguientes términos:

Con Michoacán por dos decretos: uno de la Federación publicado el 14 de diciembre de 1906 y otro del Estado, marcado con el número 18 de 20 de noviembre de 1907, que confirma y ratifica el anterior. Con el Estado de México; por decreto de 15 de mayo de 1849 expedido por el Congreso General (hoy Congreso de la Unión) el que precedió al Decreto

(206) Tribunal Electoral del Estado, 1ª Ed. México, 1998

(207) Tribunal Electoral del Estado, 1ª Ed. México, 1998.

de Erección del Estado. Con el Estado de Morelos por el convenio celebrado entre ambas entidades el 8 de octubre de 1946. Con Puebla los límites están en el mapa oficial levantado en el año de 1845 por órdenes del Ejecutivo Federal; y con Oaxaca: por laudo pronunciado por particular el 28 de abril de 1890, que acepta el dictamen de las comisiones de límites de ambos Estados, con base al cual se expidió el decreto de la Legislatura del Estado de 27 de noviembre del mismo año de 1890.⁽²⁰⁸⁾

El supuesto en comento es equiparable al principio *ius soli* del Derecho Internacional en materia de nacionalidad. Por virtud de esta regla se atribuye al individuo desde su nacimiento, la calidad de guerrerense; el lugar influye en el hombre; las costumbres, usos, ideas y formas de vida moldean al individuo y lo hacen susceptible de identificarse con su entorno en la mayoría de los casos.⁽²⁰⁹⁾

El segundo establece que también son guerrerenses los que nazcan fuera del Estado, de padre o madre guerrerense.

Esta regla jurídica presenta cierta similitud al principio *ius sanguinis* en relación a la nacionalidad. Por virtud de esta norma la calidad de guerrerense se atribuye al individuo desde su nacimiento como una consecuencia del parentesco consanguíneo.

Finalmente, el tercero indica que son guerrerenses "Los mexicanos que tengan residencia permanente en el Estado por más de 5 años".

Como se advierte, los tres supuestos tienen un denominador común: la

(208) Artículo 4º, segundo párrafo, "Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero", Consejo Estatal Electoral, México, 1998, P 1 y 2

(209) Cfr Arellano García, Carlos "Derecho Internacional Privado" 8ª edic Porrúa, S A , México, 1986, P. 153 y 154

calidad de guerrerense significa un lazo entre el individuo y la Entidad Federativa, una identificación con una forma de organización social.

Ahora bien, son ciudadanos del Estado los guerrerenses que, habiendo cumplido 18 años, tengan un modo honesto de vivir.

La ciudadanía confiere entre otros, los siguientes derechos y obligaciones de naturaleza electoral:

1.- Inscribirse en el Padrón Electoral

La Constitución local señala en su artículo 18 Fracción II, que es una obligación de los ciudadanos guerrerenses inscribirse en los Padrones Electorales, en los términos que determinen las normas reglamentarias.

En este sentido cabe decir que el Código Electoral del Estado, antes de la última enmienda publicada en el Diario Oficial del Gobierno del Estado del 13 de febrero de 1998 establecía que: "El Registro Estatal de Electores, es un organismo dependiente del Consejo Estatal Electoral, cuya función es la de efectuar y mantener al corriente la inscripción de ciudadanos en el Padrón Electoral; a fin de que puedan ejercer sus derechos políticos."⁽²¹⁰⁾ Esta institución tenía el carácter permanente y de interés público.

Sobre este punto, a nuestro juicio, resultó del todo desafortunada la derogación del Libro Cuarto del Código Electoral, es decir, los artículos del 107 al 142, inclusive, referido precisamente al Registro de Electores.

En efecto, la Constitución Política Local establece que lo Organos Electorales agruparán para su desempeño en forma integral y directa las actividades relativas al Padrón Electoral, mismas que deben reglamentarse por el código de la materia.

Como consecuencia de esta modificación, desaparecieron conceptos

(210) Art. 107 del Código Electoral del Estado de Guerrero, 1ª edic., Consejo Estatal Electoral, México, 1996

fundamentales, como son: Catálogo General de Electores; Padrón Electoral; Listas Nominales; Sección Electoral y Credencial para Votar.

Además, algunos derechos, obligaciones y actividades a cargo de los Ciudadanos, Partidos Políticos, Organos de Gobierno y Autoridades Electorales, se excluyeron.

Ante la ausencia de estos conceptos jurídico-electorales, los participantes en los Procesos Electorales pueden caer en un estado de inseguridad jurídica.

No puede alegarse que los conceptos suprimidos se incluirán en un convenio, porque atentos al esquema de fuentes del sistema jurídico mexicano derivado de la Constitución Política Federal⁽²¹¹⁾ y de la Local, para el caso del Estado de Guerrero, y conforme al Principio de Legalidad, las autoridades sólo pueden hacer lo que la Ley les permite y si bien es cierto que en el artículo 76 fracción XXXV⁽²¹²⁾, del Código se establece la facultad, para conocer y ratificar el Convenio con el Registro Federal de Electores, dependiente del Instituto Federal Electoral, también es cierto que no se establece su contenido u objeto; el Código debe señalar con precisión las actividades que corresponden al Consejo Estatal Electoral en materia de registro de electores, para que en ejercicio de sus atribuciones, las transfiera al Registro Federal.

De lo anterior podemos concluir que el convenio reglamenta a la Constitución del Estado en materia de Padrón Electoral y Organos de Vigilancia, lo que desde luego, es contrario a nuestro régimen de derecho, máxime que no se estableció la supletoriedad del Código Federal Electoral.

En el caso concreto de la elección para renovar los Ayuntamientos en 1996, las funciones del Registro Estatal fueron asumidas por el Instituto Federal Electoral, a través del Registro Federal de Electores, por virtud del

(211) Carbonell, Miguel. "Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México" 1ª Ed., UNAM, México, 1998, P. 182.

(212) Julián Bernal, Op Cit P. 54 y ss.

convenio celebrado el 26 de marzo de 1996.

Los registros de electores están compuestos por dos secciones: El Catálogo General de Electores y el Padrón Electoral.

El Catálogo General consigna la información básica de los varones y mujeres mayores de dieciocho años como son: apellido paterno, apellido materno, y nombre completo; lugar y fecha de nacimiento; edad y sexo; domicilio actual y tiempo de residencia; ocupación; y en su caso, los datos de los certificados de naturalización. Además se incluye la Entidad Federativa; el Municipio; la localidad; el distrito electoral y la sección electoral.⁽²¹³⁾

El Padrón Electoral consta de los nombres de los ciudadanos consignados en el Catálogo General de Electores, así como de aquellos que presenten solicitud individual de incorporación en que conste firma, huella digital y fotografía. Con base en esta solicitud, se expide la credencial para votar con fotografía, elemento indispensable para sufragar.

A continuación, y con esta base de datos, se procede a la elaboración de las listas nominales con fotografía, que no son más que "...las relaciones elaboradas por la Dirección del Registro... que contienen el nombre de las personas incluidas en el Padrón Electoral, agrupadas por distrito, municipio y sección, a quienes se ha expedido y entregado su credencial para votar."⁽²¹⁴⁾

La sección electoral se definía por el Código de la materia, según el artículo 131, como "... la fracción territorial de los distritos electorales uninominales y de los municipios, para la inscripción de los ciudadanos en el Padrón Electoral y en las listas nominales de electores." Cada sección debía integrarse con un mínimo de 50 electores y un máximo de 1,500.

(213) Artículo 141 del "Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales". Instituto Federal Electoral, 1ª. Ed., México, 1996. P 134 y 135.

(214) Art. 131 del "Código Electoral del Estado de Guerrero, 1ª Ed., Consejo Estatal Electoral, México, 1996, disposición actualmente derogada

Cabe decir que las listas nominales se exhibieron con anterioridad a la elección, para que los interesados formularan las observaciones que estimaran pertinentes y, en su caso, se incorporaran a la versión definitiva que se entregó a las Mesas Directivas de Casilla.

2.- Asociarse libre, individual y pacíficamente para tratar asuntos políticos del Estado o del Municipio.

De acuerdo con el artículo 17, Fracción II de la Constitución Política Local⁽²¹⁵⁾, es un derecho de los ciudadanos guerrerenses asociarse individual, libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos de la entidad o sus municipios. Sobre esta idea se regula la existencia de los Partidos Políticos Estatales los cuales son reconocidos 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 como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo."⁽²¹⁶⁾

En la elección que nos ocupa participaron, con registro estatal, los Partidos Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y Popular Socialista (PPS) en virtud de no contar con registro federal al momento señalado por la Ley (180 días naturales antes de la elección) aunque, con posterioridad, el PPS obtuvo el resultado favorable de las autoridades jurisdiccionales federales que le reconocieron el registro condicionado para participar en las elecciones de ese nivel en el año de 1997, pero aún así estaba excluido para participar en elecciones locales bajo ese registro.

Estos partidos contendieron con registro estatal dado que en la elección

(215) "Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero". Consejo Estatal Electoral, México, 1998, P 10

(216) *Ibid.*, Art. 25 4º párrafo, P 13

municipal de 1993 triunfaron, el PRT en un Ayuntamiento y el PPS obtuvo una diputación de representación proporcional, la Ley establecía éstos supuestos para que automáticamente se obtuviera el registro estatal; actualmente como consecuencia de la Reforma de mayo de 1996, se derogaron; solo permaneció el registro definitivo, es decir, sólo los que obtenían el 1.5% o más de la votación total emitida, aunque la reforma de 1998 prevé algunos supuestos de excepción. Actualmente la denominación es simple y llanamente "Partido Político Estatal".

La otra vía para contender es aquella por la que el Partido Político que obtiene el registro del Consejo General del Instituto Federal Electoral se acredita ante el Consejo Estatal Electoral, presentando el certificado de registro respectivo. Bajo este supuesto participaron los partidos Acción Nacional (PAN), Revolucionario Institucional (PRI), de la Revolución Democrática (PRD), Cardenista (PC), Verde Ecologista de México (PVEM) y del Trabajo (PT).

3.- Desempeñar las funciones electorales para las que fueron nombrados.

Los ciudadanos guerrerenses están obligados a desempeñar las funciones electorales que se les asignen, en términos de lo dispuesto por el numeral 18, Fracción IV de la Constitución del Estado. Estas se materializan en la integración de los Organos Electorales.

Los Organos Electorales son de cuatro tipos: el Consejo Estatal Electoral, los Consejos Distritales Electorales, los Consejos Municipales Electorales y las Mesas Directivas de Casilla.

a) El Consejo Estatal Electoral.

El Consejo Estatal Electoral como organismo, es público, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, permanente, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en la materia, así

como de velar porque las actividades de los Organos Electorales, se conduzcan apegadas a los principios de certeza, legalidad, independenciam, imparcialidad y objetividad; que se encarga, adem1s, de la coordinaci3n, preparaci3n, desarrollo, vigilancia del proceso electoral, de los c3mputos y de la declaraci3n de validez y calificaci3n de las elecciones, de conformidad con el art3culo 69 del C3digo de la materia.⁽²¹⁷⁾

El Consejo Estatal Electoral, como asamblea, se integra por nueve Consejeros Electorales, de donde se elige a su Presidente, todos con voz y voto; un representante de cada Partido Pol3tico y una Secretar3a T3cnica, 3stos sin voto. En estas circunstancias tenemos que para la elecci3n de 1996 el Consejo se integr3 por 9 Consejeros, 8 Representantes de Partido y un Secretario T3cnico.

Existen 9 Consejeros Supernumerarios, pero el C3digo no prevea la suplencia del Presidente o Secretario T3cnico, hasta la 3ltima reforma al art3culo 73 del C3digo.

Cabe decir que los Consejeros fueron designados por consenso entre los diferentes grupos parlamentarios con presencia en el Congreso Local.

Entre las atribuciones m1s importantes de la asamblea se cuentan las siguientes:

Vigilar el cumplimiento de la normatividad electoral; expedir los reglamentos de los Organos Electorales; aclarar las dudas sobre la interpretaci3n y aplicaci3n de las normas electorales; coadyuvar en la organizaci3n y funcionamiento del Registro Federal de Electores; vigilar la oportuna integraci3n, instalaci3n y funcionamiento de los Organos Electorales; designar al Presidente y Consejeros Electorales Distritales; proporcionar a los dem1s Organos Electorales la documentaci3n oficial y dem1s elementos y

(217) Juli1n Bernal, Op Cit. P 51

útiles necesarios para su funcionamiento, de conformidad con el artículo 76 del Código Electoral⁽²¹⁸⁾.

Además, debe registrar supletoriamente los nombramientos de los representantes de los partidos, así como las plantillas de candidatos a miembros de los ayuntamientos y listas de candidatos a regidores; registrar las plataformas electorales; resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición que celebren los Partidos Políticos; resolver el otorgamiento de registro, así como sobre la pérdida del mismo por los Partidos Políticos locales y el cambio de nombre; y dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las atribuciones que se indican, entre otras.

El Consejo se instaló formalmente el 31 de mayo de 1996.

b) Los Consejos Distritales Electorales.

Los Consejos Distritales Electorales son Organos Electorales encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, en su ámbito territorial.

El artículo 130 del Código Electoral, actualmente el 6º, instituye 28 Distritos Electorales, dividiendo el territorio en los términos del anexo número dos de la presente obra.

Cada Consejo se integró por un Presidente con voz y voto, designado por el Consejo Estatal Electoral; siete Consejeros Electorales con voz y voto, electos a propuesta del Presidente del Consejo Estatal (además se eligieron siete supernumerarios para cubrir ausencias temporales o definitivas); un representante de cada Partido Político; y una Secretaría Técnica, éstos sólo con voz.

La Ley no preveía la suplencia del Presidente, sin embargo, la reforma del

(218) Ibid P 54 y ss

18 de febrero al artículo 77 fracción XVIII del Código⁽²¹⁹⁾, estableció la facultad del Presidente del Consejo Estatal para ese efecto, creemos que una norma así es indispensable para prevenir que tal ausencia paralice la actuación del Organo Electoral y con ello se generen consecuencias jurídicas y políticas que afecten gravemente al proceso.

Las atribuciones y obligaciones más importantes de éste Organo Electoral son las siguientes: vigilar la observancia de los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales; intervenir dentro de su demarcación territorial en la representación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral; designar a los Presidentes y Consejeros electorales municipales; registrar las planillas de candidatos a miembros de ayuntamiento de la cabecera y las listas de candidatos a regidores; determinar el número y la ubicación de las casillas; acreditar a los ciudadanos que deban integrar las mesas directivas de las casillas electorales; vigilar la instalación de las Mesas Directivas de Casilla; registrar los nombramientos de los representantes partidistas para la jornada electoral; expedir la constancia respectiva a la planilla del ayuntamiento ganadora, de la cabecera distrital y declarar la validez de la elección y de elegibilidad; expedir las constancias a los partidos a quienes se asignen regidores; y resolver los recursos de revisión, entre otras.

26 Consejos se instalaron formalmente el 29 de junio de 1996 y dos más (IV y XII) el día 30 del mismo mes y año⁽²²⁰⁾.

En total se eligieron 392 Consejeros Electorales (propietarios y suplentes).

Por cuanto hace a los representantes de los Partidos Políticos se advierte un alto grado de participación en este nivel orgánico tal y como se advierte en

(219) Idem P. 56 y 57

(220) "Proceso Electoral '96 Ayuntamientos y Diputados Guerrero Memoria" Consejo Estatal Electoral, 1a. Edic. México, 1996, P. 41

el siguiente cuadro. ⁽²²¹⁾

PARTIDO	PRI	PRD	PC	PT	PAN	PRT	PPS	PVEM
NO DE REP. ACREDIT.	28	28	28	28	27	24	23	21

Los Consejos Distritales sesionaron en ocho ocasiones durante el proceso electoral, cinco de manera ordinaria y tres extraordinariamente.

Los acuerdos, resoluciones y acciones más relevantes ejecutadas por estos Organos Electorales son las siguientes: ⁽²²²⁾

a' Insaculación: Los 28 Consejos Distritales designaron comisiones que acudieron al Centro Regional de Cómputo del Registro Federal de electores, ubicado en Cuernavaca, Morelos, de acuerdo al calendario aprobado por el Consejo Estatal, en el período comprendido entre el 5 y el 9 de julio de 1996, con el propósito de llevar a cabo la insaculación del 20% de ciudadanos de las listas nominales, de entre las cuales surgirían los funcionarios de las mesas directivas, ello de conformidad con el artículo 165 de Código Electoral.

En total asistieron 10 Presidentes, 26 Secretarios, 90 Consejeros, 44 Representantes y un Notario Público.

El resultado fue que de 1,318,857 ciudadanos integrantes de las 2,782 secciones aprobadas, 278,737 resultaron sorteados, ello representa aproximadamente el 20% aludido.

b' Ubicación de casillas: Mediante visitas personales llevadas a cabo por comisiones plurales, se verificó, durante el mes de julio, que la ubicación de las casillas se ajustara a las exigencias legales.

Una vez concluidos los recorridos, la ubicación de las casillas se sometió a consideración de cada pleno, aprobándose por unanimidad en los 28

(221) Ibidem. P 42

(222) Ibid Pág. 43 a 49

Consejos Distritales, en sesión llevada a cabo el 16 de agosto del mismo año.

c' Entrega de boletas: Diez días antes de la elección, como señala el artículo 180 del Código, el Consejo Estatal entregó las boletas electorales a los Distritales, quienes las depositaron en bodegas clausurando los accesos con el objeto de resguardarlas eficazmente, en aras de transparentar la actuación electoral.

d' Entrega de material a los representantes de casilla: Los Consejos Distritales entregaron a los Presidentes de las casillas, oportunamente, los materiales electorales gracias a la eficacia del operativo logístico implementado.

e' Registro de representantes: Cada Partido Político registró a sus representantes ante casillas y generales, en su propia documentación y según el formato aprobado por el Consejo Estatal, de acuerdo con el siguiente cuadro:

PARTIDO	REPRESENTANTES ANTE CASILLAS		REPRESENTANTES	TOTAL
	PROPIETARIO	SUPLENTE	GENERALES	
PAN	1,947	1,067	246	3,260
PRI	3,424	3,293	524	7,241
PPS	638	86	19	743
PRD	3,316	2,367	400	6,083
PC	1,159	317	110	1,586
PRT	337	56	48	441
PVEM	313	50	14	377
PT	980	285	124	1,389
COALIC. PPS-PC	52	15	7	74

PARTIDO	REPRESENTANTES ANTE CASILLAS		REPRESENTANTES GENERALES	TOTAL
	PROPIETARIO	SUPLENTE		
COALIC. PC-PPS	34	24	19	77
COALIC. PRD-PC	59	59	10	128
TOTALES	12,259	7,619	1,521	21,399

Como se desprende de estos datos, existió un alto grado de participación ciudadana en las representaciones partidistas.

Los Partidos Políticos que más representantes acreditaron fueron, en orden decreciente: PRI, PRD, PAN, PC y PT. Este dato, a nuestro juicio y a la luz de los resultados finales, revela en cierta medida, la presencia política de cada uno de los institutos, en las diferentes zonas del Estado.

Otra actividad importante de los Consejos Distritales fue la recolección de paquetería electoral, labor sumamente cuestionada en procesos anteriores, pues los partidos expresaban que gran parte de los "fraudes electorales" se llevaban a cabo en el traslado de los paquetes electorales, de la casilla al Consejo. Es por lo tanto un punto neural, máxime que la pronta recolección puede significar la diferencia entre una elección válida y una nula; transparente o cuestionada, y permite conocer los resultados preliminares.

En realidad es una actividad que presenta una altísima complejidad pues tienen que diseñarse los operativos logísticos, es decir, calcular el tiempo aproximado de recepción en el Consejo y ajustar lo necesario para que ingresen en el término perentorio señalado en el artículo 211 del Código: Inmediatamente si se trata de casillas ubicadas en la cabecera del Consejo; Hasta 24 horas si se trata de casillas ubicadas fuera de la cabecera; y Hasta

48 horas cuando se trate de casillas rurales.⁽²²³⁾

Sólo existen tres excepciones para recibirse fuera de estos plazos sin anularse: que así lo acuerden los Consejos, por caso fortuito o fuerza mayor.

La Ley faculta a los Consejos Municipales o Distritales para acordar un mecanismo de recolección, los Partidos Políticos pueden vigilar su ejecución.

En este orden de ideas se calcularon distancias, condiciones geográficas, tiempos, y se analizaron los medios de transporte adecuados.

En el Estado contamos con áreas geográficas de difícil acceso, abruptas serranías y lugares prácticamente inaccesibles. Para salvar esta situación se establecieron 15 rutas aéreas con el apoyo de helicópteros, para recolectar 47 casillas: 3 en Tlacoachistlahuaca, 10 en Malinaltepec, 9 en San Miguel Totolapan; 11 en Metlatónoc; 3 en Xochitlahuaca y 11 en Acatepec.⁽²²⁴⁾

c) Los Consejos Municipales Electorales.

Los Consejos Municipales Electorales, son los Organos encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en sus respectivas demarcaciones que participan en las elecciones de ayuntamientos y diputados.

En los municipios cabecera de distrito los Consejos Distritales asumen las funciones de municipales, es decir, 17. Consecuentemente se integraron los 59 restantes para el total de 76. Sus atribuciones están contenidas en el artículo 88 del Código Electoral.

Los Consejos Distritales⁽²²⁵⁾, en sesión celebrada el 15 de junio de 1996, designaron a los Presidentes y Consejeros electorales (cinco por cada Consejo y sus respectivos supernumerarios). Cada partido estuvo en posibilidad de acreditar un representante. Cada Organo Electoral designó a su Secretario Técnico.

(223) Julián Bernal, Op. Cit P. 101

(224) "Proceso Electoral " Op. Cit P. 49

(225) Idem P. 49 a 54.

En este sentido, sólo 24 Consejos sesionaron con este propósito, pues recordemos que los 4 restantes (Acapulco) únicamente cuentan con secciones de la cabecera distrital. Las aprobaciones fueron unánimes.

El 23 de julio se instalaron formalmente 58 Consejos y un día después se instaló el restante.

La acreditación de representantes partidistas ante estos Consejos fue de la siguiente manera:

PARTIDO	PAN	PRI	PPS	PRD	PC	PRT	PT	PVEM
No. CONSEJOS	38	57	17	55	26	5	11	5

Como se advierte ningún partido acreditó en el 100% de los Consejos Municipales.

Estos Organos Electorales celebraron 4 sesiones ordinarias y 1 extraordinaria.

Entre las actividades más importantes desempeñadas encontramos las siguientes⁽²²⁶⁾:

a' Registro de Candidatos

Estos Consejos recibieron 88 solicitudes de registro de candidatos, las cuales se aprobaron en su totalidad en sesión del 18 de agosto de 1996 y ante el Consejo Estatal se presentaron 240 de manera supletoria.

b' Registro de Observadores Electorales

Esta figura novedosa en el panorama electoral local significó la acreditación de 386 ciudadanos ante los Consejos Municipales y se les dotó de equipo de video y fotográfico, además de playeras, gorras, gafetes e inclusive medios de transporte. El gran total de observadores fue de 1,580 ciudadanos.

(226) Id P 49 y ss

d) Las Mesas Directivas de Casilla

"Las Mesas Directivas de Casilla, por mandato constitucional, son los Organos Electorales formados por ciudadanos facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales en que se dividan los 28 distritos electorales uninominales.

Las Mesas Directivas de Casilla, como autoridad electoral tienen a su cargo, durante la jornada electoral, respetar y hacer respetar la libre emisión del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo.

...⁽²²⁷⁾

Estos Organos se integraban por un presidente, un secretario, dos escrutadores y sus respectivos suplentes, designados por los Consejos Distritales.

Esta formación presentaba dificultades prácticas para integrarlas, actualmente existen tres suplentes generales.

Los integrantes de la mesa están facultados para instalarla y clausurarla; recibir la votación; efectuar el escrutinio y cómputo; debiendo permanecer en la casilla desde la instalación hasta su clausura; entre otras atribuciones, de conformidad con el artículo 94 del Código de la materia.

La Ley, en términos del artículo 164, distingue cuatro tipos de casillas:

a' Casilla Básica : Es la que se instala en toda sección electoral, para recibir la votación de los ciudadanos.

b' Casilla Contigua : Es adicional a la básica y se instala cuando el número de ciudadanos excede los 750 electores.

c' Casilla Extraordinaria : Es aquella que se instala cuando las condiciones geográficas y de distancia hacen difícil el acceso para que todos los electores de una sección acudan al mismo sitio; en cuyo caso se instala en el lugar más

(227) Julián Bernal, Op Cit. Art. 91, P. 70

cercano y de fácil acceso.

d' **Casilla Especial** : Es determinada por los Consejos Distritales para recibir el voto de los electores en tránsito.

Los Consejos Distritales ⁽²²⁸⁾, el 16 de agosto, aprobaron por unanimidad las listas de ubicación de casillas, determinándose instalar 3,479 casillas (1,367 urbanas y 2,112 rurales) de la siguiente manera:

2,752	BASICAS
595	CONTIGUAS
83	GEOGRAFICAS
49	ESPECIALES
3,479	TOTAL

Ahora bien, del total se instalaron 3,474, es decir el 99.85%, distribuidas según el siguiente cuadro, que establece el comparativo con las instaladas en 1993.

(228) "Proceso Electoral ". P 76

DISTRITO Y CABECERA	TOTAL DE CASILLAS INSTALADAS EN LA ELECCION DE 1993	TOTAL DE CASILLAS QUE SE INSTALARON EL 6 DE OCTUBRE DE 1996	DIFERENCIA
I.- CHILPANCINGO DE LOS BRAVO	85	100	15
II.- TIXTLA DE GUERRERO	114	121	7
III.- CHILAPA DE ALVAREZ	120	126	6
IV.- TECPAN DE GALEANA	177	182	5
V.- ACAPULCO DE JUAREZ	94	118	24
VI.- OMETEPEC	118	121	3
VII.- COYUCA DE CATALAN	139	141	2
VIII.- TELOLOAPAN	187	179	-8
IX.- IGUALA DE LA INDEPENDENCIA	117	130	13
X.- TAXCO DE ALARCON	175	179	4
XI.- TLAPA DE COMONFORT	113	125	12
XII.- TTE. JOSE AZUETA	207	223	16
XIII.- ACAPULCO DE JUAREZ	112	120	8
XIV.- AYUTLA DE LOS LIBRES	135	143	8
XV.- CHILPANCINGO DE LOS BRAVO	101	121	20
XVI.- ACAPULCO DE JUAREZ	110	127	17
XVII.- ACAPULCO DE JUAREZ	101	119	18
XVIII.- ACAPULCO DE JUAREZ	112	123	11
XIX.- TAXCO DE ALARCON	63	73	10
XX.- ARCELIA	129	127	-2
XXI.- IGUALA DE LA INDEPENDENCIA	107	123	16
XXII.- HUAMUXTITLAN	66	66	0
XXIII.- PUNGARABATO	98	104	6
XXIV.- SAN LUIS ACATLAN	99	104	5
XXV.- CHILAPA DE ALVAREZ	87	87	0
XXVI.- ACAPULCO DE JUAREZ	90	101	11
XXVII.- TLAPA DE COMONFORT	86	91	5
XXVIII.- ACAPULCO DE JUAREZ	93	100	7
TOTAL GENERAL	3,235	3,474	239

La integración de las mesas directivas implicó, desde luego, la insaculación; entrega de cartas-aviso a los insaculados, invitándolos a asistir a la capacitación, invitación a los Partidos Políticos para acercar a sus militantes y simpatizantes a la capacitación, primera evaluación objetiva (a que alude el numeral 165 inciso b) del Código en aplicación) del 16 de julio al 15 de agosto; y una segunda evaluación de conocimientos de donde surgió una lista preliminar de 20 ciudadanos por casilla; los 8 ciudadanos por Organo Electoral fueron electos tomando en cuenta la escolaridad, aptitudes, primera letra del apellido, mes de nacimiento, edad y disponibilidad, designándose un gran total de 27,832 funcionarios de casilla, aprobándose por unanimidad en 26 distritos y en 2 por mayoría. ⁽²²⁹⁾

4.- Votar en las Elecciones

La Constitución Política local estipula que votar en las elecciones es un derecho y una obligación según sus artículos 17 Fracción I y 18 Fracción III⁽²³⁰⁾.

Es evidente que los ciudadanos para sufragar deben de cubrir ciertos requisitos, en principio ser guerrerenses, en segundo lugar, aparecer en las listas nominales y contar con su credencial para votar; y en tercer lugar acudir a la casilla correspondiente.

La credencial para votar contiene los datos siguientes:

Entidad federativa, municipio y localidad; distrito electoral uninominal y sección electoral; apellido paterno, materno y nombre; domicilio; sexo, edad y año de registro; clave de registro; firma, huella y fotografía del elector; espacios para marcar año y elección de que se trate y la firma impresa del Director del Registro.

Además, contiene algunos elementos técnicos que la hacen

(229) "Proceso Electoral". P. 45

(230) "Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero". Consejo Estatal Electoral, México, 1998, P 10

prácticamente infalsificable como son clave del elector, folio, cinta magnética, tipo de papel y holograma que abraza la fotografía del elector, entre otros.

5.- Ser votados para los cargos de representación popular

Los ciudadanos guerrerenses de acuerdo con el artículo 17 Fracción I, de la Constitución Política Local, tienen el derecho de ser votados para ocupar los cargos de representación popular, es decir, gobernador, diputado, presidente municipal, síndico y regidor.

Para participar es necesario cubrir los requisitos Constitucionales y legales.

Para ser Presidente Municipal, Síndico o Regidor de un Ayuntamiento, la Constitución Política Local, dispone que es necesario: Ser ciudadano guerrerense en ejercicio de sus derechos; Ser originario del municipio que lo elija o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección; No tener empleo o cargo federal, estatal o municipal cuarenta y cinco días antes de la fecha de la elección; No haber sido sentenciado ni estar procesado por delito doloso que merezca pena corporal; No ser ministro de algún culto religioso; No ser miembros en servicio activo del Ejército y la Armada nacionales, de las fuerzas públicas del Estado o servidor público del Estado o de la Federación; salvo que se separen del servicio activo, los primeros, o de sus cargos, los últimos, cuarenta y cinco días antes de la elección; No haber desempeñado el cargo en el período inmediato anterior ya sea por elección directa, indirecta, nombramiento o designación; y, además, ser postulados por los Partidos Políticos, quienes tienen el monopolio en esta materia.

El Código Electoral dispone, en su artículo 7º, que además de estos requisitos deben cubrirse los siguientes: Estar inscrito en el Registro de Electores y contar con su credencial para votar; No ser consejero de los

organismo electorales, salvo que se separe un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral; No ser magistrado, juez instructor o secretario del Tribunal Electoral del Estado, salvo que se separe del cargo un año antes del inicio del proceso electoral;

La Ley Orgánica del Municipio Libre establece además, que deberán saber leer y escribir; No pertenecer ni haber pertenecido al estado eclesiástico. Sobre éste último cabe decir que se estima que contraviene lo dispuesto por el artículo 130 inciso d) de la Constitución Federal⁽²³¹⁾ que dispone en lo conducente "Quienes hubieren dejado de ser ministros de cultos con la anticipación y en la forma que establezca la Ley, podrán ser votados" en este sentido proponemos la reforma correspondiente para ajustar la norma legal a la Constitución Federal.

Reunidos los requisitos constitucionales y legales, los Partidos Políticos pueden solicitar el registro de sus candidatos ante el Consejo Municipal correspondiente o ante el Estatal, de manera supletoria, en el período comprendido entre el 1º y el 15 de agosto del año de la elección. Cabe decir que existe un vacío legal, pues no se especifica cuando procede el registro supletorio, ello ha provocado que se acuda indistintamente a uno u otro, inclusive en mayor porcentaje ante el Estatal, abusando así de una norma que debiera ser excepción, es decir, el registro supletorio debe instituirse cuando por caso fortuito, fuerza mayor o algún otro motivo igualmente grave, no fuera posible hacerlo ante el municipal. Este abuso ha propiciado que las cúpulas partidistas decidan aún en contra de sus bases organizadas municipal o regionalmente.

Para fortalecer un régimen democrático debe transparentarse la

(231) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" Prólogo, Revisión y Comentarios de Miguel Borrell Op Cit P 83 y 84

designación de los candidatos en el seno partidista y establecer el registro supletorio como una excepción, de tal manera que la sustitución de los gobernantes, no sea la negación de unas elecciones competitivas y limpias, como sucede en regímenes autoritarios.⁽²³²⁾

Los Partidos Políticos deben presentar una planilla integrada por los candidatos a presidente municipal y síndico (s) y además una lista única, de regidores. El número de regidores a asignar está en función del rango poblacional y el porcentaje o número de votos obtenidos en la demarcación.

El día 18 de agosto de 1996 sesionaron los Consejos para discutir y aprobar, en su caso, las solicitudes de registro; los resultados aprobados, por Partido Político, fueron los siguientes:

PARTIDO	NO. DE MUNICIPIOS
PAN	52
PRI	76
PPS	33
PRD	71
PC	37
PRT	16
PVEM	13
PT	24

Además se aprobaron seis coaliciones para un gran total de 328 solicitudes de registro aprobadas.⁽²³³⁾

(232) Cárdenas Gracia, Jaime F. "Transición Democrática y Reforma Constitucional en México". UNAM, México, 1994, P. 38

(233) "Proceso Electoral..." Op. Cit. P. 89 a 91

6.- Desempeñar los cargos de elección popular

Es obligación de los ciudadanos guerrerenses desempeñar los cargos de elección popular, según mandato expreso del numeral 18, Fracción V de la Constitución Local.

En realidad, constituye una excepción a la libertad de trabajo establecida por el artículo 5º de la Constitución Política Federal y su razón de ser estriba en evitar la violación a la voluntad popular, expresada mediante la votación, de tal suerte que no se tome a la ligera y se desperdicien recurso de todo tipo por parte de la sociedad en general.⁽²³⁴⁾

C.- El sistema de voto adoptado

La Constitución Política Local establece en el artículo 25, párrafo cuarto:

"Los Partidos Políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación estatal y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante *el sufragio universal, libre, secreto y directo.*"

Cabe hacer notar que dicho texto es similar al contenido en el artículo 41 fracción primera, segundo párrafo, de la Constitución Federal.

La combinación de las diferentes características del voto adoptadas por la normatividad local nos da como resultado el sistema de voto.

Del párrafo antes citado podemos extraer las siguientes características del voto:

1.- Universal.- Significa que no existen limitaciones por razones económicas, educativas, racistas, ideológicas y sexistas.

2.- Libre.- El elector goza de libre arbitrio para elegir al candidato o partido de su preferencia. En este sentido todos los actores políticos, en su respectivo

(234) Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada Op. Cit. P. 168.

ámbito, están obligados a su cumplimiento.

3.- Secreto.- Hemos dicho que el voto es secreto cuando no es posible saber la preferencia del elector individual y específicamente entendido.⁽²³⁵⁾

4.- Directo.- El elector expresa su voluntad por la (s) persona (s) que desea ocupe (n) un espacio o representación política, sin intermediario alguno.

Además de estas características, del Código Electoral del Estado se desprenden dos más:

5.- Personal.- Es decir, el elector por sí mismo expresa su voluntad depositando las boletas en las urnas. El acto de votar es personalísimo.

6.- Intransferible.- El elector sólo puede expresar su voluntad a favor de un Partido Político o coalición que postula candidatos. La calidad de intransferible se opone al voto único transferible o sistema Hare-Andrae.

La observancia de la Ley para satisfacer los requisitos mencionados es indispensable.

En este orden de ideas, el proceso electoral se establece precisamente para garantizar que los electores gocen y expresen su voluntad individual para formar la general. La sociedad, en su conjunto, participa en los procesos electorales simple y sencillamente para que la expresión de la voluntad sea universal, libre, secreta, directa, personal e intransferible.

D.- LA ELECCION DIRECTA DE LOS AYUNTAMIENTOS

La regla general indica que los ayuntamientos deben ser electos en forma directa.

Sin embargo, la Ley Orgánica del Municipio Libre⁽²³⁶⁾, en los artículos 81, 88 y 93, prevé otras formas, en casos excepcionales:

(235) Véase Capítulo Primero

(236) "Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero". Compilación, cotejo y sistematización cronológica de las reformas realizada por el Lic Melquades Olmedo Montes, ACOPA editores e impresores, México, 1999.

1.- Nombramiento de un Consejo Municipal provisional hecho por el Congreso Local cuando no se hubiere llevado a cabo la elección, ésta hubiera sido declarada nula o no concurren, sin causa justificada, los miembros necesarios para su instalación, debiendo convocarse a elecciones extraordinarias, o ratificar al Consejo, si es el caso.

2.- Designación del Congreso, en caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de sus miembros, siempre que no procediera que entraran en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones.

3.- Autorización del Congreso para cubrir las faltas definitivas de los miembros de los ayuntamientos, pero sólo si, llamados los suplentes para su ratificación, no acudieran.

Como se observa, la Ley diferencia entre falta absoluta (designación) y definitiva (autorización) de los miembros de los ayuntamientos. Entendemos que la primera se refiere a las ausencias de alguno (s) de los miembros desde la instalación; y en el segundo caso cuando han estado en ejercicio temporal del cargo.

Se hace notar que no se establece expresamente qué tipo de acto y a qué autoridad compete, decidir quién o quiénes desempeñan los cargos municipales en caso de suspensión o revocación.

E.- EL PRINCIPIO DE LA NO REELECCION

La Constitución local en el artículo 95 segundo párrafo, señala con claridad que "Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato".

Es decir, deben transcurrir tres años por lo menos, entre un ejercicio y otro.

El principio de la no reelección es relativo, no absoluto.

Pero no sólo los electos de manera directa están impedidos para fungir en el período inmediato, la prohibición constitucional se extiende a todo aquel que por elección indirecta, nombramiento, o designación desempeñe las funciones propias de los cargos edilicios, independientemente de cual sea la designación que se les dé, de conformidad con la última reforma al artículo 115 de la Constitución Federal del mes de diciembre de 1999.

Los suplentes sí pueden ser electos para el período inmediato, salvo que hubieren estado en ejercicio.

F.- BASES DE INTEGRACION DE LOS AYUNTAMIENTOS

Los ayuntamientos se integran a partir del rango poblacional que establece la Constitución Política del Estado, en los siguientes términos:

"Artículo 97.- Los ayuntamientos se integrarán a partir de las bases siguientes:

I.- En los municipios con más de 115 mil habitantes, los ayuntamientos se integrarán por un Presidente Municipal y dos Síndicos Procuradores; cuando posean entre 115 mil y 300 mil habitantes, los formarán también 14 Regidores y hasta 28 si exceden esa cantidad.

El primer síndico conocerá de los asuntos de orden administrativo, financiero, contable y patrimonial, en tanto que el segundo será competente en materia de justicia, seguridad pública y policía y buen gobierno.

II.- En los municipios con población de 75 mil a 114,999 habitantes, los Ayuntamientos se integrarán por un Presidente, un Síndico y hasta 12 Regidores;

III.- En los municipios que reúnan entre 25 mil y 74,999 habitantes, los Ayuntamientos se integrarán por un Presidente, un Síndico y hasta 8 Regidores; y

IV.- En los municipios con menos de 25 mil habitantes, además del Presidente y del Síndico, habrá hasta seis Regidores.

Por cada miembro propietario, se elegirá un suplente.

Las elecciones se harán en los términos que señala la Ley, pero, en todo caso, la planilla se integrará únicamente por Presidente y Síndico o Síndicos; debiendo registrarse además, una lista de candidatos a Regidores de representación proporcional.

La distribución de las Regidurías, se hará tomando en cuenta los siguientes criterios:

- a) El 50% de las Regidurías, serán adjudicadas al Partido que resulte triunfador;
- b) El 25% de las Regidurías, serán para el Partido que obtenga el segundo lugar de la votación, siempre y cuando alcance la cuarta parte de la votación total como mínimo.

En el caso de que el partido que ocupe el segundo lugar no alcance dicho porcentaje, la distribución se hará conforme a lo dispuesto por el siguiente inciso;

c) El otro 25% de las Regidurías, se distribuirá entre los otros Partidos Políticos que hayan participado, y que hubieren obtenido el 1.5% o más de la votación total, en orden decreciente." ⁽²³⁷⁾

Este artículo fue modificado en 1996 para ajustar el derecho a la realidad, pues *de facto* algunos Ayuntamientos se integraron por un número de miembros superior al que constitucionalmente les correspondía, según su rango de población, V.G. el número máximo de regidores que podía tener un Ayuntamiento en el Estado era de 20, sin embargo, en Acapulco fungieron 28. A nuestro juicio, ello se debió a dos factores principales: para conceder espacios de representación a Partidos Políticos en virtud de compromisos y concertaciones metajurídicas; y por cuestiones de tradición ya que operaban con un número mayor al que legalmente les correspondían.

G.- EL PRINCIPIO DE LA REPRESENTACION PROPORCIONAL

Recordemos que la Constitución Federal establece en su artículo 115 Fracción VIII, que "Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos en todos los municipios".

Del tenor literal del artículo 97 de la Constitución Local se desprende que el principio de representación proporcional, sólo se instituyó para los regidores.

Sin embargo, cuando señala que además de la planilla debe "...registrarse... una lista de candidatos a regidores de representación proporcional..." pareciera que todos los regidores son de representación proporcional; creemos que ello no es así, pues los criterios que la misma Constitución señala para distribuir los cargos la desvirtúa.

En efecto, el primer 50% de las regidurías, en realidad, son de mayoría

(237) "Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero". Consejo Estatal Electoral, México, 1998, P. 57 y 58

relativa, sólo el resto es de representación proporcional, de tal suerte que estamos en presencia de un sistema mixto con dominante mayoritario y variante proporcional.

II. DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS LOCALES

Las disposiciones constitucionales que rigen la integración de los Ayuntamientos son reglamentadas por el Código Electoral del Estado y la Ley Orgánica del Municipio Libre.

A. EL CODIGO ELECTORAL DEL ESTADO

El Código Electoral del Estado señala, con precisión, la definición del Cómputo Municipal, así como los procedimientos de cómputo mismo y de asignación de regidurías en los siguientes términos:

1.- El cómputo Municipal

De acuerdo con el artículo 218 del Código de la materia⁽²³⁸⁾, "El cómputo municipal de una elección, es la suma que realiza el Consejo Municipal Electoral, de los resultados anotados en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas en un municipio".

Para la realización de dicho cómputo, los Consejos Municipales Electorales, sesionaron el miércoles 9 de octubre de 1996, procediendo según lo dispone el artículo 220, de la siguiente manera:

a) Se examinaron los paquetes electorales y se separaron los que contenían signos de alteración;

b) Se abrieron los paquetes con los expedientes de la elección de Ayuntamiento que no tenían muestras de alteración, siguiendo el orden numérico de las casillas;

c) Se cotejaron los resultados del acta de escrutinio y cómputo que obraban en el expediente de casilla, con los resultados de la misma, en poder

(238) Código Electoral del Estado de Guerrero, Consejo Estatal Electoral, México, 1999, P. 157

del Presidente del Consejo Municipal. Si los resultados de ambas actas coincidían, se asentaban en las formas establecidas previamente, denominadas "Control de resultados de la votación".

d) En caso de que los resultados de las actas no coincidieran o no existiese acta de escrutinio y cómputo en el expediente de la casilla, ni obrase en poder del Presidente, se abrieron los sobres que contenían las boletas para su cómputo, levantándose un "Acta individual de cómputo de casilla en el Consejo Municipal de la elección de Ayuntamiento", firmada por los integrantes del Consejo Municipal.

Los resultados se anotaron en la forma "Control de resultados de la votación", y se asentó para constancia, en el Acta Circunstanciada correspondiente.

e) A continuación, se abrieron los paquetes con muestras de alteración y se realizaron, según el caso, las operaciones señaladas y numeradas con anterioridad, haciendo constar lo procedente en el Acta Circunstanciada respectiva.

f) La suma de los resultados, una vez realizadas las operaciones indicadas, constituyeron los cómputos municipales de la elección de Ayuntamientos y se asentaron en las actas correspondientes.

g) En las Actas Circunstanciadas de la sesión de cómputo, se hicieron constar los resultados y los incidentes que ocurrieron durante la misma, así como la declaración de validez de la elección y de elegibilidad de los candidatos de la planilla que obtuvo la mayoría de votos.

h) Concluido el cómputo, los Presidentes de los Consejos Municipales, expedieron la Constancia de Mayoría a la planilla que obtuvo el mayor número de votos.

2.- Cómputos en los municipios con más de un Distrito Electoral

En los municipios con más de un Distrito Electoral, para el cómputo general de la elección de Ayuntamientos, se observó lo siguiente: cada Consejo Distrital Electoral, hizo el cómputo de la votación para Ayuntamientos de su respectivo distrito, conforme a lo establecido en el artículo 220 del Código de la materia; hecho lo anterior, remitió el Acta del Cómputo Municipal de la elección de Ayuntamiento a los siguientes Consejos Distritales Electorales:

- a) Acapulco de Juárez, al V Distrito Electoral;
- b) Chilapa de Alvarez, al III Distrito Electoral;
- c) Chilpancingo de los Bravo, al XV Distrito Electoral;
- d) Iguala de la Independencia, al XXI Distrito Electoral;
- e) Taxco de Alarcón, al XIX Distrito Electoral; y
- f) Tlapa de Comonfort, al XI Distrito Electoral.

3.- Asignación de Regidurías

Realizado el cómputo de Ayuntamiento conforme al procedimiento anterior, el Consejo Municipal, procedió a la asignación de regidores sujetándose a las reglas señaladas en los artículos 12, 17 y 18 del Código Electoral⁽²³⁹⁾, destacando las siguientes:

a).- Sólo participaron en la asignación de regidurías de representación proporcional, los Partidos o Coaliciones que registraron planillas para la elección de Ayuntamiento, en los respectivos municipios.

b).- Al Partido o Coalición que obtuvo la mayoría de votos, se le adjudicó el 50% de las regidurías, de acuerdo a las reglas del artículo 97 de la Constitución del Estado, antes citado.

c).- Al Partido o Coalición que obtuvo el segundo lugar en la votación, le

(239) Julián Bernal, Op Cit P. 23, 25 y 26

correspondió el 25% de las regidurías, siempre y cuando alcanzara la cuarta parte de la votación total válida como mínimo.

Se entiende como votación municipal válida, la que resulte de deducir de la votación emitida (total de votos depositados en las urnas) los votos a favor de los Partidos Políticos o Coaliciones que no alcancen el 1.5% y los votos nulos, según lo dispone el artículo 12 del Código Electoral.

4.- Asignación de Regidurías al segundo lugar

En caso de que el Partido o Coalición que ocupó el segundo lugar y no alcanzó el 25% o la cuarta parte de la votación total, la distribución se hizo de la siguiente manera:

- a).- El 25% se distribuyó entre los otros Partidos Políticos o Coaliciones en los términos que a continuación se indican:
 - a' El Consejo Municipal Electoral, hizo la declaratoria de qué Partidos o Coaliciones que habiendo postulado candidatos para el Ayuntamiento obtuvieron el 1.5% o más de la votación total válida emitida para las planillas en el municipio y sólo entre ellos procedió la asignación de regidurías.
 - b' Se asignó una regiduría hasta el límite señalado constitucionalmente, a la planilla de cada Partido o Coalición que alcanzó el porcentaje mínimo (1.5%) de la votación municipal válida emitida para las planillas en el municipio, iniciándose por el Partido o Coalición que obtuvo la mayor votación y siguiendo el orden decreciente con los otros Partidos o Coaliciones, siempre y cuando hubiere regidurías por asignar, de acuerdo al límite fijado por el artículo 97 de la Constitución Local.
 - c' Si después de cumplir con el punto anterior, aún quedaron regidurías por asignar, éstas correspondieron al Partido o Coalición que tuvo

mayor número de votos sobrantes, y en su caso, se siguió, en orden decreciente, con los otros Partidos o Coaliciones. Esta asignación se hizo siempre y cuando el resto de votos equivaliera al 1.5%, pues en caso contrario, no se asignó otra regiduría.

En todos los casos el Consejo Municipal Electoral, hizo la declaratoria de qué Partido Político o Coalición obtuvo regidurías de representación proporcional, expidiendo las constancias respectivas a los candidatos a regidores en el orden en que fueron propuestos. También se hizo la declaratoria con relación a los ciudadanos que fueron postulados como suplentes. Una vez concluida la asignación de regidores, el Presidente del Consejo Municipal, expidió a cada Partido Político, las constancias de asignación proporcional, informando al Consejo Estatal Electoral. Los cómputos se realizaron de manera ininterrumpida hasta su conclusión.

5.- Integración de los expedientes

Concluidos los cómputos, se integraron los expedientes de la elección de Ayuntamiento y de la asignación de regidurías, conforme a los numerales 210 y 211 del Código de la materia.

El Presidente de cada Consejo Municipal Electoral, lo integró con la documentación siguiente:

a) Actas originales o copias certificadas de las casillas (instalación y cierre de votación; escrutinio y cómputo; integración de expediente, clausura de casilla y remisión al Consejo Municipal; acta de recepción de copias legibles por parte de los Partidos Políticos; entre otras que se usan en la casilla).

b) Original y copia certificada del "Acta de cómputo municipal de la elección de Ayuntamiento".

c) Acta original o copia certificada de la asignación de regidurías.

d) Copia certificada de la declaratoria de validez y de elegibilidad de

candidatos a Ayuntamiento.

e) Original o copia certificada del Acta Circunstanciada de la sesión de cómputo.

f) El informe original o copia certificada del Presidente sobre el desarrollo del proceso electoral.

6.- Remisión de los expedientes

Posteriormente, estos expedientes se remitieron al Tribunal Electoral y/o al Consejo Estatal Electoral, según el caso.

a) Si se interpuso recurso de inconformidad, conforme a lo dispuesto por el Título Segundo, Libro Séptimo del Código Electoral, los expedientes se remitieron a las siguientes instituciones:

a' Al tribunal Electoral del Estado, acompañando: el original del recurso y pruebas aportadas; los escritos de protesta; el inconforme circunstanciado respectivo y pruebas; copia certificada del expediente del cómputo municipal de la elección de Ayuntamiento, cuyos resultados hubieran sido impugnados; copia certificada de la constancia de asignación de regidurías; copia certificada de la declaración de validez de la elección y de elegibilidad de candidatos; y copia certificada del acta circunstanciada de la sesión.

b' Al Presidente del Consejo Estatal Electoral, al cual se envió copia certificada del expediente referido con anterioridad.

b) Una vez cumplido el plazo de 5 días a que se refiere el artículo 311 del Código Electoral, sin que se interpusiera el recurso de inconformidad, el expediente se remitió únicamente al Presidente del Consejo Estatal Electoral, enviando el expediente del cómputo municipal con las actas originales o copias certificadas y cualquier otra documentación de la elección de Ayuntamiento, de la asignación de regidurías y de la declaratoria de validez y de elegibilidad de candidatos.

B. LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE.

El artículo 46 de esta Ley, reproduce el artículo 97 de la Constitución Política Local por cuanto hace al criterio poblacional para la integración de los Ayuntamientos, aunque precisa que "Los Ayuntamientos se integrarán por el principio de mayoría relativa y por el de representación proporcional...".⁽²⁴⁰⁾

Cabe decir que esta Ley prácticamente se encuentra desfasada de las Constitución Local y el Código electoral, en particular porque no se ha reformado para actualizar el porcentaje de acceso (1.5%) pues aún conserva el 5% anterior.

III. ANALISIS DE LOS EFECTOS DEL SISTEMA ELECTORAL Y DE VOTO REGULADOS POR EL ORDEN JURIDICO DEL ESTADO DE GUERRERO, SEGÚN LOS RESULTADOS DE LA ELECCION PARA RENOVAR AYUNTAMIENTOS EN 1996.

Con el objeto de conocer los efectos del Sistema Electoral y de voto en la integración de los Ayuntamientos, y consecuentemente proceder a su análisis, es necesario tomar en consideración cuatro criterios cuantitativos íntimamente vinculados:

- a) La población que se tomó en cuenta para asignar Síndicos y Regidores;
- b) El número de ciudadanos empadronados al 6 de octubre de 1996;
- c) El número de ciudadanos en lista nominal para la misma elección;y
- d) El número de votantes por municipio.

Como sabemos, los Ayuntamientos se integran de acuerdo con la población de los respectivos municipios.

(240) "Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero" Compilación, cotejo y sistematización por Melquades Olmedo Montes, ACOPA Editores e Impresores, México, 1999. P 13

En este sentido los datos oficiales poblacionales que se han tomado en cuenta en otras ocasiones han sido los generados por los censos practicados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Estos censos se llevan a cabo cada diez años.

El Consejo Estatal Electoral advirtió que para 1996, el Censo de Población tenía un atraso aproximado de 6 años, ante esta situación, tomó un acuerdo en su Cuarta sesión ordinaria del 8 de agosto de 1996⁽²⁴¹⁾, que por su importancia, nos permitimos transcribir en lo conducente:

“...La base de datos poblacionales que habrá de tomarse en cuenta, deberá emanar de la institución competente, que en el caso resulta ser el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; en este sentido, existen dos fuentes de datos demográficos: A) El XI Censo General de Población y Vivienda, 1990, y B) El Censo de Población y Vivienda 1995, resultados preliminares. Al respecto cabe decir que este último, es la información oficial mas reciente del órgano competente.

Ahora bien de los datos de uno y otro se advierte en lo general que el segundo refleja una tasa de crecimiento promedio anual del orden del 1.9% durante el lapso temporal entre el primero y el último. En lo particular en 18 de los 76 municipios, los resultados preliminares del censo reportan una disminución de sus montos poblacionales respecto al censo de mil novecientos noventa, 26 municipios registran tasas de crecimiento promedio anual superiores a la tasa promedio de la entidad; en tanto que 31 de ellos, presentan tasas positivas inferiores al promedio estatal (1.9%).

...La norma Constitucional emanada del artículo 97 señala de manera expresa que la integración de los Ayuntamientos está en función del número de habitantes en cada municipio, pero no precisa si han de tomarse de manera exclusiva los datos contenidos en los censos decenales.

En este orden de ideas, se estima conveniente tomar en consideración ambas bases de datos en aras de que la representación edilicia sea un reflejo lo más fiel posible de la demografía registrada en cada uno de los municipios del Estado, ante la imposibilidad técnica de implementar en estos momentos un análisis socioeconómico con distintos niveles de desagregación geográfica, para explicar el crecimiento anual negativo en los 18 municipios aludidos; ponderando en todo momento el buen funcionamiento de los Ayuntamientos.

Por lo anterior y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 76, fracciones I y IV; 77 fracción VII, en correlación con el numeral 17 del Código Electoral del Estado, se emite el siguiente:

A C U E R D O

PRIMERO.- Para la asignación de sindicaturas y regidurías de cada uno de los municipios del estado se tomarán en cuenta el XI Censo General de Población y Vivienda, 1990, y el Censo de Población y Vivienda, 1995, del Instituto Nacional de

(241) "Proceso Electoral " Op Cit P 35

Estadística, Geografía e Informática, tomando como referencia la cifra poblacional más alta entre ambos.

SEGUNDO.- Consecuentemente y en base a lo anterior, la asignación cuantitativa de sindicatos y regidurías, es la siguiente:

MUNICIPIO	NUMERO DE SINDICOS	NUMERO DE REGIDORES HASTA
ACAPULCO DE JUAREZ	2	28
ACATEPEC	1	6
AHUACUOTZINGO	1	6
AJUCHUTLAN DEL PROGRESO	1	8
ALCOZAUCA DE GUERRERO	1	6
ALPÓYECA	1	6
APAXTLA	1	6
ARCELIA	1	8
ATENANGO DEL RIO	1	6
ATLAMAJALCINGO DEL MONTE	1	6
ATLIXTAC	1	6
ATOYAC DE ALVAREZ	1	8
AYUTLA DE LOS LIBRES	1	8
AZOYU	1	8
BENITO JUAREZ	1	6
BEUNAVISTA DE CUELLAR	1	6
COAHUAYUTLA DE JOSE MA. IZAZAGA	1	6
CÓCULA	1	6
COPALA	1	6
COPALILLO	1	6
COPANATOYAC	1	6
COYUCA DE BENITEZ	1	8
COYUCA DE CATALAN	1	8
CUAJINICUILAPA	1	8
CUALAC	1	6
CUAUTEPEC	1	6
CUETZALA DEL PROGRESO	1	6
CUTZAMALA DE PINZON	1	8
CHILAPA DE ALVAREZ	1	12
CHILPANCINGO DE LOS BRAVO	2	14
EDUARDO NERI	1	8
FLORENCIO VILLAREAL	1	6
GRAL. CANUTO A. NERI	1	6
GRAL. HELIÓDORO CASTILLO	1	8
HUAMUXTITLAN	1	6
HUITZUCO DE LOS FIGUEROA	1	8
IGUALA DE LA INDEPENDENCIA	2	14
IGUALAPA	1	6
IXCATEOPAN DE CUAUHEMOC	1	6
TTE. JOSE AZUETA	1	12
JUAN R. ESCUDERO	1	6
LEONARDO BRAVO	1	6
MALINALTEPEC	1	6
MARTIR DE CUILAPAN	1	6
METLATONOC	1	8
MOCHITLAN	1	6
OLINALA	1	6
OMETEPEC	1	8
PEDRO ASCENCIO ALQUISIRAS	1	6
PETATLAN	1	8
PILCAYA	1	6
PUNGARABATO	1	8
QUECHULTENANGO	1	8
SAN LUIS ACATLAN	1	8

MUNICIPIO	NUMERO DE SINDICOS	NUMERO DE REGIDORES HASTA
SAN MARCOS	1	8
SAN MIGUEL TOTOLAPAN	1	8
TAXCO DE ALARCON	1	12
TECOANAPA	1	8
TECPAN DE GALEANA	1	8
TEOLOAPAN	1	8
TEPECUACUILCO DE TRUJANO	1	8
TETIPAC	1	6
TIXTLA DE GUERRERO	1	8
TLACOAPA	1	6
TLACOACHISTLAHUACA	1	6
TLALCHAPA	1	6
TLALIXTAQUILLA DE MALDONADO	1	6
TLAPA DE COMONFORT	1	8
TLAPEHUALA	1	6
LA UNION DE ISIDORO MONTES DE OCA	1	8
XALPATLAHUAC	1	6
XOCHIHUEHUETLAN	1	6
XOCHISTLAHUACA	1	6
ZAPOTITLAN TABLAS	1	6
ZIRANDARO DE LOS CHAVEZ	1	6
ZITLALA	1	6

... (242)

Por cuanto hace a las 3 restantes variables vale la pena señalar que las tareas de empadronamiento y credencialización llevadas a cabo materialmente por el Registro Federal de Electores, dependiente del Instituto Federal Electoral, reflejaron una importante participación ciudadana, que incidió directamente en los porcentajes de votación municipales.

Las cuatro variables que se han mencionado se reúnen en el siguiente cuadro comparativo.

(242) Libro de Actas del Consejo Estatal Electoral "Proceso Electoral 1996", Archivos del H. Consejo Estatal Electoral

MUNICIPIO	POBLACION	PADRON	%	LISTA NOMINAL	%	VOTACION	%	PLANILLA VENCEDORA	%	
1.- ACAPULCO DE JUAREZ	687,009	332,238	48.36	318,104	46.30	130,581	19.00	PRI	54,188	7.81
2.- ACATEPEC	15,997	6,515	40.72	5,485	34.28	4,857	30.36	PRT	2,028	12.67
3.- AHUACUOTZINGO	22,200	9,206	41.46	9,083	40.91	5,437	24.49	PRI	3,236	14.57
4.- AJUCHITLAN DEL PROGRESO	38,099	16,876	44.29	16,484	43.26	10,055	26.39	PRD	4,620	12.12
5.-ALCOZAUCA DE GUERRERO	15,503	7,485	48.28	7,257	46.81	3,697	23.84	PRD	1,997	12.88
6.- ALPOYECA	5,295	2,589	48.89	2,535	47.87	1,282	24.21	PRI	813	15.35
7.- APAXTLA	13,677	5,953	43.52	5,840	42.69	3,884	28.39	PRD	2,129	15.56
8.- ARCELIA	32,738	15,435	47.14	15,116	46.17	7,846	23.96	PRI	4,278	13.06
9.- ATENANGO DEL RIO	8,607	4,258	49.47	4,204	48.84	2,556	29.69	PRI	1,546	17.96
10.- ATLAMAJALCINGO DEL MONTE	7,598	2,082	27.40	2,043	26.88	1,001	13.17	PRI	504	6.63
11.- ATLIXTAC	18,873	7,536	39.93	7,353	38.96	3,673	19.46	PRI	2,329	12.34
12.- ATOYAC DE ALVAREZ	62,023	29,128	46.96	28,224	45.50	15,425	24.86	PRI	7,444	12.00
13.- AYUTLA DE LOS LIBRES	50,541	19,853	39.28	19,627	38.83	10,856	21.47	PRD-PC-PRT	5,500	10.88
14.- AZOYU	32,386	14,473	44.68	14,217	43.89	7,416	22.89	PRD	3,467	10.70
15.- BENITO JUAREZ	16,379	9,009	55.00	8,759	53.47	6,510	39.74	PRD	3,673	22.42
16.- BUENA VISTA DE CUELLAR	11,683	6,660	57.00	6,578	56.30	4,077	34.89	PRI	1,646	14.08
17.- COAHUAYUTLA DE J.M. IZAZAGA	15,260	6,835	44.79	6,605	43.28	4,607	30.19	PRD	2,153	14.10
18.- COCULA	16,334	8,657	52.99	8,480	51.91	5,063	30.99	PRD	2,677	16.38
19.- COPALA	12,783	5,878	45.98	5,726	44.79	2,980	23.31	PRI	1,872	14.64
20.- COPALILLO	14,111	5,835	41.35	5,710	40.46	4,051	28.70	PRT	1,927	13.65
21.- COPANAToyAC	14,048	6,610	47.05	5,750	40.93	4,540	32.31	PRI	2,546	18.12
22.- COYUCA DE BENITEZ	67,464	32,982	48.88	32,579	48.29	14,540	21.55	PRI	7,312	10.83
23.- COYUCA DE CATALAN	44,842	21,216	47.31	20,643	46.03	10,441	23.28	PRI	5,566	12.41
24.- CUAJINICUILAPA	25,040	11,224	44.82	10,951	43.73	7,566	30.21	PRD	3,796	15.15
25.- CUALAC	6,155	2,923	47.48	2,899	47.09	1,958	31.81	PRI	1,239	20.12
26.- CUAUTEPEC	13,814	6,638	45.88	6,219	45.01	4,595	33.26	PRI	1,735	12.55
27.- CUETZALA DEL PROGRESO	9,653	4,943	51.20	4,836	50.09	2,956	30.62	PRI	1,833	18.98
28.- CUTZAMALA DE PINZON	26,668	12,881	48.30	12,628	47.35	5,748	21.55	PRD	2,889	10.83
29.- CHILAPA DE ALVAREZ	98,970	42,153	42.59	41,233	41.66	17,653	17.83	PRI	8,946	9.03
30.- CHILPANCINGO DE LOS BRAVO	170,350	79,332	46.57	76,714	45.03	30,677	18.00	PRI	18,255	10.71
31.- EDUARDO NERI	37,631	15,316	40.70	15,054	40.00	8,029	21.33	PRI	5,704	15.15
32.- FLORENCIO VILLAREAL	17,317	8,267	47.73	8,077	46.64	4,706	27.17	PRD	2,693	15.55
33.- GENERAL CANUTO A. NERI	8,031	4,147	51.63	4,062	50.57	2,335	20.07	PRI	1,259	15.67
34.- GENERAL HELIODORO CASTILLO	33,093	11,074	33.46	10,830	32.72	0	0	0	0	0
35.- HUAMUXTITLAN	13,212	5,962	45.12	5,866	44.39	2,622	19.84	PRI	1,416	10.71
36.- HUITZUCO DE LOS FIGUEROA	37,833	16,989	44.90	16,747	44.26	8,218	21.72	PRI	5,153	13.62
37.- IGUALA DE LA INDEPENDENCIA	116,591	58,623	50.28	57,260	49.11	28,163	24.15	PRD	14,655	12.56
38.- IGUALAPA	8,874	3,931	44.29	3,781	42.60	2,616	29.47	PRI	1,734	19.54
39.- IXCATOAPAN DE CUAUHTEMOC	7,192	3,673	51.07	3,598	50.02	2,536	32.26	PRI	1,375	19.11
40.- JOSE AZUETA	87,193	39,133	44.88	37,651	43.18	14,405	16.52	PRI	9,853	11.30

MUNICIPIO	POBLACION	PADRON	%	LISTA NOMINAL	%	VOTACION	%	PLANILLA VENCEDORA		%
41.- JUAN R. ESCUDERO	23,087	10,810	46.82	10,673	46.22	6,430	27.85	PRD	3,283	14.22
42.- LEONARDO BRAVO	22,297	9,037	40.53	8,818	39.54	4,796	21.50	PRI	1,909	8.56
43.- MALINALTEPEC	24,881	10,898	43.80	10,701	43.00	5,258	21.13	PRD	3,024	12.15
44.- MARTIR DE CUILAPAN	14,893	6,448	43.29	6,283	42.18	3,387	22.74	PRI	1,748	11.73
45.- METLATONOC	26,885	12,382	46.05	11,927	44.36	7,004	27.11	PRD	3,642	13.54
46.- MOCHITLAN	9,909	5,430	54.79	5,393	54.42	3,069	26.01	PRI	1,360	13.72
47.- OLINALA	19,557	9,013	46.08	8,875	45.38	4,695	24.00	PRI	3,275	16.74
48.- OMETEPEC	44,271	20,283	45.81	19,921	44.99	12,577	28.40	PRI	7,002	15.81
49.- PEDRO ASCENCIO ALQUISIRAS	7,281	3,603	49.48	3,538	48.59	2,201	30.22	PRI	1,310	17.99
50.- PETATLAN	47,676	21,512	45.12	20,756	43.53	10,619	22.27	PRI	5,172	10.84
51.- PILCAYA	10,434	5,062	48.51	5,016	48.07	2,829	27.11	PRI	1,464	14.03
52.- PUNGARABATO	32,524	15,512	47.69	15,004	46.13	8,460	26.01	PRD	4,557	14.01
53.- QUECHULTENANGO	29,939	14,106	47.11	13,962	46.63	8,074	26.96	PRI	3,997	13.35
54.- SAN LUIS ACATLAN	31,310	11,795	37.67	11,535	36.84	6,347	20.27	PRD	3,139	10.02
55.- SAN MARCOS	46,801	20,728	44.28	20,420	43.63	9,360	19.99	PRI	6,615	14.13
56.- SAN MIGUEL TOTOLAPAN	26,828	8,993	33.52	8,688	32.38	5,441	20.28	PRI	3,213	11.97
57.- TAXCO DE ALARCON	95,135	48,117	50.57	47,459	49.88	23,751	24.96	PAN	9,828	10.33
58.- TECOANAPA	39,825	16,837	42.27	16,646	41.79	11,246	28.23	PRI	4,034	10.12
59.- TECPAN DE GALEANA	61,886	29,217	47.21	28,441	45.95	14,528	23.47	PRI	7,131	11.52
60.- TELOLOAPAN	53,316	26,703	50.08	26,181	49.10	14,188	26.61	PRD	7,553	14.16
61.- TEPECOACUILCO DE TRUJANO	33,190	16,265	49.00	15,939	48.02	7,550	22.74	PRI	4,479	13.49
62.- TETIPAC	12,643	5,967	47.19	5,922	46.84	3,298	26.08	PRI	1,939	15.33
63.- TIXTLA DE GUERRERO	33,652	15,160	45.04	15,010	44.60	7,762	23.06	PRI	4,264	12.67
64.- TLACOAPA	7,652	3,717	48.57	3,635	47.50	1,306	17.06	PRI	530	6.92
65.- TLACOACHISTLAHUACA	12,385	6,129	49.48	6,005	48.48	3,874	31.27	PRI	1,769	14.28
66.- TLALCHAPA	13,832	7,205	52.08	7,077	51.16	4,794	34.65	PRI	2,371	17.14
67.- TLALIXTAQUILLA DE MALDONADO	6,662	3,070	46.08	2,991	44.89	1,832	27.49	PRI	866	12.99
68.- TLAPA DE COMONFORT	49,933	22,218	44.49	21,595	43.24	6,711	13.44	PRI	4,348	8.70
69.- TLAPEHUALA	20,860	10,835	51.94	10,655	51.07	7,621	36.53	PRI	3,723	17.84
70.- LA UNIO DE ISIDORO MONTES DE OCA	27,511	13,459	48.92	13,170	47.87	8,254	30.00	PRI	4,153	15.09
71.- XALPATLAHUAC	10,351	4,887	47.21	4,757	45.95	2,296	22.18	PRI	1,360	13.13
72.- XOCHISTLAHUACA	18,509	9,199	49.70	8,990	48.57	6,068	32.78	PRI	2,677	14.46
73.- XOCHIHUEHUETLAN	7,159	3,814	53.27	3,774	52.71	2,262	31.59	PRD	990	13.82
74.- ZAPOTITLAN TABLAS	11,217	4,805	42.83	4,724	42.11	1,614	14.38	PRI	1,318	11.75
75.- ZIRANDARO	22,350	10,663	47.70	10,373	46.41	6,939	31.04	PRI	3,695	16.53
76.- ZITLALA	17,789	8,448	47.49	8,335	46.85	4,739	26.64	PRI	3,040	17.08

De los datos señalados, se desprenden los porcentajes en relación con la población total municipal, y con claridad podemos observar que el aproximado de la población inscrita en el Padrón Electoral, representa entre el 40 y el 50% del total.

Los ciudadanos en lista nominal se reducen entre 1 y 2% en relación a los empadronados.

El porcentaje de votantes se reduce sensiblemente, pues tenemos que sólo vota entre un 20 y un 30% de la población.

Finalmente, la mayoría relativa, que determina legalmente a la planilla triunfadora y el 50% de las regidurías, fluctúa entre un 10 y un 20% del total de la población municipal, es decir, la integración de los Ayuntamientos, a la luz de los datos mencionados, es decidida por una mínima parte de ciudadanos.

Es así que tenemos efectos directos de los sistemas electorales que dan forma a las preferencias en el acto eleccionario en forma de adjudicar puestos.

En el Estado de Guerrero, la legislación regula un tipo de representación proporcional impura⁽²⁴³⁾, pues la división territorial del Estado, en Municipios, significa que se requiere un número de votantes diferente, según el número de regidurías a asignar en cada uno de ellos, dicho en otras palabras, no “cuesta” lo mismo – en número de votos – un regidor en Acapulco que uno en Malinaltepec, por ejemplo, porque la población es dispar tal y como se observa en el siguiente cuadro que indica la relación entre la población municipal y el número de síndicos y regidores correspondientes:

(243) Cfr Nohlen Op Cit Pág. 16

MUNICIPIO	POBLACION	NUMERO DE SINDICOS	NUMERO DE REGIDORES (HASTA)
1.-ACAPULCO DE JUAREZ	687,009	2	28
2.-ACATEPEC	15,997	1	6
3.-AHUACUOTZINGO	22,200	1	6
4.-AJUCHITLAN DEL PROGRESO	38,099	1	8
5.-ALCOZAUCA DE GUERRERO	15,503	1	6
6.-ALPOYECA	5,295	1	6
7.-APAXTLA	13,677	1	6
8.-ARCELIA	32,738	1	8
9.-ATENANGO DEL RIO	8,607	1	6
10.-ATLAMAJALCINGO DEL MONTE	7,598	1	6
11.-ATLIXTAC	18,873	1	6
12.-ATOYAC DE ALVAREZ	62,023	1	8
13.-AYUTLA DE LOS LIBRES	50,541	1	8
14.-AZOYU	32,386	1	8
15.-BENITO JUAREZ	16,379	1	6
16.-BUENAVISTA DE CUELLAR	11,683	1	6
17.-COAHUAYUTLA DE J.M. IZAZAGA	15,260	1	6
18.-COCULA	16,334	1	6
19.-COPALA	12,783	1	6
20.-COPALILLO	14,111	1	6
21.-COPANAToyAC	14,048	1	6
22.-COYUCA DE BENITEZ	67,464	1	8
23.-COYUCA DE CATALAN	44,842	1	8
24.-CUAJINICUILAPA	25,040	1	8
25.-CUALAC	6,155	1	6
26.-CUAUTEPEC	13,814	1	6
27.-CUETZALA DEL PROGRESO	9,653	1	6
28.-CUTZAMALA DE PINZON	26,668	1	8
29.-CHILAPA DE ALVAREZ	98,970	1	12
30.-CHILPANCINGO DE LOS BRAVO	170,350	2	14
31.-EDUARDO NERI	37,631	1	8
32.-FLORENCIO VILLAREAL	17,317	1	6
33.-GENERAL CANUTO A. NERI	8,031	1	6
34.-GENERAL HELIODORO CASTILLO	33,093	1	8
35.-HUAMUXTITLAN	13,212	1	6
36.-HUITZUCO DE LOS FIGUEROA	37,833	1	8
37.-IGUALA DE LA INDEPENDENCIA	116,591	2	14
38.-IGUALAPA	8,874	1	6
39.-IXCATEOPAN DE CUAUHEMOC	7,192	1	6
40.-JOSE AZUETA	87,193	1	12
41.-JUAN R. ESCUDERO	23,087	1	6
42.-LEONARDO BRAVO	22,297	1	6
43.-MALINALTEPEC	24,881	1	6
44.-MARTIR DE CUILAPAN	14,893	1	6
45.-METLATONOC	26,885	1	8
46.-MOCHITLAN	9,909	1	6
47.-OLINALA	19,557	1	6
48.-OMETEPEC	44,271	1	8
49.-PEDRO ASCENDIO ALQUISIRAS	7,281	1	6
50.-PETATLAN	47,676	1	8
51.-PILCAYA	10,434	1	6
52.-PUNGARABATO	32,524	1	8
53.-QUECHULTENANGO	29,939	1	8
54.-SAN LUIS ACATLAN	31,310	1	8

MUNICIPIO	POBLACION	NUMERO DE SINDICOS	NUMERO DE REGIDORES (HASTA)
55.- SAN MARCOS	46,801	1	8
56.-SAN MIGUEL TOTOLAPAN	26,828	1	8
57.-TAXCO DE ALARCON	95,135	1	12
58.-TECOANAPA	39,825	1	8
59.-TECPAN DE GALEANA	61,886	1	8
60.-TEOLOAPAN	53,316	1	8
61.-TEPECOACUILCO DE TRUJANO	33,190	1	8
62.-TETIPAC	12,643	1	6
63.-TIXTLA DE GUERRERO	33,652	1	8
64.-TLACOAPA	7,652	1	6
65.-TLACOACHISTLAHUACA	12,385	1	6
66.-TLALCHAPA	13,832	1	6
67.-TLALIXTAQUILLA DE MALDONADO	6,662	1	6
68.-TLAPA DE COMONFORT	49,933	1	8
69.-TLAPEHUALA	20,860	1	6
70.-LA UNION DE ISIDORO MONTE DE O.	27,511	1	8
71.-XALPATLAHUAC	10,351	1	6
72.-XOCHISTLAHUACA	18,509	1	6
73.-XOCHIHUEHUETLAN	7,159	1	6
74.-ZAPOTITLAN TABLAS	11,217	1	6
75.-ZIRANDARO	22,350	1	6
76.-ZITLALA	17,789	1	6

Por otra parte, estamos en presencia de un tipo de representación proporcional con barrera legal, es decir, contamos con un sistema electoral "...que limita el número de partidos con disponibilidad de acceder a una representación...de su electorado por medio de una barrera inicial⁽²⁴⁴⁾, pues se exige el porcentaje del 1.5% o más de la votación total válida emitida para las planillas en el Municipio y sólo entre los partidos que obtengan este porcentaje procede la asignación de regidurías de representación proporcional.

Esto significa que los electores se ven influidos por las diferentes posibilidades de éxito de los candidatos y de los Partidos Políticos, esto es, normalmente los electores votan por los partidos "grandes", aquellos que tienen posibilidades de ganar; las llamadas "fuerzas emergentes" en nuestra Entidad Federativa no han tenido respaldo popular, existe una tendencia hacia el bipartidismo y el tripartidismo, pero más cercano al primero como lo indican los resultados finales de la elección (véanse cuadros)

(244) Nohlen Op. Cit. Pág. 16

RESULTADOS FINALES DE LA ELECCION DE AYUNTAMIENTOS

MUNICIPIO	PAN	PRI	PPS	PRD	PC	PRT	PVEM	PT	VALIDOS	NULOS	TOTAL
1 ACAPULCO DE JUAREZ	16,962	54,188	2,268	47,090	2,676	540	1,185	1,672	126,581	4,000	130,581
2 ACAPEPEC	0	1,848	0	0	0	2,028	0	0	3,873	984	4,857
3 AHUACUOTZINGO	0	3,238	45	1,913	0	0	0	0	5,194	243	5,437
4 AJUCHITLAN DEL PROGRESO	477	4,609	174	4,820	22	0	0	0	9,902	453	10,355
5 ALCOZAUCA DE GUERRERO	0	1,421	0	1,997	0	0	0	0	3,418	279	3,697
6 ALFOYECA	0	813	0	368	34	0	0	0	1,218	67	1,284
7 APAXTLA	0	1,671	0	2,129	17	0	0	0	3,817	67	3,884
8 ARCELIA	484	4,278	0	2,536	93	0	115	114	7,626	220	7,846
9 ATENANGO DEL RIO	0	1,546	0	849	0	32	0	0	2,427	129	2,556
10 ATLAMA JALISCO DEL MONTE	0	504	8	365	0	0	0	0	877	124	1,001
11 ATLIXTAC	0	2,329	215	357	208	0	0	256	3,365	308	3,673
14 AZOYU	111	3,427	0	3,467	0	0	0	132	7,137	279	7,416
15 BENITO JUAREZ	48	2,538	7	3,673	0	0	0	13	6,277	233	6,510
16 BUENA VISTA DE CUELLAR	1,471	1,646	0	875	0	0	0	0	3,992	85	4,077
17 COAHUAYUTLA	622	1,733	0	2,153	0	0	0	0	4,508	99	4,607
18 COCULA	0	2,191	0	2,877	86	0	0	0	5,006	157	5,063
19 COPALA	135	1,872	117	590	75	0	58	0	2,845	135	2,980
20 COPALILLO	0	1,820	0	142	0	1,927	0	0	3,689	162	4,051
21 COPANATOYAC	0	2,546	51	1,527	0	0	0	0	4,124	416	4,540
22 COYUCA DE BENITEZ	808	7,312	60	5,341	172	0	0	162	13,665	676	14,340
23 COYUCA DE CATALAN	225	5,568	0	4,142	10	0	0	0	9,943	498	10,441
24 CUAJIMULCILLA	19	3,533	0	3,796	51	0	0	0	7,399	173	7,566
25 CUALAC	1	1,239	1	642	0	0	0	1	1,884	74	1,958
27 CUETZALA DEL PROGRESO	81	1,833	0	870	0	0	0	0	2,884	72	2,956
28 CUTZAMALA DE PINZON	40	2,690	0	2,889	6	0	0	0	5,625	123	5,748
29 CHILAPA DE ALVAREZ	824	8,946	372	3,461	189	0	504	1,787	16,182	3,471	17,653
30 CHILPANCINGO DE LOS BRAVO	1,617	18,255	1,243	7,499	384	355	317	443	30,113	584	30,697
31 EDUARDO NERI	344	3,704	183	1,310	82	80	87	0	7,770	259	8,029
32 FLORENCIO VILLARREAL	44	1,889	0	2,693	0	0	0	0	4,626	80	4,706
33 GRAL CANJITO A. NERI	0	1,258	0	845	77	0	0	0	2,181	154	2,335
34 GRAL HELIODORO CASTILLO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
35 HUAMUXTILAN	39	1,418	0	1,078	0	0	0	0	2,634	88	2,722
36 HUITZUCO DE LOS FIGUEROA	389	5,152	45	2,113	0	188	0	80	7,947	271	8,218
37 IGUALA DE LA INDEPENDENCIA	1,034	11,210	115	14,655	299	122	109	161	27,705	458	28,163
38 IGUALAPA	65	1,734	0	661	34	0	0	0	2,494	122	2,616
39 IXCATOPAN DE CHAUHTEMOC	0	1,375	0	1,099	0	0	0	0	2,474	62	2,536
40 JOSE AZUETA	1,346	9,853	27	1,038	277	225	0	1,112	13,878	527	14,405
41 JUAN R. ESCUDERO	81	2,561	144	3,283	83	0	0	48	6,198	232	6,430
42 LEONARDO BRAVO	804	1,909	0	1,875	26	0	0	0	4,614	182	4,796
43 MALINALTEPEC	0	1,753	0	3,024	0	138	0	0	4,915	349	5,268
44 MARTIN DE CUILAPAN	41	1,748	0	1,225	0	0	102	0	3,116	271	3,387
45 METLATONOC	133	2,733	0	3,642	0	0	0	0	6,508	498	7,004
46 MOCHITLAN	595	1,360	19	940	19	0	0	0	2,933	138	3,069
47 OLNALA	387	3,275	17	869	0	0	0	0	4,548	147	4,695

RESULTADOS FINALES DE LA ELECCION DE AYUNTAMIENTOS

MUNICIPIO	PAN	PRI	PPS	PRD	PC	PRT	PVEM	PT	VALIDOS	NULOS	TOTAL
48 OMETEPEC	357	7,002	78	4,237	118	28	0	235	12,051	528	12,577
49 PEDRO ASCENCIO ALOUISIRAS	0	1,310	0	825	0	0	0	0	2,135	68	2,201
50 PETATLAN	153	5,172	0	3,208	0	0	0	1,916	10,447	172	10,619
62 PUNGARABATO	174	3,542	0	4,557	82	0	0	0	8,355	105	8,460
54 SAN LUIS ACATLAN	0	2,257	97	3,139	65	160	0	237	5,955	392	6,347
55 SAN MARCOS	308	6,615	22	1,859	78	22	107	155	8,168	184	8,352
56 SAN MIGUEL TOTOLAPAN	57	3,213	0	1,915	168	0	0	0	5,353	88	5,441
58 TECOANAPA	275	4,034	1,806	1,528	2,464	0	0	825	10,830	418	11,248
59 TECPAN DE GALEANA	152	7,131	208	6,671	0	0	0	4	14,166	382	14,528
60 TELOLOAPAN	423	5,342	0	7,559	83	0	0	482	13,843	345	14,188
61 TEPECOACUILCO DE TRUJANO	0	4,479	0	2,783	65	0	0	0	7,307	243	7,550
62 TETIPAC	345	1,939	317	586	9	0	42	0	3,229	89	3,298
63 TIXTLA DE GUERRERO	0	4,264	22	2,773	736	0	163	82	7,440	322	7,762
64 TLACOAPA	0	890	0	523	0	120	0	0	1,373	133	1,506
65 TLACOACHISTLAHUACA	25	1,769	7	541	0	0	0	1,298	3,640	234	3,874
66 TLALCHAPA	98	2,371	0	2,257	0	0	0	0	4,726	88	4,794
67 TLALIXTAQUILLA	0	868	0	99	721	0	0	0	1,688	146	1,832
68 TLAPA DE COMONFORT	261	4,348	18	1,361	268	39	78	8	6,380	331	6,711
69 TLAPEHUALA	2,345	3,723	13	1,384	0	0	0	0	7,465	156	7,621
70 UNION LA	39	4,153	2	3,833	0	0	0	0	8,087	187	8,254
71 XALPATLAHUAC	0	1,380	0	717	0	0	0	0	2,077	219	2,296
72 XOCHISTLAHUACA	378	2,877	9	593	107	0	0	1,836	5,660	468	6,058
73 XOCHIHUEHUETLAN	285	897	0	990	0	0	0	0	2,172	90	2,262
74 ZAPOTITLAN TABLAS	0	1,318	0	158	0	0	0	0	1,476	139	1,614
75 ZIRANDARO	71	3,895	0	3,067	8	0	0	0	6,841	98	6,939
76 ZITLALA	38	3,040	9	1,184	38	0	0	0	4,316	424	4,738
	35,181	285,565	7,487	204,748	9,281	6,892	2,876	13,120	564,218	21,590	585,808

RESULTADOS FINALES DE LA ELECCION DE AYUNTAMIENTOS

MUNICIPIOS EN COALICION

MUNICIPIO	PAN	PRI	PRT	PRD,PC	VALIDOS	NULOS	TOTAL		
12 ATOYAC DE ALVAREZ	154	7,444	7,070	46	91	14,807	618	15,425	
	PAN	PRI	PT	PRD,PC,PRT	VALIDOS	NULOS	TOTAL		
13 AYUTLA DE LOS LIBRES	54	4,145	184	5,500	9,893	863	10,856		
	PAN	PRI	PPS,PRD,PC	VALIDOS	NULOS	TOTAL			
28 CUAUTEPEC	991	1,735	1,649	4,375	220	4,595			
	PAN	PRI	PPS	PRD,PPS,PT	VALIDOS	NULOS	TOTAL		
51 PILCAYA	163	1,464	803	322	2,782	77	2,829		
53 QUÉCHLA TENANGO	32	3,997	54	3,283	7,319	755	8,074		
	PAN	PRI	PRD	PVEM	PT	PPS,PC	VALIDOS	NULOS	TOTAL
57 TAXCO DE ALARCON	9,828	9,722	2,532	382	178	328	22,971	780	23,751

Según los resultados anteriores, la distribución de regidurías quedó de la siguiente manera:

DISTRIBUCION DE REGIDURIAS POR PARTIDO SEGUN LA VOTACION OBTENIDA

MUNICIPIO	PAN	PRI	PPS	PRD	PC	PRT	PVEM	PT	TOTAL
1.- LEONARDO BRAVO	1	3	0	2	0	0	0	0	6
2.- TIXTLA DE GUERRERO	0	4	0	2	1	0	1	0	8
3.- MARTIR DE CUILAPAN	0	3	0	2	0	0	1	0	6
4.- MOCHITLAN	1	3	0	2	0	0	0	0	6
5.- QUECHULTENANGO	0	4	0	2	0	0	0	0	6
6.- CHILAPA DE ALVAREZ	1	6	1	2	0	0	1	1	12
7.- ATLIXTAC	0	3	1	1	0	0	0	1	6
8.- ZITLALA	0	3	0	2	0	0	0	0	5
9.- TECPAN DE GALEANA	0	4	0	2	0	0	0	0	6
10.- ATOYAC DE ALVAREZ	0	4	0	2	0	0	0	0	6
11.- BENITO JUAREZ	0	2	0	3	0	0	0	0	5
12.- ACAPULCO DE JUAREZ	5	14	1	7	1	0	0	0	28
13.- OMETEPEC	1	4	0	2	0	0	0	1	8
14.- CUAJINICUILAPA	0	2	0	4	0	0	0	0	6
15.- TLACOACHISTLAHUACA	0	3	0	1	0	0	0	2	6
16.- XOCHISTLAHUACA	0	3	0	1	0	0	0	2	6
17.- COYUCA DE CATALAN	1	4	0	2	0	0	0	0	7
18.- AJUCHITLAN DEL PROGRESO	1	2	1	4	0	0	0	0	8
19.- ZIRANDARO DE LOS CHAVEZ	0	3	0	2	0	0	0	0	5
20.- TELOLOAPAN	1	2	0	4	0	0	0	1	8
21.- APAXTLA DE CASTREJON	0	2	0	3	0	0	0	0	5
22.- CUETZALA DEL PROGRESO	1	3	0	2	0	0	0	0	6
23.- GRAL. HELIODORO CASTILLO	0	4	0	2	0	0	0	0	6
24.- COCULA	0	2	0	3	0	0	0	0	5
25.- TEPECOACUILCO DE TRUJANO	0	4	0	2	0	0	0	0	6
26.- GRAL. CANUTO A. NERI	0	3	0	2	1	0	0	0	6
27.- PEDRO ASCENCIO ALQUISIRAS	0	3	0	2	0	0	0	0	5
28.- IXCATEOPAN DE CUAUHTEMOC	0	3	0	2	0	0	0	0	5
29.- PILCAYA	0	3	2	1	*	*	0	*	6
30.- TETIPAC	1	3	1	1	0	0	0	0	6

MUNICIPIO	PAN	PRI	PPS	PRD	PC	PRT	PVEM	PT	TOTAL
31.- TLAPA DE COMONFORT	1	4	0	2	1	0	0	0	8
32.- COPANATOYAC	0	3	0	2	0	0	0	0	5
33.- MALINALTEPEC	0	2	0	4	0	1	0	0	7
34.- TLACOAPA	0	3	0	2	0	1	0	0	6
35.- ZAPOTITLAN TABLAS	0	3	0	2	0	0	0	0	5
36.- ACATEPEC	0	2	0	1	0	3	0	0	6
37.- JOSE AZUETA	2	6	0	1	1	1	0	1	12
38.- COAHUAYUTLA DE J. MARIA I.	1	2	0	3	0	0	0	0	6
39.- PETATLAN	0	4	0	2	0	0	0	2	8
40.- LA UNION	0	4	0	2	0	0	0	0	6
41.- JUAN R. ESCUDERO	0	2	1	3	0	0	0	0	6
42.- AYUTLA DE LOS LIBRES	0	2	0	4	*	*	0	1	7
43.- CUAUTEPEC	1	3	*	2	*	0	0	0	6
44.- FLORENCIO VILLARREAL	0	2	0	3	0	0	0	0	5
45.- TECOANAPA	0	4	1	1	1	0	0	1	8
46.- CHILPANCINGO	2	7	2	3	0	0	0	0	14
47.- EDUARDO NERI	1	4	1	2	0	0	0	0	8
48.- COYUCA DE BENITEZ	2	4	0	2	0	0	0	0	8
49.- SAN MARCOS	1	4	0	2	0	0	0	1	8
50.- TAXCO DE ALARCON	6	3	0	2	0	0	1	0	12
51.- BUENAVISTA DE CUELLAR	2	3	0	1	0	0	0	0	6
52.- ARCELIA	2	4	0	2	0	0	0	0	8
53.- SAN MIGUEL TOTOLAPAN	0	4	0	2	2	0	0	0	8
54.- TLAPEHUALA	2	3	0	0	1	0	0	0	6
55.- IGUALA DE LA INDEPENDENCIA	2	4	0	7	0	0	0	0	13
56.- ATENANGO DEL RIO	0	3	0	2	0	0	0	0	5
57.- COPALILLO	0	2	0	1	0	3	0	0	6
58.- HUITZUCO DE LOS FIGUEROA	1	4	0	2	0	1	0	0	8
59.- HUAMUXTITLAN	1	3	0	2	0	0	0	0	6
60.- ALCOZAUCA	0	2	0	3	0	0	0	0	5
61.- ALPOYECA	0	3	0	2	1	0	0	0	6
62.- CUALAC	0	3	0	2	0	0	0	0	5
63.- TLALIXTAQUILLA	0	3	0	1	2	0	0	0	6
64.- XOCHIHUEHUETLAN	1	2	0	3	0	0	0	0	6

MUNICIPIO	PAN	PRI	PPS	PRD	PC	PRT	PVEM	PT	TOTAL
65.- PUNGARABATO	1	2	0	4	0	0	0	0	7
66.- CUTZAMALA DE PINZON	0	2	0	4	0	0	0	0	6
67.- TLALCHAPA	1	3	0	2	0	0	0	0	6
68.- SAN LUIS ACATLAN	0	2	0	4	0	1	0	1	8
69.- AZOYU	0	2	0	4	0	0	0	1	7
70.- COPALA	1	3	1	1	0	0	0	0	6
71.- IGUALAPA	1	3	0	2	0	0	0	0	6
72.- OLINALA	1	3	0	2	0	0	0	0	6
73.- AHUACUOTZINGO	0	3	0	2	0	0	0	0	5
74.- ATLAMAJALCINGO DEL MONTE	0	3	0	2	0	0	0	0	5
75.- METLATONOC	1	2	0	4	0	0	0	0	7
76.- XALPATLAHUAC	0	3	0	2	0	0	0	0	5
TOTALES	48	248	13	177	12	11	4	16	529

* Coalición.

Porcentualmente, tomando en cuenta la votación válida emitida en los 76 municipios del estado, el PRI obtuvo el 50.04%; el PRD 34.80%; y el PAN 7.39%. El resto de los Partidos Políticos obtuvieron individualmente, menos del 2.20% de dicha votación.

La fórmula para integrar los ayuntamientos tiene una gran dosis de ingeniería electoral, lo que significa que con base en los mismos resultados, pero con una fórmula diversa, la representación política también varía.

Dieter Nohlen señala que los sistemas electorales tienen incidencia en otros problemas o fenómenos:

"a) La polarización ideológica y política a nivel del electorado y a nivel del sistema de Partidos Políticos.

b) La estructuración de los Partidos Políticos en un doble sentido: estructuración interna y relación de los Partidos Políticos con el electorado.

c) La representación de los intereses de diferentes sectores de la sociedad, es decir, representación de regiones, etnias, confesiones y otros

segmentos o minorías de la sociedad, representación que procura la integración política a nivel de Estado.

d) El tipo de competición política.

e) Las formas de participación política prevalecientes (*conventional o no conventional*), incluyendo tipos de comportamiento electoral (voto racional/útil y votación táctica) que ayuden (o no) al dinamismo político (por ejemplo a la alternancia en el poder).

f) Las características (o modelos) de las campañas electorales.

g) La capacidad del sistema político para general el bienestar de su población en la medida en que su logro dependa del buen funcionamiento de las instituciones políticas (por ejemplo, del sistema de partidos políticos).

h) Finalmente, en la legitimidad del sistema político, en la percepción del ciudadano elector y en el grado de su compromiso con el sistema político establecido."²⁴⁵

En el caso concreto de la legislación electoral del Estado de Guerrero se advierte que el sistema electoral produce además, un efecto indirecto que consiste en favorecer a los partidos minoritarios a costa de las primeras fuerzas políticas.

Para demostrar lo anterior veamos los siguientes casos:

MUNICIPIO: ATLIXTAC		PARTIDOS POLITICOS								VOTOS VALIDOS
		PAN	PRI	PPS	PRD	PC	PRT	PVEM	PT	
NUMERO DE REGIDORES A ASIGNAR: HASTA 6	VOTACION MUNICIPAL OBTENIDA	0	2,329	215	357	208	0	0	256	3,365
	% DE VOTACION	0	69.21	6.38	10.60	6.18	0	0	7.60	100%
	No. DE REGIDURIAS CORRESPONDIENTES	0	3	1	1	0	0	0	1	
	% DE REGIDURIAS	0	50	16.6	16.6	0	0	0	16.6	

(245) Ibid. P. 13 y 14

		PARTIDOS POLITICOS								VOTOS VALIDOS
		PAN	PRI	PPS	PRD	PC	PRT	PVEM	PT	
MUNICIPIO: COPALILLO		0	1,820	0	142	0	1,927	0	0	3,889
NUMERO DE REGIDORES A ASIGNAR: HASTA 6	VOTACION MUNICIPAL OBTENIDA	0	1,820	0	142	0	1,927	0	0	3,889
	% DE VOTACION	0	46.79	0	3.65	0	49.55	0	0	100%
	No. DE REGIDURIAS CORRESPONDIENTES	0	2	0	1	0	3	0	0	
	% DE REGIDURIAS	0	33.33	0	16.6	0	0	0	0	

		PARTIDOS POLITICOS								VOTOS VALIDOS
		PAN	PRI	PPS	PRD	PC	PRT	PVEM	PT	
MUNICIPIO: EDUARDO NERI		344	5,704	0	1,310	82	80	97	0	7,770
NUMERO DE REGIDORES A ASIGNAR: HASTA 8	VOTACION MUNICIPAL OBTENIDA	344	5,704	0	1,310	82	80	97	0	7,770
	% DE VOTACION	4.42	73.41	0	16.85	1.05	1.02	1.24	0	100%
	No. DE REGIDURIAS CORRESPONDIENTES	1	4	0	1	0	0	0	0	
	% DE REGIDURIAS	12.5	50	0	12.5	0	0	0	0	

		PARTIDOS POLITICOS								VOTOS VALIDOS
		PAN	PRI	PPS	PRD	PC	PRT	PVEM	PT	
MUNICIPIO: IGUALAPA		65	1,734	0	661	34	0	0	0	2,994
NUMERO DE REGIDORES A ASIGNAR: HASTA 6	VOTACION MUNICIPAL OBTENIDA	65	1,734	0	661	34	0	0	0	2,994
	% DE VOTACION	2.60	69.52	0	26.50	1.36	0	0	0	100%
	No. DE REGIDURIAS CORRESPONDIENTES	1	3	0	2	0	0	0	0	
	% DE REGIDURIAS	16.6	50	0	33.33	0	0	0	0	

		PARTIDOS POLITICOS								VOTOS VALIDOS
		PAN	PRI	PPS	PRD	PC	PRT	PVEM	PT	
MUNICIPIO: OLINALA		387	3,275	17	869	0	0	0	0	4,548
NUMERO DE REGIDORES A ASIGNAR: HASTA 6	VOTACION MUNICIPAL OBTENIDA	387	3,275	17	869	0	0	0	0	4,548
	% DE VOTACION	8.50	72.00	0.37	19.10	0	0	0	0	100%
	No. DE REGIDURIAS CORRESPONDIENTES	1	3	0	2	0	0	0	0	
	% DE REGIDURIAS	16.6	50	0	33.33	0	0	0	0	

		PARTIDOS POLITICOS								VOTOS VALIDOS
		PAN	PRI	PPS	PRD	PC	PRT	PVEM	PT	
MUNICIPIO: SAN MARCOS		308	6,615	22	1,859	78	22	107	155	9,168
NUMERO DE REGIDORES A ASIGNAR: HASTA 8	VOTACION MUNICIPAL OBTENIDA	308	6,615	22	1,859	78	22	107	155	9,168
	% DE VOTACION	3.36	72.16	0.24	20.28	0.85	0.24	1.16	1.69	100%
	No. DE REGIDURIAS CORRESPONDIENTES	1	4	0	2	0	0	0	1	
	% DE REGIDURIAS	12.5	50	0	25	0	0	0	12.5	

		PARTIDOS POLITICOS								VOTOS VALIDOS
MUNICIPIO: TLALIXTA- QUILLA		PAN	PRI	PPS	PRD	PC	PRT	PVEM	PT	
NUMERO DE REGIDORES A ASIGNAR: HASTA 6	VOTACION MUNICIPAL OBTENIDA	0	866	0	99	721	0	0	0	1,686
	% DE VOTACION	0	51.36	0	5.87	42.76	0	0	0	100%
	No. DE REGIDURIAS CORRESPONDIENTES	0	3	0	1	2	0	0	0	
	% DE REGIDURIAS	0	50	0	16.66	33.33	0	0	0	

		PAN	PRI	PPS	PRD	PC	PRT	PVEM	PT	VOTOS VALIDOS
MUNICIPIO: TLAPA		261	4,348	18	1,361	268	39	79	6	6,380
NUMERO DE REGIDORES A ASIGNAR: HASTA 8	VOTACION MUNICIPAL OBTENIDA	261	4,348	18	1,361	268	39	79	6	6,380
	% DE VOTACION	4.09	68.15	0.28	21.33	4.20	0.61	1.23	0.09	100%
	No. DE REGIDURIAS CORRESPONDIENTES	1	4	0	2	1	0	0	0	
	% DE REGIDURIAS	12.5	50	0	25	0	0	0	0	

		PAN	PRI	PPS	PRD	PC	PRT	PVEM	PT	VOTOS VALIDOS
MUNICIPIO: XOCHISTLA- HUACA		378	2,677	9	593	107	0	0	1,836	5,600
NUMERO DE REGIDORES A ASIGNAR: HASTA 8	VOTACION MUNICIPAL OBTENIDA	378	2,677	9	593	107	0	0	1,836	5,600
	% DE VOTACION	6.75	47.80	0.16	10.58	1.91	0	0	32.78	100%
	No. DE REGIDURIAS CORRESPONDIENTES	0	3	0	1	0	0	0	2	
	% DE REGIDURIAS	0	50	0	16.66	0	0	0	33.33	

		PAN	PRI	PPS	PRD	PC	PRT	PVEM	PT	VOTOS VALIDOS
MUNICIPIO: ZAPOTITLAN		0	1,318	0	158	0	0	0	0	1476
NUMERO DE REGIDORES A ASIGNAR: HASTA 6	VOTACION MUNICIPAL OBTENIDA	0	1,318	0	158	0	0	0	0	1476
	% DE VOTACION	0	89.29	0	10.70	0	0	0		100%
	No. DE REGIDURIAS CORRESPONDIENTES	0	3	0	2	0	0	0	1	
	% DE REGIDURIAS	0	50	0	33.33	0	0	0	16.66	

Estos datos confirman nuestra tesis, pues es evidente que aquellos partidos políticos que obtuvieron más del 50% de la votación municipal válida están subrepresentados con relación a las regidurías que les corresponden conforme a la ley.

En contraposición, los partidos minoritarios en casi todos los casos están sobrerrepresentados.

Veamos ahora otros resultados municipales, para demostrar la conclusión:

MUNICIPIO: AJUCHITLAN	PARTIDOS POLITICOS									VOTOS VALIDOS
	PAN	PRI	PPS	PRD	PC	PRT	PVEM	PT		
NUMERO DE REGIDURIAS A ASIGNAR: HASTA 8	VOTACION MUNICIPAL OBTENIDA	477	4,609	174	4,620	22	0	0	0	9,902
	% DE VOTACION	4.81	46.54	1.75	46.65	0.22	0	0	0	
	No. DE REGIDURIAS CORRESPONDIENTES	1	2	1	4	0	0	0	0	
	% DE REGIDURIAS	12.5	25	12.5	50	0	0	0	0	

MUNICIPIO: AZOYU	PARTIDOS POLITICOS									VOTOS VALIDOS
	PAN	PRI	PPS	PRD	PC	PRT	PVEM	PT		
NUMERO DE REGIDURIAS A ASIGNAR: HASTA 8	VOTACION MUNICIPAL OBTENIDA	111	3,427	0	3,467	0	0	0	132	7,137
	% DE VOTACION	1.55	48.01	0	48.57	0	0	0	1.84	
	No. DE REGIDURIAS CORRESPONDIENTES	0	2	0	4	0	0	0	1	
	% DE REGIDURIAS	0	25	0	50	0	0	0	12.5	

MUNICIPIO: CUAJINI- CUILAPA	PARTIDOS POLITICOS									VOTOS VALIDOS
	PAN	PRI	PPS	PRD	PC	PRT	PVEM	PT		
NUMERO DE REGIDURIAS A ASIGNAR: HASTA 8	VOTACION MUNICIPAL OBTENIDA	13	3,533	0	3,796	51	0	0	0	7,393
	% DE VOTACION	0.17	47.78	0	51.34	0.68	0	0	0	
	No. DE REGIDURIAS CORRESPONDIENTES	0	2	0	4	0	0	0	0	
	% DE REGIDURIAS	0	25	0	50	0	0	0	0	

MUNICIPIO: CUTZAMALA	PARTIDOS POLITICOS									VOTOS VALIDOS
	PAN	PRI	PPS	PRD	PC	PRT	PVEM	PT		
NUMERO DE REGIDURIAS A ASIGNAR: HASTA 8	VOTACION MUNICIPAL OBTENIDA	40	2,690	0	2,889	6	0	0	0	5,625
	% DE VOTACION	0.71	47.82	0	51.36	0.10	0	0	0	
	No. DE REGIDURIAS CORRESPONDIENTES	0	2	0	4	0	0	0	0	
	% DE REGIDURIAS	0	25	0	50	0	0	0	0	

MUNICIPIO: LEONARDO BRAVO	PARTIDOS POLITICOS									VOTOS VALIDOS
	PAN	PRI	PPS	PRD	PC	PRT	PVEM	PT		
NUMERO DE REGIDURIAS A ASIGNAR: HASTA 6	VOTACION MUNICIPAL OBTENIDA	804	1,909	0	1,875	26	0	0	0	4,614
	% DE VOTACION	17.42	41.37	0	40.63	0.56	0	0	0	
	No. DE REGIDURIAS CORRESPONDIENTES	1	3	0	2	0	0	0	0	
	% DE REGIDURIAS	16.66	50	0	33.33	0	0	0	0	

la ley les corresponde la presidencia municipal, la sindicatura o sindicaturas, y el 50% de las regidurías, además de conseguir prácticamente todos los cargos administrativos de importancia dentro de los ayuntamientos, pues al tener mayoría en el cabildo, pueden imponerse para designar al secretario del ayuntamiento, al oficial mayor, tesorero, jefe de seguridad pública, jefe de obras públicas y demás servidores públicos de nivel equivalente, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 29 de la Ley Orgánica del Municipio Libre.

Propongo como consecuencia de lo anterior, compensar la subrepresentación de los partidos políticos, creando las sindicaturas de representación proporcional en aquellos municipios en los que la votación diferencial sea del 10% o menos, entre la primera y la segunda fuerza política.

Así también, propongo el establecimiento de una mayoría especial (dos terceras partes) para designar a los servidores públicos directivos de los Ayuntamientos, para que, quienes ocupen esos cargos, previamente sean consensados por los elegidos popularmente.

En todo caso, los esfuerzos personales e institucionales deben dirigirse a la solución de un problema fundamental que está en las mesas de discusión: obtener una fórmula de representación política que garantice la gobernabilidad, la paz y el desarrollo del Municipio Libre, base de la organización política de los Estados de la Federación.

		PARTIDOS POLITICOS								VOTOS VALIDOS
		PAN	PRI	PPS	PRD	PC	PRT	PVEM	PT	
MUNICIPIO: TLACOAPA		0	530	0	523	0	120	0	0	1,173
NUMERO DE REGIDURIAS A ASIGNAR: HASTA 6	VOTACION MUNICIPAL OBTENIDA	0	530	0	523	0	120	0	0	1,173
	% DE VOTACION	0	45.18	0	44.58	0	10.23	0	0	
	No. DE REGIDURIAS CORRESPONDIENTES	0	3	0	2	0	1	0	0	
	% DE REGIDURIAS	0	50	0	33.33	0	16.66	0	0	

		PARTIDOS POLITICOS								VOTOS VALIDOS
		PAN	PRI	PPS	PRD	PC	PRT	PVEM	PT	
MUNICIPIO: TLALCHAPA		98	2,371	0	2,257	0	0	0	0	4,726
NUMERO DE REGIDURIAS A ASIGNAR: HASTA 6	VOTACION MUNICIPAL OBTENIDA	98	2,371	0	2,257	0	0	0	0	4,726
	% DE VOTACION	2.07	50.16	0	47.75	0	0	0	0	
	No. DE REGIDURIAS CORRESPONDIENTES	1	3	0	2	0	0	0	0	
	% DE REGIDURIAS	16.66	50	0	33.33	0	0	0	0	

		PARTIDOS POLITICOS								VOTOS VALIDOS
		PAN	PRI	PPS	PRD	PC	PRT	PVEM	PT	
MUNICIPIO: XOCHIHUE- HUETLAN		285	897	0	990	0	0	0	0	2,172
NUMERO DE REGIDURIAS A ASIGNAR: HASTA 6	VOTACION MUNICIPAL OBTENIDA	285	897	0	990	0	0	0	0	2,172
	% DE VOTACION	13.12	41.29	0	45.58	0	0	0	0	
	No. DE REGIDURIAS CORRESPONDIENTES	1	2	0	3	0	0	0	0	
	% DE REGIDURIAS	16.66	33.33	0	50	0	0	0	0	

		PARTIDOS POLITICOS								VOTOS VALIDOS
		PAN	PRI	PPS	PRD	PC	PRT	PVEM	PT	
MUNICIPIO: TAXCO		9,828	9,722	164	2,532	164	0	382	179	22,971
NUMERO DE REGIDURIAS A ASIGNAR: HASTA 12	VOTACION MUNICIPAL OBTENIDA	9,828	9,722	164	2,532	164	0	382	179	22,971
	% DE VOTACION	42.78	42.32	3.28	11.02	3.28	0	1.66	0.77	
	No. DE REGIDURIAS CORRESPONDIENTES	6	3	2	0	0	0	1	0	
	% DE REGIDURIAS	50	25	16.66	0	0	0	8.33	0	

De lo anterior se concluye que en aquellos casos en que los resultados electorales muestran una diferencia reducida entre la primera y la segunda fuerza política, ésta última está subrepresentada, en cambio, los partidos minoritarios se ven favorecidos al estar sobrerrepresentados políticamente.

Es oportuno mencionar que en estos casos, de votación diferencial reducida, la problemática poselectoral es notoriamente acentuada, ello se explica porque los partidos políticos que obtienen mayoría relativa, conforme a

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La democracia es el gobierno del pueblo y, en este sentido, es contenido y continente, es sustantivo y adjetivo. En efecto, teóricamente debe considerarse que en la democracia el pueblo se autogobierna mediante un proceso de amplia participación ciudadana, efectiva, igualitaria, informada, inclusiva y con el control final sobre un programa de acción.

Los elementos que caracterizan la noción de democracia contemporánea, surgen del desarrollo histórico de la humanidad; el contenido ideológico es resultado de la experiencia obtenida en los diferentes momentos históricos.

SEGUNDA.- Existen múltiples sistemas electorales que pueden agruparse en tres grandes grupos: mayoritarios, proporcionales y mixtos. Cada uno tiene diferentes efectos aplicados a un mismo escenario, pero no son definitivos para prever la integración de la representación política, pues influyen otros factores de naturaleza política, social, económica, etc. En este orden de ideas, consideramos que no es posible establecer una regla general válida sobre sus efectos, aunque esto no significa que las expectativas puedan ser altamente aproximadas a los resultados.

La adopción de un sistema electoral determinado, obedece a la interrelación de las fuerzas reales de poder enmarcadas en un contexto histórico.

TERCERA.- El sufragio es un derecho público subjetivo de naturaleza política, es decir, es una facultad derivada de una norma jurídica de Derecho Público, para participar en los asuntos públicos, y como tal, sólo compete a los ciudadanos, quienes de esta manera, desempeñan una función pública porque actúan en nombre y por cuenta del Estado.

En cambio, el voto es la forma en que se exterioriza el sufragio, es decir, es la manifestación de voluntad del ciudadano para expresar sus preferencias políticas.

CUARTA.- Históricamente el Municipio fue sólo una división territorial y administrativa, pero no política; en general, los Ordenamientos Constitucionales anteriores al vigente omitieron su regulación; esto se observa de manera acentuada en las Constituciones Federales, debido, en gran parte, a la influencia de la idea de la soberanía de los Estados miembros de la Federación, que significaba la atribución de cada Entidad para regular su régimen interior según sus particulares circunstancias; por el contrario, los Centralistas, dada su propia y especial naturaleza, establecieron un régimen jurídico que limitaba las atribuciones municipales y garantizaba la sujeción y dominio sobre los ayuntamientos.

La evolución de las autoridades municipales nos da cuenta que las formas de acceder a los cargos han sido, principalmente, el autonombramiento, la venta, la elección indirecta y la elección directa; formas y procedimientos que han respondido a situaciones históricas concretas y, en cierta medida, coyunturales.

Así, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor, es el resultado de una lucha constante por reconocer al municipio libre como la base de la división territorial y de la organización política de los Estados de la Federación, administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y sin la participación de autoridades intermedias en su relación con el gobierno del Estado.

QUINTA.- En el presente siglo se han ensanchado los rangos de participación ciudadana, al haberse concedido, justamente, a las mujeres su derecho a votar y ser votadas en los cargos de elección popular; además, al haberse introducido el principio de representación proporcional en la

integración de los ayuntamientos, se dio la oportunidad a diversos sectores y fuerzas políticas para acceder al gobierno. Ninguna fórmula garantiza una representación política perfecta, pero sí es posible reducir las inequidades y dar voz a las minorías en los asuntos públicos que a todos nos atañen y, principalmente, dentro de la unidad básica de nuestra organización política: el Municipio Libre, germen de la democracia.

SEXTA.- El devenir histórico de las normas electorales locales nos indica una transformación sustancial del sistema electoral para elegir a los miembros de los Ayuntamientos.

El sistema de mayoría absoluta, vigente en la primera etapa electoral del presente siglo en el Estado, estuvo íntimamente vinculado con la gratuidad en el desempeño de los cargos edilicios; con una estructura orgánica electoral gubernamental; y con un incipiente régimen de partidos sumamente débil. Los ayuntamientos desempeñaban la función de órganos electorales municipales; el derecho de reunión y asociación ciudadana se expresó en clubes, asociaciones políticas y partidos locales, con una mínima representatividad y amplias limitaciones en materia de derechos y prerrogativas, máxime que éstos últimos no contaban con el monopolio para postular candidatos. Este sistema electoral condujo, en un proceso natural, al establecimiento de un sistema de mayoría relativa que no hizo sino fortalecer las bases para auspiciar la desproporcionalidad entre el número de votos obtenidos por un instituto político y el número de cargos asignados, de tal manera que las minorías quedaban sin representación.

En 1977 se introduce el principio de representación proporcional en la integración de los Ayuntamientos, pero de manera sumamente limitada, pues sólo se contempló para aquellos municipios con 300 mil o más habitantes, creándose así un sistema mixto con dominante mayoritario y variante proporcional en una etapa en la que se institucionaliza la remuneración a todos los ediles, se estructuran órganos electorales

estatales integrados por miembros del Poder Ejecutivo, Legislativo, así como comisionados de Partidos Políticos.

La limitante cuantitativa para acceder a cargos municipales por la vía de la representación proporcional, tornó en necesidad imperativa, ampliar las bases para que las minorías pudieran ocupar más cargos en las administraciones municipales, así, en 1983, se genera la reforma constitucional que suprime el rango poblacional para ocupar cargos edilicios mediante ese principio; los partidos políticos participan en condiciones más equitativas, cuentan con financiamiento público y prerrogativas en materia de radio y televisión y poseen el monopolio para postular candidatos, fortaleciéndose el sistema de partidos; a la par contamos con un Organismo Estatal Electoral "ciudadanizado", con personalidad jurídica y patrimonio propios, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones; un Tribunal Electoral del Estado, máxima autoridad jurisdiccional en la materia, en el Estado. Todos estos factores tienden a fortalecer la participación ciudadana, la representación política y la legitimidad de nuestros gobernantes, para garantizar la gobernabilidad.

En el Estado de Guerrero actualmente y para la elección de los Ayuntamientos, se ha adoptado un sistema electoral mixto, con dominante mayoritario relativo, con relación a la Planilla y el cincuenta por ciento de los regidores; y variante proporcional, por cuanto hace al restante cincuenta por ciento de los regidores.

SEPTIMA.- El sistema de voto ha sufrido una transformación radical, desde la erección del Estado de Guerrero, hasta nuestros días.

Así, podemos advertir que durante el siglo pasado y principios de éste, el voto era público; limitado por razones de sexo, edad, estado civil, e indirecto. En la actualidad, por el contrario, es secreto, universal, libre, directo, además, personal e intransferible conforme a la Ley, características

que significan una conquista ciudadana para ejercer plenamente los derechos políticos y, en última instancia, constituyen la vía para ejercer una acto de soberanía del pueblo por antonomasia: la elección de nuestros gobernantes.

OCTAVA.- De acuerdo con los datos cuantitativos de la elección de Ayuntamientos en 1996, se concluye que en el padrón electoral se inscribió entre el 40 y el 50 % de la población; los ciudadanos contenidos en las listas nominales disminuyeron mínimamente con relación a los empadronados - entre el 1 y el 2% - y que sólo vota entre el 20 y el 30 % de la población, de ahí que los electores que constituyen la mayoría relativa, sean paradójicamente, una verdadera minoría: entre el 10 y el 20% del total de la población en el Estado de Guerrero.

Ahora bien, de acuerdo con los datos de la elección de 1999, podemos observar que por regla general la población inscrita en la lista nominal de electores representa aproximadamente entre el 40 y el 60% del total – ello implica un ligero aumento con relación a la elección de 1996, pues el rango superior se incrementó un 10%; que el número final de votantes oscila entre el 20 y el 40%, un aumento también del 10% con relación a la elección de 1996, sin embargo, al igual que en esta última, la población votante que genera la mayoría relativa, se encuentra en el rango del 10 al 20% del total de la población municipal.

El sistema electoral adoptado favorece a los partidos minoritarios a costa de las primeras y segundas fuerzas políticas las cuales, normalmente, están subrepresentadas. En efecto, no existe la misma regla de proporcionalidad para todos los Institutos, pues la votación alcanzada no impacta de la misma forma en los puestos que se asignen para cada partido político.

En el caso de existir una votación diferencial reducida, la incidencia de conflictos poselectorales se incrementa sensiblemente; ello se explica porque el sistema electoral está diseñado para que el Partido Político vencedor - en virtud del principio de mayoría relativa - no sólo obtenga la Presidencia Municipal y la(s) Sindicatura (s), es decir la planilla, así como el 50% de las regidurías; sino también porque con esta mayoría dentro de la institución municipal, legalmente le asiste la posibilidad, fundada en la Ley orgánica del Municipio Libre, para designar a los servidores públicos de los niveles directivos y prácticamente toda la estructura orgánica.

NOVENA.- Las reformas electorales requieren el consenso de las fuerzas reales de poder; en el caso de los sistemas electorales, sus modificaciones han sido sumamente lentas, dado que se trata del sustrato primario del poder.

No sucede lo mismo con las reformas a las normas procedimentales u orgánicas, como lo demuestra la reciente expedición de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación y la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado, así como las reformas al Código Electoral.

Sin embargo, y con relación a la derogación de las normas jurídicas relativas al Registro Estatal de Electores, se concluye que atenta contra el principio de legalidad, porque la reglamentación de la disposición Constitucional Local, no se hace a través de la Ley de la materia, sino mediante un convenio, de tal manera que algunos conceptos de valoración jurídica se suprimieron y se dejó a la voluntad de las partes su cumplimiento e interpretación.

DECIMA.- Proponemos compensar la subrepresentación de los partidos políticos, con la creación de sindicaturas de representación proporcional en los municipios en los que la votación diferencial sea del 10% o menos entre la primera y la segunda fuerzas políticas.

Proponemos también la reforma al artículo 29 de la Ley Orgánica del Municipio Libre para instituir una mayoría especial, dos terceras partes, para designar a los servidores públicos de primer nivel en los ayuntamientos.

Proponemos la reforma al artículo 47 de la Ley Orgánica del Municipio Libre para actualizar el porcentaje mínimo del 1.5 % de la votación municipal total para que los Partidos Políticos tengan acceso a las regidurías de representación proporcional, de conformidad con lo señalado en el artículo 97 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, en sustitución del anacrónico porcentaje del 5% que actualmente se lee en el texto vigente.

Proponemos la reforma al artículo 48 fracción IV, de la Ley Orgánica del Municipio Libre relativo a los requisitos para ser Presidente municipal, síndico o regidor, para estar en concordancia con el artículo 130 de la Constitución Federal, con relación a los miembros del clero.

Proponemos que en los estatutos de los Partidos Políticos se introduzcan métodos de elección democrática para elegir candidatos a cargos de elección popular y que sólo bajo esos procedimientos puedan ser postulados, persiguiendo con ello que las cúpulas partidistas no tomen decisiones que signifiquen imposiciones para los miembros o simpatizantes.

En concordancia con lo anterior, proponemos la reforma al artículo 76 fracciones XV y XVI, del Código Electoral del Estado para establecer que el registro supletorio de candidatos a integrar los ayuntamientos, sólo es procedente cuando el Consejo Municipal Electoral se negare a recibir la solicitud respectiva o cuando por caso fortuito o fuerza mayor no fuere posible hacerlo directamente ante el Consejo Antes mencionado.

ADENDUM

**LA INTEGRACION
DE LOS AYUNTAMIENTOS EN EL ESTADO DE GUERRERO
Y SUS EFECTOS, SEGÚN EL PROCESO ELECTORAL DE 1999.**

LA INTEGRACION DE LOS AYUNTAMIENTOS EN EL ESTADO DE GUERRERO Y SUS EFECTOS, SEGÚN EL PROCESO ELECTORAL DE 1999.

Como lo señalamos con anterioridad, el régimen electoral se encuentra inmerso en una dinámica de cambio, en la que las diferentes fuerzas políticas participan activamente, sobre la base del diálogo y el consenso en un proceso de constante renovación, sin soslayar desde luego, el peso específico de cada una de ellas dentro del complejo entramado del Poder. Durante la revisión del presente trabajo se llevó a cabo el proceso electoral para renovar a los miembros de los 76 Ayuntamientos del Estado, así como los 46 diputados al H. Congreso local, razón por la cual se incluye en el presente un nuevo capítulo como adendum, realizando las comparaciones pertinentes con el proceso electoral de 1996.

I.- ASPECTOS RELEVANTES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1998

Mediante el decreto número 139, de fecha 24 de enero de 1998, se reformaron y adicionaron, entre otros, los artículos 17 fracción II, 25, 31, 110, 112 y 113 de la Constitución Política del Estado. ⁽¹⁾

En el Considerando Primero del mencionado decreto se establece como premisa fundamental que "...la dinámica social reclama un constante perfeccionamiento de las normas institucionales y procedimientos comiciales para ampliar las libertades y asegurar la equidad en las elecciones, como una de las expresiones más directas de la democracia, por lo cual el Gobierno del Estado atento a estos cambios, ha marcado las pautas de las reformas para ensanchar la democratización en guerrero afianzando los principios de

(1) Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, número 9, Año LXXIX, del 29 de enero de 1998.

legalidad, equidad, transparencia, certeza e independencia, base de todo proceso electoral.”⁽²⁾

Esto es así porque como se reconoce en el mismo documento – Considerando Segundo-, se registraron avances importantes con la reforma político electoral de mayo de 1996, contando con la participación de los ciudadanos, el gobierno y los diferentes Partidos Políticos, sin embargo, era indiscutible la necesidad de reformar la Constitución política del Estado y la legislación reglamentaria para hacerla acorde con las reformas al artículo 116 de la Constitución Política Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

Por otro lado, se reconoció “Que la actual administración estatal, asumió el compromiso con el pueblo guerrerense, de revalorizar la cultura política, como una forma de expresión acorde con una sociedad plural, crítica y exigente que reclama nuevas formas de participación y de hacer política”⁽³⁾

En ese orden de ideas, se precisó en el Considerando Cuarto “Que la nueva cultura política promovida por el Gobierno del Estado, las organizaciones políticas y la sociedad en general, se distingue por rechazar todo rasgo de autoritarismo y la visión patrimonialista del poder; privilegiando la tolerancia, el diálogo y la discusión como valores orientados a solucionar los conflictos y lograr la cohesión y la identidad del pueblo de Guerrero.”⁽⁴⁾

El considerando Quinto del decreto de mérito señala que debe consolidarse el derecho de afiliación y asociación de los guerrerenses en forma individual y libre a las organizaciones y Partidos Políticos, y se puntualiza que “...el financiamiento público a los partidos políticos debe prevalecer sobre los de origen privado, con la finalidad de dar claridad y transparencia a la fuente

(2) Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, Op. Cit. P. 2.

(3) Ibid P. 2

(4) Ib. P. 2-3

de los recursos y propiciar que las contiendas electorales sean más equitativas, en este apartado se precisa también la ministración económica para los partidos que mantengan su registro después de cada elección y la definición de criterios relativos a los gastos de campaña, montos máximos de aportaciones de simpatizantes, procedimientos de control y las sanciones por su incumplimiento”.⁽⁵⁾

Por otra parte, “... se contemplan el perfeccionamiento del Consejo Estatal y del Tribunal Electoral al dotarlos de mayores facultades para la independencia en sus decisiones. Se establece el procedimiento legal para que los partidos políticos contendientes en una elección puedan interponer el Juicio de Revisión Constitucional para garantizar la Constitucionalidad de los actos y las resoluciones del Tribunal Electoral del Estado, de conformidad con el nuevo Juicio de Revisión Constitucional en materia federal (sic); la tipificación de delitos y faltas electorales y las sanciones correspondientes”⁽⁶⁾.

Asimismo se establece, para cubrir una laguna, que el Congreso del Estado deberá expedir el “...Bando Solemne para hacer la declaratoria de gobernador electo y se otorga la calidad de servidores públicos a los Magistrados del Tribunal Electoral, Consejeros y demás servidores del Consejo Estatal Electoral, considerándoseles como sujetos de juicio político”⁽⁷⁾.

En específico, deben destacarse, por su importancia los siguientes aspectos de la reforma constitucional⁽⁸⁾:

Por cuanto hace al numeral 17 fracción II, se incluye como prerrogativa de los ciudadanos guerrerenses, la de asociarse individual, libre y pacíficamente para tratar los asuntos políticos del Estado o del Municipio.

(5) Ib. P. 3

(6) Idem.

(7) Id.

(8) “Memoria 1999. Elección de Gobernador”. Consejo Estatal Electoral Guerrero, México, 1999, P. 12 y ss.

Con relación al artículo 25, que establece las bases de los procesos electorales, sobresalen los siguientes aspectos:

La Ley garantizará que los Partidos Políticos cuenten de manera equitativa con los elementos necesarios para llevar a cabo las actividades inherentes a su propia naturaleza; consigna el derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, en los términos que fije la Ley; establece que la Ley señalará las reglas que regulen el financiamiento de los Partidos Políticos y sus campañas electorales, privilegiando a los recursos públicos por sobre los privados; dispone que el financiamiento público para los Partidos Políticos se compondrá de ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto; se especifica que el financiamiento público para la realización de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, sobre la base de la fórmula de un porcentaje del salario mínimo, multiplicado por el número de electores del padrón electoral; así también dispone que un porcentaje de la cantidad total que resulte, conforme a lo que disponga el Código de la materia, se distribuirá entre los Partidos Políticos en forma igualitaria y el otro porcentaje restante, que la misma Ley establece, se distribuirá entre los mismos de acuerdo con los porcentajes de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

El artículo 31 Constitucional se actualiza, para sustituir la antigua redacción que se refería a los diputados de minoría, por la de diputados de representación proporcional, adecuándose así al sistema vigente de representación parlamentaria.

Asimismo, las reformas a los artículos 110, 111 y 112 de la Constitución Política local, incorporaron al régimen de responsabilidades de los servidores públicos del Estado, a los miembros del Tribunal Electoral, así como a los

Consejeros Electorales y demás servidores públicos del Consejo Estatal Electoral, siendo, por tanto, sujetos de responsabilidades oficiales a través del juicio político o de procedencia.

Las anteriores modificaciones significaron, en conclusión, otorgar mayores facilidades a las organizaciones políticas estatales para la obtención del registro como Partido Político; incrementó las prerrogativas en materia de radio y televisión; fijó nuevas reglas y fuentes para el financiamiento de los Partidos Políticos; estableció un mecanismo de fiscalización de los recursos entregados a los Partidos Políticos; fortaleció la autonomía del Consejo Estatal Electoral y la independencia de sus decisiones; fijó el régimen de responsabilidades oficiales de los servidores públicos e integrantes del Tribunal Electoral del Estado y del Consejo Estatal Electoral; adecuó los plazos para resolver los medios de impugnación local, previendo que el juicio de revisión constitucional se sustanciara de acuerdo con los tiempos marcados por la ley que lo regula; reestructuró las mesas directivas de casillas en cuanto al número y calidad de propietarios y suplentes; incorporó la figura de asistente electoral, sus requisitos y obligaciones; adicionó faltas administrativas y sanciones, entre otros aspectos. ⁽⁹⁾

En este orden de ideas, los guerrerenses acudimos en 1999 a la elección para renovar a nuestras autoridades municipales, de acuerdo con las normas jurídicas que rigieron el proceso de 1996, con las modificaciones que se han señalado.

II.- PARTICIPACION CIUDADANA.

La ciudadanía que participó en el proceso electoral para renovar los Ayuntamientos del Estado en el año de 1999, en ejercicio de sus derechos y obligaciones como guerrerenses, lo hizo bajo los siguientes términos:

(9) "Memoria 1999. Elección de Gobernador", Op. Cit. P. 16 y 17.

A.- Partidos Políticos.

En la elección que referimos participaron seis Partidos Políticos, de los cuales uno lo hizo con registro estatal, el de la Revolución del Sur (PRS) y cinco con registro nacional, siendo éstos los siguientes: Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT); y Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

En comparación con la elección de 1996, hubo una menos opciones partidistas, pues en ese año participaron ocho Partido Políticos, incluyendo los que participaron con registro estatal y nacional.

B.- Organos Electorales.

Los ciudadanos guerrerenses, conforme a lo dispuesto por el artículo 18, Fracción IV de la Constitución Política del Estado, conformaron los siguientes Organos Electorales:

1.- El Consejo Estatal Electoral.

El Consejo se integró con dieciocho consejeros electorales (nueve propietarios y sus respectivos suplentes) designados conforme a lo dispuesto por el artículo 70 del Código de la materia, cuya duración en el cargo lo es por tres años; los trabajos para el proceso de renovación de los Ayuntamientos y Diputados locales correspondiente a 1999 se iniciaron formalmente el 15 de abril de ese mismo año.

2.- Los Consejos Distritales Electorales.

Es pertinente señalar que dado que los consejeros distritales que fungieron en la elección para renovar a los diputados al H. Congreso del Estado y miembros de los ayuntamientos en 1999, concluyeron su periodo legal de tres años, conforme al artículo 80, segundo párrafo, inciso e), del Código

Electoral, ⁽¹⁰⁾ de entre los que participaron en el proceso electoral de 1999, ciento treinta y cuatro fueron ratificados, por lo que para completar las listas (siete propietarios y sus respectivos suplentes por cada uno de los veintiocho distrito electorales) se acordó designar doscientos cincuenta y ocho nuevos consejeros.

Los 28 Consejos distritales electorales se instalaron formalmente el 4 de junio de 1999. ⁽¹¹⁾

Por cuanto hace a los representantes de los Partidos Políticos se advierte que se acreditaron un total de 360, entre propietarios y suplentes, ante los Consejos Distritales ⁽¹²⁾.

Los acuerdos, resoluciones y acciones más relevantes ejecutadas por estos Organos Electorales son las siguientes: ⁽¹³⁾

a) **Insaculación:** En el periodo comprendido del 28 de julio al 2 de julio de 1999, se llevó a cabo el proceso de insaculación de ciudadanos para integrar las mesas directivas de casilla. ⁽¹⁴⁾

Del mencionado proceso, resultaron sorteados 265, 729 ciudadanos.

b) **Ubicación de casillas:** Las comisiones plurales integradas por consejeros y representantes de los Partidos acreditados ante los Consejos Distritales, verificaron del 8 al 26 de julio, que las casillas se instalaran en lugares que cubrieran las exigencias legales. ⁽¹⁵⁾

c) **Registro de representantes:** Los Partidos Políticos acreditaron ante las casillas electorales 10, 776 representantes propietarios, 8,878 suplentes y

(10) "Código Electoral del Estado de Guerrero". Consejo Estatal Electoral, México, 1999, P. 78 y 79

(11) "Calendario Electoral". Consejo Estatal Electoral, México, 1999, archivo del C.E.E. [s.p.]

(12) "Proceso Electoral 1999. Numeralia". Consejo Estatal Electoral, 1999, archivo del C.E.E. [s.p.]

(13) "Memoria 1999..." Op. Cit. P. 43 a 49.

(14) "Proceso Electoral 1999. Numeralia". Op. Cit. [s.p.]

(15) Ibid. [s.p.]

1,662, generales, para un gran total de 21,316 representantes⁽¹⁶⁾, lo que significa una elevada participación ciudadana, debiendo destacarse que el PRI cubrió el 100% de las Casillas electorales y el PRD el 99.7%.

3.- Los Consejos Municipales Electorales.

La integración de los Consejos Municipales Electorales (cincuenta y ocho en todo el Estado), presentó una problemática más compleja que los Consejos Distritales, por lo que hubo necesidad de reorganizarlos para cumplir con las funciones que la Ley les confiere.

El 16 de julio de 1999 se instalaron formalmente los 59 Consejos Municipales.⁽¹⁷⁾

a) Registro de Candidatos

Estos Consejos recibieron 17 solicitudes de registro de candidatos a integrar los Ayuntamientos y ante el Consejo Estatal se presentaron 220 de manera supletoria.

b) Registro de Observadores Electorales

Se acreditaron 299 observadores electorales, una reducción significativa con relación a la elección de 1996, en que se inscribieron 1,580 ciudadanos.

4.- Las Mesas Directivas de Casilla

Los Consejos Distritales, de acuerdo con la facultad conferida por el artículo 82 fracción VIII en correlación con el 165 inciso g) del Código Electoral del Estado, aprobaron la instalación de 3,937 casillas electorales⁽¹⁸⁾, incluyendo básicas, contiguas, extraordinarias y especiales, en los términos siguientes:

(16) "Registro de Representantes ante Casillas y Generales por Partido Político". Consejo Estatal Electoral, 1999, archivo del C.E.E., P. 1

(17) "Calendario Electoral". Op. Cit. [s.p.]

(18) "Concentrado de Casillas Básicas, Contiguas y Extraordinarias". Consejo Estatal Electoral, México, 1999, archivo del C.E.E., P. 8

2,760	BASICAS
1,024	CONTIGUAS
102	EXTRAORDINARIAS
51	ESPECIALES
3,937	TOTAL

Ahora bien, del total de casillas aprobadas, se instalaron el cien por cien.

(véase el cuadro siguiente, que contiene el comparativo 1996-1999)

DISTRITO Y CABECERA	TOTAL DE CASILLAS INSTALADAS EN LA ELECCION DE 1996	TOTAL DE CASILLAS QUE SE INSTALARON EL 3 DE OCTUBRE DE 1999	DIFERENCIA
I.- CHILPANCINGO DE LOS BRAVO	100	123	23
II.- TIXTLA DE GUERRERO	121	133	12
III.- CHILAPA DE ALVAREZ	126	140	14
IV.- TECPAN DE GALEANA	182	203	21
V.- ACAPULCO DE JUAREZ	118	137	19
VI.- OMETEPEC	121	137	16
VII.- COYUCA DE CATALAN	141	154	13
VIII.- TELOLOAPAN	179	195	16
IX.- IGUALA DE LA INDEPENDENCIA	130	143	13
X.- TAXCO DE ALARCON	179	188	9
XI.- TLAPA DE COMONFORT	125	133	8
XII.- TTE. JOSE AZUETA	223	256	33
XIII.- ACAPULCO DE JUAREZ	120	142	22
XIV.- AYUTLA DE LOS LIBRES	143	156	13
XV.- CHILPANCINGO DE LOS BRAVO	121	143	22
XVI.- ACAPULCO DE JUAREZ	127	141	14
XVII.- ACAPULCO DE JUAREZ	119	141	22
XVIII.- ACAPULCO DE JUAREZ	123	149	26
XIX.- TAXCO DE ALARCON	73	79	6
XX.- ARCELIA	127	142	15
XXI.- IGUALA DE LA INDEPENDENCIA	123	148	25
XXII.- HUAMUXTITLAN	66	75	9

DISTRITO Y CABECERA	TOTAL DE CASILLAS INSTALADAS EN LA ELECCION DE 1996	TOTAL DE CASILLAS QUE SE INSTALARON EL 3 DE OCTUBRE DE 1999	DIFERENCIA
XXIII.- PUNGARABATO	104	118	14
XXIV.- SAN LUIS ACATLAN	104	119	15
XXV.- CHILAPA DE ALVAREZ	87	100	13
XXVI.- ACAPULCO DE JUAREZ	101	124	23
XXVII.- TLAPA DE COMONFORT	91	103	12
XXVIII.- ACAPULCO DE JUAREZ	100	115	15
TOTAL GENERAL	3,474	3,937	+463

El análisis numérico nos indica que hubo un incremento del 13.32% con relación a las casillas instaladas en 1996.

La primera evaluación objetiva para integrar las mesas directivas (a que hace referencia el artículo 165 inciso d) del Código Electoral Local), tuvo lugar del 21 de julio al 23 de agosto de 1999 y se eligieron, después de la segunda evaluación, a 27,559 funcionarios de casilla, para cubrir los 7 cargos que la Ley señala para integrar las mesas directivas de casilla (Un presidente, un secretario, dos escrutadores y tres suplentes generales)

C.- Candidaturas a puestos de elección popular

Como mencionamos anteriormente, los ciudadanos guerrerenses de acuerdo con el artículo 17 Fracción I, de la Constitución Política Local, tienen el derecho de ser votados para ocupar los cargos de representación popular, cubriendo los requisitos Constitucionales y legales, mismos que han quedado señalados en el capítulo anterior, debiendo solamente señalar que de acuerdo con la reforma al artículo 8º del Código Electoral del Estado del 13 de febrero de 1998⁽¹⁹⁾, a ninguna persona podrá registrarse como candidato a distintos cargos de elección popular en el mismo proceso electoral, excepto cuando se

(19) Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, número 14, Año LXXIX, del 13 de febrero de 1998.

trate de candidatos a diputados, en que podrán hacerlo hasta por tres candidatos por ambos principios.

Entre el 16 y el 18 de agosto de 1999 sesionaron los Consejos para discutir y aprobar, en su caso, las solicitudes de registro; los resultados aprobados⁽²⁰⁾, por Partido Político, fueron los siguientes:

PARTIDO	NO. DE MUNICIPIOS
PAN	37
PRI	76
PRD	75
PT	3
PVEM	17
PRS	29

D.- BASES DE INTEGRACION DE LOS AYUNTAMIENTOS

Los ayuntamientos se integran a partir del rango poblacional que establece la Constitución Política del Estado, y que con amplitud se han revisado en el capítulo Cuarto de esta obra.

III. ANALISIS DE LOS EFECTOS DEL SISTEMA ELECTORAL Y DE VOTO REGULADOS POR EL ORDEN JURIDICO DEL ESTADO DE GUERRERO, SEGÚN LOS RESULTADOS DE LA ELECCION PARA RENOVAR AYUNTAMIENTOS EN 1999.

Procediendo con el mismo método adoptado para conocer y analizar los efectos del sistema Electoral y de voto en la integración de los Ayuntamientos,

(20) "Elección de Ayuntamientos" Consejo Estatal Electoral, [s.a], archivo del C.E.E., P. 4

según el proceso electoral de 1996, tomaremos en consideración tres criterios cuantitativos, actualizados según el proceso electoral de 1999. Este ejercicio nos permitirá confirmar o modificar las tesis a las cuales arribamos en el capítulo anterior.

En este sentido tenemos que las variables son:

- a) La población que se tomó en cuenta para asignar Síndicos y Regidores;
- b) El número de ciudadanos en lista nominal para la misma elección; y
- c) El número de votantes por municipio.

La población municipal es la base para la integración de los Ayuntamientos en el Estado.

El Consejo Estatal Electoral, aprobó por unanimidad de votos en la vigésima sesión extraordinaria de fecha 15 de julio de 1999 el *“Acuerdo por el que se determina el número de sindicaturas a integrar y regidurías a asignar en cada Municipio y la base poblacional que se tomará en cuenta”*.⁽²¹⁾ Cabe destacar el mencionado acuerdo tomó en consideración los datos oficiales contenidos en el Censo de Población y Vivienda 1995 del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Como consecuencia de lo anterior, la integración de las Sindicaturas y la asignación cuantitativa de regidurías quedó de la siguiente manera:

MUNICIPIO	NUMERO DE SINDICOS	NUMERO DE REGIDORES HASTA
ACAPULCO DE JUAREZ	2	28
ACATEPEC	1	6
AHUACUOTZINGO	1	6
AJUCHUTLAN DEL PROGRESO	1	8
ALCOZAUCA DE GUERRERO	1	6
ALPOYECA	1	6
APAXTLA	1	6
ARCELIA	1	8

(21) Libro de Actas, correspondiente al Proceso Electoral 1999, para Renovar Ayuntamientos y Diputados al H. Congreso del Estado. Archivo del Consejo Estatal Electoral.[s.p.]

MUNICIPIO	NUMERO DE SINDICOS	NUMERO DE REGIDORES HASTA
ATENANGO DEL RIO	1	6
ATLAMAJALCINGO DEL MONTE	1	6
ATLIXTAC	1	6
ATOYAC DE ALVAREZ	1	8
AYUTLA DE LOS LIBRES	1	8
AZOYU	1	8
BENITO JUAREZ	1	6
BEUNAVISTA DE CUELLAR	1	6
COAHUJAYUTLA DE JOSE MA. IZAZAGA	1	6
COCULA	1	6
COPALA	1	6
COPALILLO	1	6
COPANATOYAC	1	6
COYUCA DE BENITEZ	1	8
COYUCA DE CATALAN	1	8
CUAJINICUILAPA	1	8
CUALAC	1	6
CUAUTEPEC	1	6
CUETZALA DEL PROGRESO	1	6
CUTZAMALA DE PINZON	1	8
CHILAPA DE ALVAREZ	1	12
CHILPANCINGO DE LOS BRAVO	2	14
EDUARDO NERI	1	8
FLORENCIO VILLAREAL	1	6
GRAL. CANUTO A. NERI	1	6
GRAL. HELIODORO CASTILLO	1	8
HUAMUXTITLAN	1	6
HUITZUCO DE LOS FIGUEROA	1	8
IGUALA DE LA INDEPENDENCIA	2	14
IGUALAPA	1	6
IXCATEOPAN DE CUAUHTEMOC	1	6
TTE. JOSE AZUETA	1	12
JUAN R. ESCUDERO	1	6
LEONARDO BRAVO	1	6
MALINALTEPEC	1	8
MARTIR DE CUILAPAN	1	6
METLATONOC	1	8
MOCHITLAN	1	6
OLINALA	1	6
OMETEPEC	1	8
PEDRO ASCENCIO ALQUISIRAS	1	6
PETATLAN	1	8
PILCAYA	1	6
PUNGARABATO	1	8
QUECHULTENANGO	1	8
SAN LUIS ACATLAN	1	8
SAN MARCOS	1	8
SAN MIGUEL TOTOLAPAN	1	8
TAXCO DE ALARCON	1	12
TECOANAPA	1	8
TECPAN DE GALEANA	1	8
TELOLOAPAN	1	8
TEPECUACUILCO DE TRUJANO	1	8
TETIPAC	1	6
TIXTLA DE GUERRERO	1	8
TLACOAPA	1	6
TLACOACHISTLAHUACA	1	6
TLALCHAPA	1	6
TLALIXTAQUILLA DE MALDONADO	1	6
TLAPA DE COMONFORT	1	8

MUNICIPIO	NUMERO DE SINDICOS	NUMERO DE REGIDORES HASTA
TLAPEHUALA	1	6
LA UNION DE ISIDORO MONTES DE OCA	1	8
XALPATLAHUAC	1	6
XOCHIHUEHUETLAN	1	6
XOCHISTLAHUACA	1	6
ZAPOTITLAN TABLAS	1	6
ZIRANDARO DE LOS CHAVEZ	1	6
ZITLALA	1	6

Como podemos advertir a simple vista, la integración de las Sindicaturas y la asignación cuantitativa de regidurías, es exactamente la misma que la de 1996.

Ahora bien, en cuanto al número de ciudadanos empadronados, tenemos que en total se encontraron inscritos 1'712, 000 ciudadanos; en el listado nominal fueron 1'674,162; y, el número total de votantes que participaron en la elección de Ayuntamientos ascendió a 864,706⁽²²⁾.

Las mencionadas variables, divididas por municipios, se encuentran en el cuadro anexo, incluyendo sus valores porcentuales como referencia comparativa.

(22) "Resultados Finales de la Elección de Ayuntamientos Conforme a las Resoluciones Emitidas por el T.E.E. y el T.R.I.F.E", Consejo Estatal Electoral, México, [s.f], Archivo del C.E.E., P. 2

MUNICIPIO	POBLACION	LISTA NOMINAL	%	VOTACION	%	PLANILLA VENCEDORA		%
1.- ACAPULCO DE JUAREZ	687,292	412,973	60.08	183,291	26.66	92,189	PRD	13.41
2.- ACATEPEC	16,017	7,645	47.73	5,291	33.03	1,779	PRI	11.10
3.- AHUACUOTZINGO	22,200	11,029	49.60	5,694	25.64	3,307	PRI	14.89
4.- AJUCHITLAN DEL PROGRESO	38,107	20,753	54.45	12,926	33.92	6,665	PRI	17.49
5.-ALCOZAUCA DE GUERRERO	15,502	8,658	55.85	4,961	32.00	2,429	PRD	15.66
6.- ALPOYECA	5,293	3,185	60.17	1,761	33.27	889	PRI	16.79
7.- APAXTLA	13,677	7,227	52.84	4,949	36.18	2,562	PRD	18.73
8.- ARCELIA	32,793	18,082	55.13	10,237	31.21	5,133	PRI	15.65
9.- ATENANGO DEL RIO	8,606	5,050	58.67	2,914	33.86	1,758	PRI	20.42
10.- ATLAMAJALCO DEL MONTE	7,599	2,365	31.12	1,275	16.77	757	PRI	9.96
11.- ATLIXTAC	18,883	9,908	52.47	4,487	23.76	3,083	PRI	16.32
12.- ATOYAC DE ALVAREZ	62,039	34,168	55.07	18,497	29.81	9,617	PRI	15.50
13.- AYUTLA DE LOS LIBRES	50,561	24,474	48.40	14,519	28.71	7,871	PRD	15.56
14.- AZOYU	32,409	17,993	55.51	10,500	32.39	5,050	PRI	15.58
15.- BENITO JUAREZ	16,377	10,682	65.22	6,922	42.26	3,722	PRI	22.72
16.- BUENAVISTA DE CUELLAR	11,683	7,858	67.26	4,987	42.68	2,315	PRD	19.81
17.- COAHUAYUTLA DE J.M. IZAZAGA	15,446	7,956	51.50	5,141	33.28	2,688	PRD	17.40
18.- COCULA	16,333	9,855	60.33	5,765	35.29	3,136	PRI	19.20
19.- COPALA	12,814	6,994	54.58	4,239	33.08	2,098	PRI	16.37
20.- COPALILLO	14,090	7,161	50.82	4,655	33.03	2,010	PRD	14.16
21.- COPANAToyac	14,126	8,115	57.44	5,003	35.41	2,616	PRI	18.51
22.- COYUCA DE BENITEZ	67,490	39,437	58.43	18,295	27.10	10,219	PRI	15.14
23.- COYUCA DE CATALAN	44,834	25,774	57.48	14,177	31.62	7,631	PRI	17.02
24.- CUAJINICUILAPA	25,057	14,129	56.38	8,578	34.23	4,264	PRI	17.01
25.- CUALAC	6,157	3,381	54.91	2,351	38.18	1,134	PRI	18.41
26.- CUAUTEPEC	13,815	7,786	56.35	5,416	39.20	2,522	PRD	18.25
27.- CUETZALA DEL PROGRESO	9,653	5,694	58.98	3,798	39.34	2,005	PRI	20.77
28.- CUTZAMALA DE PINZON	26,872	16,039	60.13	8,444	31.65	4,391	PRI	16.46
29.- CHILAPA DE ALVAREZ	98,983	54,964	55.52	25,707	25.97	16,399	PRI	16.56
30.- CHILPANCINGO DE LOS BRAVO	170,368	101,456	59.55	44,032	25.84	24,133	PRI	14.16
31.- EDUARDO NERI	37,633	19,963	53.04	12,413	32.98	6,406	PRI	17.02
32.- FLORENCIO VILLAREAL	17,319	10,403	60.06	6,028	34.80	2,967	PRI	17.13
33.- GENERAL CANUTO A. NERI	8,108	4,622	57.00	2,235	27.56	1,387	PRI	17.10
34.- GENERAL HELIODORO CASTILLO	33,096	13,581	41.03	8,426	25.45	4,038	PRI	12.20
35.- HUAMUXTITLAN	13,148	7,573	57.59	3,474	26.42	1,731	PRI	13.16
36.- HUITZUCO DE LOS FIGUEROA	37,857	22,087	58.34	8,379	22.13	6,514	PRI	17.20
37.- IGUALA DE LA INDEPENDENCIA	116,616	72,932	62.54	33,321	28.57	15,546	PRI	13.33
38.- IGUALAPA	8,874	5,059	57.00	3,849	43.37	2,052	PRI	23.12
39.- IXCATEOPAN DE CUAUHEMOC	7,188	4,369	60.78	2,986	41.54	1,555	PRI	21.63
40.- JOSE AZUETA	87,161	51,241	58.78	24,965	28.64	12,555	PRI	14.40

MUNICIPIO	POBLACION	LISTA NOMINAL	%		%	PLANILLA VENCEDORA		%
41.- JUAN R. ESCUDERO	23,094	13,019	56.37	7,154	30.97	3,437	PRD	14.88
42.- LEONARDO BRAVO	22,303	11,593	51.97	5,636	25.27	3,464	PRI	15.53
43.- MALINALTEPEC	24,926	13,628	54.67	7,549	30.28	4,297	PRD	17.23
44.- MARTIR DE CUILAPAN	14,887	8,011	53.81	4,457	29.93	2,108	PRI	14.16
45.- METLATONOC	26,886	15,594	58.00	9,568	35.58	4,488	PRD	16.69
46.- MOCHITLAN	9,904	6,246	63.06	3,908	39.45	1,977	PRI	19.96
47.- OLINALA	19,605	10,791	55.04	7,035	35.88	3,539	PRI	18.05
48.- OMETEPEC	44,285	25,353	57.24	14,674	33.13	7,257	PRI	16.38
49.- PEDRO ASCENCIO ALQUISIRAS	7,284	4,163	57.15	2,539	34.85	1,652	PRI	22.67
50.- PETATLAN	47,630	25,590	53.72	14,136	29.67	7,608	PRI	15.97
51.- PILCAYA	10,408	5,998	57.62	3,473	33.36	1,669	PAN	16.03
52.- PUNGARABATO	32,546	19,846	60.97	11,554	35.50	5,890	PRI	18.09
53.- QUECHULTENANGO	29,927	16,282	54.40	10,379	34.68	4,809	PRD	16.06
54.- SAN LUIS ACATLAN	31,308	15,829	50.55	9,104	29.07	4,591	PRI	14.66
55.- SAN MARCOS	46,800	25,771	55.06	12,602	26.92	6,790	PRI	14.50
56.- SAN MIGUEL TOTOLAPAN	26,830	11,756	43.81	7,643	28.48	4,016	PRI	14.96
57.- TAXCO DE ALARCON	95,144	57,081	59.99	31,252	32.84	16,352	PRI	17.18
58.- TECOANAPA	39,827	20,266	50.88	13,324	33.45	5,090	PRI	12.78
59.- TECPAN DE GALEANA	61,944	34,920	56.37	17,660	28.50	10,670	PRI	17.22
60.- TELOLOAPAN	53,272	31,452	59.04	17,172	32.23	9,449	PRD	17.73
61.- TEPECOACUILCO DE TRUJANO	33,102	19,435	58.71	9,819	29.66	6,012	PRI	18.16
62.- TETIPAC	12,649	6,927	54.76	3,923	31.01	2,583	PRI	20.42
63.- TIXTLA DE GUERRERO	33,657	18,465	54.86	11,212	33.31	4,364	PRD	12.96
64.- TLACOAPA	7,645	4,368	57.13	2,095	27.40	1,134	PRI	14.83
65.- TLACOACHISTLAHUACA	12,477	9,072	72.70	5,671	45.45	1,866	PRI	14.95
66.- TLALCHAPA	13,832	8,685	62.78	5,493	39.71	2,728	PRI	19.72
67.- TLALIXTAQUILLA DE MALDONADO	6,681	3,648	54.60	2,045	30.60	1,167	PRI	17.46
68.- TLAPA DE COMONFORT	50,040	28,069	56.09	10,247	20.47	5,997	PRI	11.98
69.- TLAPEHUALA	20,851	13,118	62.91	8,313	39.86	4,353	PRI	20.87
70.- LA UNION DE ISIDORO M. DE OCA	27,515	15,948	57.96	9,098	33.06	4,881	PRI	17.73
71.- XALPATLAHUAC	10,546	6,255	59.31	2,836	26.89	1,580	PRI	14.98
72.- XOCHISTLAHUACA	18,153	11,709	64.50	8,665	47.73	4,532	PRI	24.96
73.- XOCHIHUEHUETLAN	7,183	4,577	63.71	2,626	36.55	1,420	PRI	19.76
74.- ZAPOTITLAN TABLAS	11,222	5,442	48.49	2,990	26.64	2,427	PRI	21.62
75.- ZIRANDARO	22,382	12,861	57.46	8,018	35.82	4,122	PRI	18.41
76.- ZITLALA	17,786	9,773	54.94	5,948	35.44	3,500	PRI	19.67

De los datos y porcentajes que se indican en relación con la población total municipal, podemos observar que la población inscrita en la lista nominal de electores representa aproximadamente entre el 40 y el 60% del total - a diferencia de la elección de 1996, cuyo rango en el que se encontraban todos los Municipios oscilaba entre el 40 y el 50% - salvo los casos de los Municipios de Benito Juárez, Buenavista de Cuéllar, Igualapa de la Independencia, Mochitlán, Tlacoachistlahuaca, Tlalchapa, Tlapehuala, Xochistlahuaca y Xochihuehuetlán, que se encuentran en el rango del 60 al 70%, y la excepción la encontramos en el Municipio de Atlamajalcingo del Monte que demuestra un comportamiento atípico al registrarse un 31.12%, es decir, abajo de la mayoría.

En comparación con los anteriores porcentajes, tenemos que el número final de votantes se reduce, pues sólo lo hace entre el 20 y el 40%, salvo los municipios de Benito Juárez, Buenavista de Cuéllar, Igualapa, Ixcateopan de Cuauhtémoc, Tlacoachistlahuaca y Xochistlahuaca, los cuales se encuentran dentro del rango del 40 al 50% de población votante. Es decir, con relación al proceso electoral de 1996, en que votó sólo entre el 20 y un 30% de la población, en la elección más reciente se incrementó el rango hasta el 40% y en los últimos municipios mencionados se aproximó al 50%.

Por último, cabe precisar que la población votante que genera la mayoría relativa oscila, como en la elección de 1996, entre el 10 y el 20% del total de la población municipal, salvo los casos de Benito Juárez, Igualapa, Ixcateopan de Cuauhtémoc, Pedro Ascencio de Alquisiras, Xochistlahuaca y Zapotitlán Tablas, que se encuentran dentro de los municipios con más alta participación ciudadana en las elecciones, porque entre el 21 y el 23% de su población votó uniformemente a favor de una planilla. Con lo anterior se ratifica la tesis sostenida con anticipación, en el sentido de que la integración de los

Ayuntamientos, bajo ésta óptica, es decidida por una mínima parte de la población municipal, tomando en consideración la relación entre la población municipal⁽²³⁾ y el número de síndicos y regidores correspondientes:

MUNICIPIO	POBLACION	NUMERO DE SINDICOS	NUMERO DE REGIDORES (HASTA)
1.-ACAPULCO DE JUAREZ	687,292	2	28
2.-ACATEPEC	16,017	1	6
3.-AHUACUOTZINGO	22,200	1	6
4.-AJUCHITLAN DEL PROGRESO	38,107	1	8
5.-ALCOZAUCA DE GUERRERO	15,502	1	6
6.-ALPOYECA	5,293	1	6
7.-APAXTLA	13,677	1	6
8.-ARCELIA	32,793	1	8
9.-ATENANGO DEL RIO	8,606	1	6
10.-ATLAMAJALCINGO DEL MONTE	7,599	1	6
11.-ATLIXTAC	18,883	1	6
12.-ATOYAC DE ALVAREZ	62,039	1	8
13.-AYUTLA DE LOS LIBRES	50,561	1	8
14.-AZOYU	32,409	1	8
15.-BENITO JUAREZ	16,377	1	6
16.-BUENAVISTA DE CUELLAR	11,683	1	6
17.-COAHUAYUTLA DE J.M. IZAZAGA	15,246	1	6
18.-COCULA	16,333	1	6
19.-COPALA	12,814	1	6
20.-COPALILLO	14,090	1	6
21.-COPANATOYAC	14,126	1	6
22.-COYUCA DE BENITEZ	67,490	1	8
23.-COYUCA DE CATALAN	44,834	1	8
24.-CUAJINICUILAPA	25,057	1	8
25.-CUALAC	6,157	1	6
26.-CUAUTEPEC	13,815	1	6
27.-CUETZALA DEL PROGRESO	9,653	1	6
28.-CUTZAMALA DE PINZON	26,672	1	8
29.-CHILAPA DE ALVAREZ	98,983	1	12
30.-CHILPANCINGO DE LOS BRAVO	170,368	2	14
31.-EDUARDO NERI	37,633	1	8
32.-FLORENCIO VILLAREAL	17,319	1	6
33.-GENERAL CANUTO A. NERI	8,108	1	6
34.-GENERAL HELIODORO CASTILLO	33,096	1	8
35.-HUAMUXTITLAN	13,148	1	6
36.-HUITZUCO DE LOS FIGUEROA	37,857	1	8
37.-IGUALA DE LA INDEPENDENCIA	116,616	2	14
38.-IGUALAPA	8,874	1	6
39.-IXCATEOPAN DE CUAUHTEMOC	7,188	1	6
40.-JOSE AZUETA	87,161	1	12

(23) Fuente "Censo de Población y Vivienda 1995. Perfil Sociodemográfico". Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1ª. Edic., México, 1997. P. 71 y 72

MUNICIPIO	POBLACION	NUMERO DE SINDICOS	NUMERO DE REGIDORES (HASTA)
41.-JUAN R. ESCUDERO	23,094	1	6
42.-LEONARDO BRAVO	22,303	1	6
43.-MALINALTEPEC	24,926	1	6
44.-MARTIR DE CUILAPAN	14,887	1	6
45.-METLATONOC	26,886	1	8
46.-MÓCHITLAN	9,904	1	6
47.-OLINALA	19,605	1	6
48.-OMETEPEC	44,285	1	8
49.-PEDRO ASCENDIO ALQUISIRAS	7,284	1	6
50.-PETATLAN	47,630	1	8
51.-PILCAYA	10,408	1	6
52.-PUNGARABATO	32,546	1	8
53.-QUECHULTENANGO	29,927	1	8
54.-SAN LUIS ACATLAN	31,308	1	8
55.-SAN MARCOS	46,800	1	8
56.-SAN MIGUEL TOTOLAPAN	26,830	1	8
57.-TAXCO DE ALARCON	95,144	1	12
58.-TECOANAPA	39,827	1	8
59.-TECPAN DE GALEANA	61,944	1	8
60.-TEOLOAPAN	53,272	1	8
61.-TEPECOACUILCO DE TRUJANO	33,102	1	8
62.-TETIPAC	12,649	1	6
63.-TIXTLA DE GUERRERO	33,657	1	8
64.-TLACOAPA	7,645	1	6
65.-TLACOACHISTLAHUACA	12,477	1	6
66.-TLALCHAPA	13,832	1	6
67.-TLALIXTAQUILLA DE MALDONADO	6,681	1	6
68.-TLAPA DE COMONFORT	50,040	1	8
69.-TLAPEHUALA	20,851	1	6
70.-LA UNION DE ISIDORO MONTE DE O.	27,515	1	8
71.-XALPATLAHUAC	10,546	1	6
72.-XOCHISTLAHUACA	18,513	1	6
73.-XOCHIHUEHUETLAN	7,183	1	6
74.-ZAPOTITLAN TABLAS	11,222	1	6
75.-ZIRANDARO	22,382	1	6
76.-ZITLALA	17,786	1	6

Es evidente que los electores se ven influidos por las diferentes posibilidades de éxito de los candidatos y de los Partidos Políticos, esto es, normalmente los electores votan por los partidos "grandes". Como afirmamos anteriormente, en el Estado existe una tendencia hacia el bipartidismo y el tripartidismo, más cercano al primero, que en la elección que se examina eleva significativamente, conforme a los resultados finales de la elección, entre el PRI Y EL PRD, pues el primero obtuvo la mayoría en 61 municipios mientras

que el segundo obtuvo 14, y el PAN⁽²⁴⁾ - con una presencia estatal cada vez más reducida - alcanzó la mayoría en el Municipio de Pilcaya (véanse cuadros).

(24) Es importante destacar que el Partido Acción Nacional se "coaligó" de facto, con el Partido de la Revolución Democrática para contender en varios municipios del Estado, Vg. Acapulco y Taxco. En este sentido, debe aclararse que el Consejo Estatal Electoral rechazó su petición formal por estimar que no se satisficieron los requisitos exigidos por la Ley para contender bajo la figura de la Coalición. La forma de operar la "coalición de facto", consistió en que el PRD, en el caso de Acapulco, incorporó miembros del PAN dentro de su lista de regidores, a cambio el PAN no presentó planilla de candidatos.

RESULTADOS FINALES DE LA ELECCION DE AYUNTAMIENTOS SEGÚN LA ELECCION DE 1999

	MUNICIPIO	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	PRS	VALIDOS	NULOS	TOTAL
1	ACAPULCO DE JUAREZ	0	81,178	92,189	0	1,627	2,942	177,938	5,355	183,291
2	ACATEPEC	0	1,778	1,442	0	1,844	0	4,868	426	5,291
3	AHUACUOTZINGO	0	3,307	2,153	0	0	0	5,460	234	5,694
4	AJUCHITLAN DEL PROGRESO	0	6,665	6,015	0	0	52	12,732	194	12,926
5	ALCOZAUCA DE GUERRERO	0	2,289	2,429	0	0	0	4,718	243	4,961
6	ALPOYECA	69	889	730	0	18	0	1,686	65	1,761
7	APAXTLA	0	2,310	2,562	0	0	0	4,872	77	4,949
8	ARCELIA	118	5,133	6,874	0	0	14	8,940	297	10,237
9	ATENANGO DEL RIO	0	1,758	1,086	0	0	0	2,844	70	2,914
10	ATELAMA ALCONGO DEL MONTE	0	757	384	0	0	0	1,121	154	1,275
11	ATLIXTAC	0	3,083	1,048	70	0	38	4,239	248	4,487
12	ATOYAC DE ALVAREZ	199	9,817	8,191	0	0	81	18,088	409	18,497
13	AYUTLA DE LOS LIBRES	0	5,585	7,871	0	0	09	13,525	994	14,519
14	AZGYU	127	5,059	4,874	0	0	0	10,151	348	10,500
15	BENITO JUAREZ	45	3,722	2,996	0	0	61	6,824	98	6,922
16	BENAVISTA DE CUELLAR	426	2,113	2,315	0	0	0	4,858	128	4,987
17	COAHUAYUTLA	0	2,413	2,688	0	0	0	5,101	40	5,141
18	COCULA	116	3,138	2,388	0	0	0	5,640	125	5,765
19	COPALA	0	2,098	1,832	0	14	25	3,969	270	4,239
20	COPALILLO	0	2,010	2,302	0	70	0	4,382	273	4,655
21	COPANATOYAC	227	2,616	1,864	0	0	0	4,707	295	5,003
22	COYUCA DE BENITEZ	272	10,219	6,877	0	52	201	17,221	524	18,285
23	COYUCA DE CATALAN	203	7,631	6,058	0	0	24	13,916	261	14,177
24	CUAJNICUILAPA	0	4,234	4,103	0	0	0	8,367	211	8,578
25	CUALAC	0	1,134	1,126	0	0	0	2,260	91	2,351
26	CUAUTEPEC	0	2,450	2,522	0	0	187	5,159	277	5,436
27	CUETZALA DEL PROGRESO	0	2,005	1,712	0	0	0	3,717	81	3,798
28	CUTZAMALA DE PINZON	0	4,391	3,856	0	0	0	8,247	182	8,444
29	CHILAPA DE ALVAREZ	1,389	16,399	4,895	967	178	252	24,058	1,649	25,707
30	CHILPANCINGO DE LOS BRAVO	1,181	24,133	16,776	0	832	307	43,229	603	44,032
31	EDUARDO NERI	151	6,406	5,521	0	0	0	12,078	335	12,413
32	FLORENCIO VILLARREAL	0	2,967	2,373	0	0	495	5,838	193	6,031
33	GRAL. CANUTO A. NERI	87	1,387	692	0	0	0	2,168	69	2,235
34	GRAL. HELIODORO CASTILLO	0	4,038	1,451	0	0	2,490	7,979	447	8,426
35	HUAMUXTITLAN	36	1,731	1,581	0	0	0	3,348	126	3,474
36	HUITZUCO DE LOS FIGUEROA	245	6,514	1,620	0	0	0	8,379	0	8,379
37	IGUALA DE LA INDEPENDENCIA	1,568	15,546	14,401	0	1,069	125	32,709	612	33,321
38	IGUALAPA	0	2,052	1,650	0	0	11	3,713	136	3,849
39	IXCATEOPAN DE CUAUHEMOC	0	1,555	1,384	0	0	0	2,939	47	2,986
40	JOSE AZUETA	281	12,556	11,385	0	187	133	24,541	424	24,965
41	JUAN R. ESCUDERO	280	3,219	3,437	0	34	0	6,970	184	7,154
42	LEONARDO BRAVO	0	3,464	2,172	0	0	0	5,836	0	5,836
43	MALINALTEPEC	0	2,728	4,297	0	0	0	7,025	524	7,549
44	MARTIR DE CHILAPAN	81	2,108	2,058	0	0	0	4,227	230	4,457
45	METLATONOC	144	4,483	4,488	0	0	0	9,115	453	9,568
46	MOCHITLAN	0	1,977	1,770	0	25	8	3,780	128	3,908
47	OLINALA	0	3,539	3,105	0	0	0	6,644	391	7,035

RESULTADOS FINALES DE LA ELECCION DE AYUNTAMIENTOS SEGÚN LA ELECCION DE 1999

MUNICIPIO	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	PRS	VALIDOS	NULOS	TOTAL
48 OMETEPEC	428	7,257	6,558	0	24	38	14305	369	14,674
49 PEDRO ASCENCIO ALQUISIRAS	0	1,882	793	0	0	0	2448	94	2,538
50 PETATLAN	112	7,808	6,152	0	0	0	13872	264	14,136
51 PILCAYA	1,669	1,457	267	0	0	0	3393	80	3,473
52 PUNGARABATO	106	5,890	5,337	0	49	0	11382	172	11,554
53 CHECHIL TENANGO	0	4,750	4,809	0	0	47	9606	773	10,379
54 SAN LUIS ACATLAN	140	4,591	3,771	0	0	0	8502	602	9,104
55 SAN MARCOS	103	6,790	5,128	0	0	67	12168	864	12,602
56 SAN MIGUEL TOTOLAPAN	0	4,016	3,422	0	0	0	7438	205	7,643
57 TAXCO DE ALARCON	13,990	16,352	0	0	0	205	29907	1,345	31,252
58 TECOANAPA	141	5,090	4,530	1,378	59	1,481	12679	645	13,324
59 TECPAN DE GALEANA	143	10,670	6,428	0	0	122	17363	297	17,660
60 TELOLOAPAN	193	7,034	9,449	0	0	0	16676	496	17,172
61 TEPECOACUILCO DE TRUJANO	0	5,012	3,536	0	0	0	9548	271	9,819
62 TETIPAC	0	2,583	1,137	0	0	19	3739	184	3,923
63 TIXTLA DE GUERRERO	83	3,387	4,364	0	185	2,506	10526	687	11,212
64 TLACOAPA	0	1,134	818	0	0	0	1952	143	2,095
65 TLACOACHISTLAHUACA	0	2,868	2,348	0	0	0	5212	459	5,671
66 TLALCHAPA	0	2,728	2,655	0	0	0	5383	110	5,493
67 TLALIXTACUILA DE MALDONADO	0	1,167	809	0	0	0	1876	89	2,045
68 TLAPA DE COMONFORT	145	5,597	3,360	0	89	164	9755	492	10,247
69 TLAPEHUALA	38	4,353	3,821	0	0	0	8212	101	8,313
70 LA UNION	802	4,881	3,258	0	0	0	8941	157	9,098
71 XALPATLANHUAC	24	1,580	983	0	0	0	2637	238	2,875
72 XOCHISTLAHUACA	0	4,532	3,376	0	0	157	8065	600	8,665
73 XOCHIHUEHUETLAN	0	1,420	1,091	0	0	0	2511	115	2,626
74 ZAPOTITLAN TABLAS	0	2,427	353	0	0	0	2780	210	2,990
75 ZIRANDARO DE LOS CHAVEZ	0	4,122	3,788	0	0	0	7910	108	8,018
76 ZITLALA	304	3,500	1,877	0	0	0	5681	287	5,948

Según los resultados anteriores, la distribución de regidurías quedó de la siguiente manera:

DISTRIBUCION DE REGIDURIAS POR PARTIDO SEGUN LA VOTACION OBTENIDA

MUNICIPIO	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	PRS	TOTAL
1.- Acapulco de Juárez	-	7	14	-	-	1	22
2.- Acatepec	-	3	1	-	2	-	6
3.- Ahuacuotzingo	-	3	2	-	-	-	5
4.- Ajuchitlán del Progreso	-	4	2	-	-	-	6
5.- Alcozauca de Guerrero	-	2	3	-	-	-	5
6.- Alpoyecá	1	3	2	-	-	-	6
7.- Apaxtla de Castrejón	-	2	3	-	-	-	5
8.- Arcelia	-	4	2	-	-	-	6
9.- Atenango del Río	-	3	2	-	-	-	5
10.- Atlamalcingo del Monte	-	3	2	-	-	-	5
11.- Atlixta	-	3	1	1	-	-	5
12.- Atoyac de Álvarez	-	4	2	-	-	-	6
13.- Ayutla de los Libres	-	2	4	-	-	-	6
14.- Azoyú	-	4	2	-	-	-	6
15.- Benito Juárez	-	3	2	-	-	-	5
16.- Buenavista de Cuéllar	1	2	3	-	-	-	6
17.- Coahuayutla	-	2	3	-	-	-	5
18.- Cocula	1	3	2	-	-	-	6
19.- Copala	-	3	2	-	-	-	5
20.- Copalillo	-	2	3	-	1	-	6
21.- Copanatoyac	1	3	2	-	-	-	6
22.- Coyuca de Benítez	1	4	2	-	-	-	7
23.- Coyuca de Catalán	-	4	2	-	-	-	6
24.- Cuajinicuilapa	-	4	2	-	-	-	6
25.- Cualac	-	3	2	-	-	-	5
26.- Cuauhtepéc	-	2	3	-	-	1	6
27.- Cuetzala del Progreso	-	3	2	-	-	-	5
28.- Cutzamala de Pinzón	-	4	2	-	-	-	6
29.- Chilapa de Álvarez	2	6	3	1	-	-	12
30.- Chilpancingo de los Bravo	1	7	4	-	1	-	13

MUNICIPIO	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	PRS	TOTAL
31.- Eduardo Neri	-	4	2	-	-	-	6
32.- Florencio Villareal	-	3	2	-	-	1	5
33.- Gral. Canuto A. Neri	1	3	2	-	-	-	6
34.- Gral. Heliodoro Castillo	-	4	2	-	-	2	8
35.- Huamuxtitlán	-	3	2	-	-	-	5
36.- Huitzoco de los Figueroa	1	4	1	-	-	-	6
37.- Iguala de la Independencia	2	7	4	-	1	-	14
38.- Igualapa	-	3	2	-	-	-	5
39.- Ixcateopan de Cuauhtémoc	-	3	2	-	-	-	5
40.- José Azueta	-	6	3	-	-	-	9
41.- Juan R. Escudero	1	2	3	-	-	-	6
42.- Leonardo Bravo	-	3	2	-	-	-	5
43.- Malinaltepec	-	2	3	-	-	-	5
44.- Mártir de Cuilapan	-	3	2	-	-	-	5
45.- Metlatónoc	-	2	4	-	-	-	6
46.- Mochitlán	-	3	2	-	-	-	5
47.- Olinalá	-	3	2	-	-	-	5
48.- Ometepec	2	4	2	-	-	-	8
49.- Pedro Ascencio Alquisiras	-	3	2	-	-	-	5
50.- Petatlán	-	4	2	-	-	-	6
51.- Pilcaya	3	2	1	-	-	-	6
52.- Pungarabato	-	4	2	-	-	-	6
53.- Quechultenango	-	2	4	-	-	-	6
54.- San Luis Acatlán	1	4	2	-	-	-	7
55.- San Marcos	-	4	2	-	-	-	6
56.- San Miguel Totolapan	-	4	2	-	-	-	6
57.- Taxco de Alarcón	3	6	-	-	-	-	9
58.- Tecoaapa	-	4	2	1	-	1	8
59.- Tecpan de Galeana	-	4	2	-	-	-	6
60.- Teloloapan	-	2	4	-	-	-	6
61.- Tepecoacuilco	-	4	2	-	-	-	6
62.- Tetipac	-	3	4	-	-	-	7
63.- Tixtla de Guerrero	-	2	4	-	1	1	8
64.- Tlacoapa	-	3	2	-	-	-	5

MUNICIPIO	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	PRS	TOTAL
65.- Tlacoachistlahuaca	-	3	2	-	-	-	5
66.- Tlalchapa	-	3	2	-	-	-	5
67.- Tlalixtaquilla	-	3	2	-	-	-	5
68.- Tlapa de Comonfort	-	4	2	-	-	1	7
69.- Tlapehuala	-	3	2	-	-	-	5
70.- La Unión	2	4	2	-	-	-	8
71.-Xalpatláhuac	-	3	2	-	-	-	5
72.- Xochistlahuaca	-	3	2	-	-	1	6
73.- Xochihuehuetlán	-	3	2	-	-	-	5
74.- Zapotitlán Tablas	-	3	2	-	-	-	5
75.- Zirándaro de los Chávez	-	3	2	-	-	-	5
76.- Zitlala	1	3	2	-	-	-	6

Porcentualmente, tomando en cuenta la votación válida emitida en los 76 municipios del Estado, el PRI obtuvo el 51.71%; el PRD 42,79%; y el PAN 2.98%. El resto de los Partidos Políticos obtuvieron individualmente, menos del 1.5% de dicha votación.

En el caso concreto de la legislación electoral del Estado corroboramos que el sistema electoral produce el efecto indirecto de favorecer a los partidos minoritarios a costa de las primeras fuerzas políticas, en particular, de la segunda fuerza política, porque a pesar de que los Partidos del Trabajo, Verde Ecologista de México y de la Revolución del Sur, en la votación emitida en los 76 municipios, no alcanzan el 1.5% de votación válida, accedieron a puestos de representación política en los Ayuntamientos, según el siguiente cuadro:

PARTIDO	PRESIDENTES	SINDICOS	REGIDORES
PAN	1	1	25
PRI	61	63	257
PRD	14	15	182
PT	0	0	3
PVEM	0	0	6
PRS	0	0	9
TOTAL	76	79	482

A continuación procederemos a realizar un ejercicio similar al efectuado con los resultados de las elecciones municipales de 1996, con los resultados obtenidos en varios municipios del Estado según el proceso reciente de 1999, tomando en consideración el número de regidores, su rango de población y atendiendo al acuerdo del Consejo Estatal Electoral emitido para ese efecto.

Además, consideraremos la votación municipal válida obtenida por los institutos políticos, atendiendo la disposición contenida en el numeral 17 inciso b), del Código Electoral del Estado, norma jurídica que ordena tomar en cuenta el porcentaje mínimo del 1.5% para asignar regidurías a los Partidos contendientes que no obtuvieron la mayoría relativa.

Habremos de comprobar si el porcentaje de votación obtenido por cada Partido tiene una relación directa con el porcentaje de cargos de representación popular municipales, específicamente tratándose de los regidores, porque como ya vimos, el Presidente Municipal y el Síndico o Síndicos se eligen mediante un proceso diverso.

Es previsible una ligera variación en comparación con el proceso de 1996, porque en el proceso electoral que se estudia, sólo contendieron 6 partidos, pero de éstos sólo el Partido Revolucionario Institucional registró candidatos a miembros de los Ayuntamientos en los 76 Ayuntamientos, el resto no registró candidatos en todos los Municipios del Estado

Los datos a considerar son los siguientes:

		PARTIDOS POLITICOS						VOTOS VALIDOS
		PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	PRS	
MUNICIPIO: COCULA								
NUMERO DE REGIDORES A ASIGNAR: HASTA 6	VOTACION MUNICIPAL OBTENIDA	118	3,136	2,386	0	0	0	5,640
	% DE VOTACION	2.09	55.60	42.30	0	0	0	99.99
	No. DE REGIDURIAS CORRESPONDIENTES	1	3	2	0	0	0	
	% DE REGIDURIAS	16.66	50.00	33.33	0	0	0	

		PARTIDOS POLITICOS						
MUNICIPIO: COPANATOYAC		PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	PRS	VOTOS VALIDOS
NUMERO DE REGIDORES A ASIGNAR: HASTA 6	VOTACION MUNICIPAL OBTENIDA	227	2,616	1,864	0	0	0	4707
	% DE VOTACION	4.82	55.57	39.60	0	0	0	
	No. DE REGIDURIAS CORRESPONDIENTES	1	3	2	0	0	0	
	% DE REGIDURIAS	16.66	50.00	33.33	0	0	0	

		PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	PRS	VOTOS VALIDOS
MUNICIPIO: COYUCA DE BENITEZ	VOTACION MUNICIPAL OBTENIDA	272	10,219	6,977	0	52	201	17,721
	% DE VOTACION	1.53	57.66	39.37	0	0.29	1.03	
	No. DE REGIDURIAS CORRESPONDIENTES	1	4	2	0	0	0	
	% DE REGIDURIAS	12.5	50.00	25.00	0	0	0	

		PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	PRS	VOTOS VALIDOS
MUNICIPIO: CHILAPA	VOTACION MUNICIPAL OBTENIDA	1,369	16,399	4,895	967	176	252	24,058
	% DE VOTACION	5.69	68.16	20.34	4.01	0.73	1.04	
	No. DE REGIDURIAS CORRESPONDIENTES	2	6	3	1	0	0	
	% DE REGIDURIAS	16.66	50.00	25.00	8.33	0	0	

		PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	PRS	VOTOS VALIDOS
MUNICIPIO: CHILPANCINGO	VOTACION MUNICIPAL OBTENIDA	1,181	24,133	16,776	0	832	307	43,229
	% DE VOTACION	2.73	55.82	38.80	0	1.92	0.71	
	No. DE REGIDURIAS CORRESPONDIENTES	1	7	4	0	1	0	
	% DE REGIDURIAS	7.14	50.00	28.57	0	7.14	0	

		PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	PRS	VOTOS VALIDOS
MUNICIPIO: FLORENCIO VILLARREAL	VOTACION MUNICIPAL OBTENIDA	0	2,967	2,373	0	0	495	5,835
	% DE VOTACION	0	50.84	40.66	0	0	8.48	
	No. DE REGIDURIAS CORRESPONDIENTES	0	3	2	0	0	1	
	% DE REGIDURIAS	0	50	33.33	0	0	16.66	

		PARTIDOS POLITICOS						VOTOS VALIDOS
MUNICIPIO: HUITZUCO DE LOS FIGUEROA		PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	PRS	
	VOTACION MUNICIPAL OBTENIDA	245	6,514	1,620	0	0	0	8,379
NUMERO DE REGIDORES A ASIGNAR: HASTA 8	% DE VOTACION	2.92	77.74	19.33	0	0	0	
	No. DE REGIDURIAS CORRESPONDIENTES	1	4	1	0	0	0	
	% DE REGIDURIAS	12.5	50.00	12.5	0	0	0	

		PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	PRS	VOTOS VALIDOS
MUNICIPIO: IGUALA								
NUMERO DE REGIDORES A ASIGNAR: HASTA 14	VOTACION MUNICIPAL OBTENIDA	1,568	15,546	14,401	0	1,069	125	32,709
	% DE VOTACION	4.79	47.52	44.02	0	3.26	0.38	
	No. DE REGIDURIAS CORRESPONDIENTES	2	7	4	0	1	0	
	% DE REGIDURIAS	14.28	50.00	28.57	0	7.14	0	

		PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	PRS	VOTOS VALIDOS
MUNICIPIO: OMETEPEC								
NUMERO DE REGIDORES A ASIGNAR: HASTA 8	VOTACION MUNICIPAL OBTENIDA	428	7,257	6,558	0	24	38	14,305
	% DE VOTACION	2.99	50.73	45.84	0	0.16	0.26	
	No. DE REGIDURIAS CORRESPONDIENTES	2	4	2	0	0	0	
	% DE REGIDURIAS	25.00	50.00	25.00	0	0	0	

		PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	PRS	VOTOS VALIDOS
MUNICIPIO: PETATLAN								
NUMERO DE REGIDORES A ASIGNAR: HASTA 6	VOTACION MUNICIPAL OBTENIDA	112	7,608	6,152	0	0	0	13,872
	% DE VOTACION	0.80	54.84	44.34	0	0	0	
	No. DE REGIDURIAS CORRESPONDIENTES	0	4	2	0	0	0	
	% DE REGIDURIAS	0	50.00	25.00	0	0	0	

Estos datos confirman la tesis sostenida primeramente, pues es evidente que aquellos Partidos Políticos que obtuvieron más del 50% de la votación municipal válida están subrepresentados con relación a las regidurías que les corresponden conforme a la ley. En ese mismo sentido, el que ocupa el segundo lugar, se ve afectado porque no existe una relación equitativa entre su porcentaje de votación y el correspondiente a las regidurías asignadas. En

contraposición, los partidos minoritarios en casi todos los casos están sobrerrepresentados. Veamos otros casos similares.

MUNICIPIO: ALPOYECA		PARTIDOS POLITICOS						VOTOS VALIDOS
		PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	PRS	
NUMERO DE REGIDURIAS A ASIGNAR: HASTA 6	VOTACION MUNICIPAL OBTENIDA	59	889	730	0	18	0	1,696
	% DE VOTACION	3.47	52.41	43.04	0	1.06	0	
	No. DE REGIDURIAS CORRESPONDIENTES	1	3	2	0	0	0	
	% DE REGIDURIAS	16.66	50.00	33.33	0	0	0	

MUNICIPIO: COPALILLO		PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	PRS	VOTOS VALIDOS
		VOTACION MUNICIPAL OBTENIDA	0	2,010	2,302	0	70	
NUMERO DE REGIDURIAS A ASIGNAR: HASTA 6	% DE VOTACION	0	45.86	52.53	0	1.59	0	
	No. DE REGIDURIAS CORRESPONDIENTES	0	2	3	0	1	0	
	% DE REGIDURIAS	0	33.33	50.00	0	16.66	0	

MUNICIPIO: CUAUTEPEC		PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	PRS	VOTOS VALIDOS
		VOTACION MUNICIPAL OBTENIDA	0	2,450	2,522	0	0	
NUMERO DE REGIDURIAS A ASIGNAR: HASTA 6	% DE VOTACION	0	47.67	49.07	0	0	3.24	
	No. DE REGIDURIAS CORRESPONDIENTES	0	2	3	0	0	1	
	% DE REGIDURIAS	0	33.33	50.00	0	0	16.66	

MUNICIPIO: METLATONOC		PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	PRS	VOTOS VALIDOS
		VOTACION MUNICIPAL OBTENIDA	144	4,483	4,488	0	0	
NUMERO DE REGIDURIAS A ASIGNAR: HASTA 8	% DE VOTACION	1.57	49.18	49.23	0	0	0	
	No. DE REGIDURIAS CORRESPONDIENTES	0	2	4	0	0	0	
	% DE REGIDURIAS	0	25.00	50.00	0	0	0	

MUNICIPIO: PUNGARABATO		PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	PRS	VOTOS VALIDOS
		VOTACION MUNICIPAL OBTENIDA	106	5,890	5,337	0	49	
NUMERO DE REGIDURIAS A ASIGNAR: HASTA 8	% DE VOTACION	0.93	51.74	46.88	0	0.43	0	
	No. DE REGIDURIAS CORRESPONDIENTES	0	4	2	0	0	0	
	% DE REGIDURIAS	0	50.00	25.00	0	0	0	

MUNICIPIO: TECOANAPA	PARTIDOS POLITICOS							VOTOS VALIDOS
	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	PRS		
NUMERO DE REGIDURIAS A ASIGNAR: HASTA 8	VOTACION MUNICIPAL OBTENIDA	141	5,090	4,530	1,378	59	1,481	12,679
	% DE VOTACION	1.11	40.16	35.72	10.86	0.46	11.68	
	No. DE REGIDURIAS CORRESPONDIENTES	0	4	2	1	0	1	
	% DE REGIDURIAS	0	50.00	25.00	12.50	0	12.50	

De lo anterior se concluye que en aquellos casos en que los resultados electorales muestran una diferencia reducida entre la primera y la segunda fuerza política, ésta última está subrepresentada, en cambio, los partidos minoritarios se ven favorecidos al estar sobrerrepresentados políticamente. Como sucede por ejemplo, con el municipio de Copalillo, en que el Partido de la Revolución Democrática obtuvo la mayoría con el 52.53% de los votos y en consecuencia le tocó el 50% de las regidurías, es decir, tres, sin contar, desde luego, que por derecho se le otorgó la Presidencia Municipal y la sindicatura; por otro lado, el Partido Revolucionario Institucional logró obtener el 45.86%, pero sólo obtuvo dos regidurías; en cambio el Partido Verde Ecologista de México con el 1.59% de votación obtuvo una regiduría, dicho en otras palabras, mientras al PRI cada regiduría le "costó" casi 23% de la votación, al Partido Verde sólo 1.5%.

He ahí lo inequitativo del sistema electoral, situación que genera las problemáticas poselectorales y genera mecanismos recurrentes para obtener por otros medios lícitos o no, espacios de representación popular. Es ahí donde deben establecerse mecanismos que compensen las inequidades que actualmente prevalecen en la Legislación del Estado de Guerrero.

ANEXOS

ANEXO 1.

GENESIS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE GUERRERO

No.	MUNICIPIO	FECHA DE ERECCION
1.-	Acapulco (Acapulco de Juárez)	6 de agosto de 1824
2.-	Ahuacauacingo (Ahuacuotzingo)	1826*
3.-	Ajuchitlán (Ajuchitlán del Progreso)	1826*
4.-	Alcozauca (Alcozauca de Guerrero)	27 de mayo de 1837
5.-	Ixcatiopa (Alpoyeca)	27 de mayo de 1837
6.-	Apaxtla	30 de abril de 1924
7.-	Totoltepec (Arcelia)	23 de marzo de 1861*
8.-	Atenango del Río	1826*
9.-	Atlamaxalcingo del Monte (Atlamajalcingo del Monte)	27 de mayo de 1837 y 31 de mayo de 1870
10.-	Atlixac	27 de mayo de 1837 y 25 de marzo de 1870
11.-	Atoyac de Alvarez	29 de noviembre de 1880
12.-	Ayutla (Ayutla de los Libres)	27 de mayo de 1837
13.-	Azoyú	27 de mayo de 1837
14.-	Benito Juárez	17 de enero de 1934
15.-	Buenavista de Cuéllar	13 de diciembre de 1944
16.-	Coahuayutla (Coahuayutla de José María Izazaga)	29 de noviembre de 1880
17.-	Cocula	29 de noviembre de 1880
18.-	Copala	6 de octubre de 1869
19.-	Copalillo	10 de diciembre de 1875 y 29 de enero de 1947
20.-	Copanoyac	29 de noviembre de 1880
21.-	Coyuca de Benitez	4 de mayo de 1876
22.-	Coyuca (Coyuca de Catalán)	10 de diciembre de 1831
23.-	Cuajinicuilapa de Santa María (Cuajinicuilapa)	1° de abril de 1852
24.-	Qualac (Cualac)	27 de mayo de 1837
25.-	Cuatepec (Cuatepec)	27 de mayo de 1837 y 6 de octubre de 1869
26.-	Cuetzala del Progreso	11 de mayo de 1874
27.-	Cutzamala (Cutzamala de Pinzón)	1826*

28.-	Chilapa (Chilapa de Alvarez)	6 de agosto de 1824
29.-	Chilpancingo (Chilpancingo de los Bravo)	1826*
30.-	Florencio Villareal	10 de marzo de 1885 y 11 de noviembre de 1899
31.-	Gral. Canuto A. Neri	30 de diciembre de 1953
32.-	Tlacotepec (Gral. Heliodoro Castillo)	15 de marzo de 1850
33.-	Huamuxtitlán	27 de mayo de 1837
34.-	Huitzoco (Huitzoco de los Figueroa)	1826*
35.-	Iguala (Iguala de la Independencia)	1826*
36.-	Ihualapan (Igualapa)	27 de mayo de 1837
37.-	Ixcateopan (Ixcateopan de Cuauhtémoc)	1826
38.-	José Azueta	23 de diciembre de 1953
39.-	Juan R. Escudero	26 de diciembre de 1951
40.-	Leonardo Bravo	16 de mayo de 1908
41.-	Malinaltepec	31 de mayo de 1870
42.-	Apango (Mártir de Cuilapan)	1826*
43.-	Metlatónoc	27 de mayo de 1837
44.-	Mochitlán	2 de abril de 1852
45.-	Ohnalá (Olinalá)	27 de mayo de 1837
46.-	Ometepec	20 de marzo de 1824
47.-	Pedro Ascencio Alquisiras	28 de noviembre de 1890
48.-	Petatlán	1° de abril de 1870 y 2 de enero de 1935
49.-	Pilcaya	10 de diciembre de 1931
50.-	Pungarabato	10 de diciembre de 1831
51.-	Quechultenango	1826*
52.-	San Luis (San Luis Acatlán)	29 de noviembre de 1880
53.-	San Marcos	1826*
54.-	Mineral de Tepatitlán (San Miguel Totolapan)	23 de junio de 1871
55.-	Tasco (Taxco de Alarcón)	6 de agosto de 1824
56.-	Tecoanapa	3 de julio de 1874
57.-	Tecpam (Tecpan de Galeana)	13 de octubre de 1811
58.-	Teloloapam (Teloloapan)	1826*
59.-	Tepecoacuilco (Tepecoacuilco de Trujano)	1826*
60.-	Tetipac	1° de julio de 1872

61.-	Tixtla (Tixtla de Guerrero)	6 de agosto de 1824
62.-	Tlacoachistlahuaca	11 de mayo de 1872
63.-	Totomixtlahuacan (Tlacoapa)	27 de mayo de 1837
64.-	Tlalchapa	20 de octubre de 1851
65.-	Tlalixtaquilla (Tlalixtaquilla de Maldonado)	13 de diciembre de 1944
66.-	Tlapa (Tlapa de Comonfort)	20 de marzo de 1824
67.-	Tlapehuala	5 de noviembre de 1947
68.-	Zacatula (La Unión de Isidoro Montes de Oca)	6 de agosto de 1824
69.-	Xalpatláhuac	29 de noviembre de 1880
70.-	Xochihuetla (Xochihuehuetlán)	27 de mayo de 1837
71.-	Xochistlahuaca	27 de mayo de 1837 y 12 de septiembre de 1934
72.-	Zapotitlán (Zapotitlán Tablas)	25 de marzo de 1870
73.-	Zirándaro	10 de diciembre de 1831
74.-	Zitlala	1826*
75.-	Zumpango del Río (Eduardo Neri)	1826*
76.-	Acatepec	23 de marzo de 1993

- **Nota:** No se cuenta con la fecha de creación a nivel fuente primaria. Poco menos de la mitad de los municipios actuales formaban parte de los Distritos y Municipalidades de otros Estados al momento de la erección del Estado de Guerrero, algunos han cambiado denominación o cabecera; se menciona la fecha más antigua en que se alude al municipio, tomamos como fuente: "División Territorial del Estado de Guerrero de 1810 a 1995", Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Primera edición, México, 1996

ANEXO 2.

DISTRITOS ELECTORALES DEL ESTADO DE GUERRERO

Primer Distrito	Con cabecera en Chilpancingo de los Bravo (parte de la zona urbana y rural) y el municipio de Leonardo Bravo.
Segundo Distrito	Con cabecera en Tixtla de Guerrero y los municipios de Mártir de Cuilapan, Mochitlán y Quechultenango.
Tercer Distrito	Con cabecera en Chilapa de Alvarez (parte de la zona urbana y rural) y los municipios de Atlixnac y Zitlala.
Cuarto Distrito	Con cabecera en Tecpan de Galeana y los municipios de Atoyac de Alvarez y Benito Juárez.
Quinto Distrito	Con cabecera en Acapulco de Juárez (parte de la zona urbana).
Sexto Distrito	Con cabecera en Ometepec y los municipios de Xochistlahuaca, Tlacoachistlahuaca y Cuajinicuilapa.
Séptimo Distrito	Con cabecera en Coyuca de Catalán y los municipios Ajuchitlán del Progreso y Zirándaro.
Octavo Distrito	Con cabecera en Teloloapan y los municipios de Apaxtla, Cuetzala del Progreso y Gral. Heliodoro Castillo.
Noveno Distrito	Con cabecera en Iguala de la Independencia (parte de la zona urbana y rural), y los municipios de Cocula y Tepecoacuilco de Trujano.
Décimo Distrito	Con cabecera en Taxco de Alarcón (comprende la zona rural) y los municipios de Gral. Canuto Neri, Ixcateopan de Cuauhtémoc, Pedro Ascencio Alquisiras, Pilcaya y Tetipac.
Décimo Primer Distrito	Con cabecera en Tiapa de Comonfort (parte de la zona urbana y rural) y los municipios de Copanatoyac, Malinaltepec, Tlacoapa, Zapotitlán Tablas y Acatepec.
Décimo Segundo Distrito	Con cabecera en José Azueta y los municipios de Coahuayutla de José Ma. Izazaga, Petatlán y la Unión.
Décimo Tercer Distrito	Con cabecera en Acapulco de Juárez y el municipio de Juan R. Escudero.

ANEXO 2.

Décimo Cuarto Distrito	Con cabecera en Ayutla de los Libres y los municipios de Cuatepec, Florencio Villareal y Tecoaapa.
Décimo Quinto Distrito	Con cabecera en Chilpancingo de los Bravo (parte de la zona urbana y rural) y el municipio de Eduardo Neri.
Décimo Sexto Distrito	Con cabecera en Acapulco de Juárez (parte de la zona urbana y rural) y el municipio de Coyuca de Benítez.
Décimo Séptimo Distrito	Con cabecera en Acapulco de Juárez.
Décimo Octavo Distrito	Con cabecera en Acapulco de Juárez y el municipio San Marcos.
Décimo Noveno Distrito	Con cabecera en Taxco de Alarcón (comprende zona urbana) y el municipio de Buenavista de Cuéllar.
Vigésimo Distrito	Con cabecera en Arcelia y los municipios de San Miguel Totolapan y Tlapehuala.
Vigésimo Primer Distrito	Con cabecera en Iguala de la Independencia (parte de la zona urbana y rural) y los municipios de Atenango del Río, Copalillo y Huitzuc de los Figueroa.
Vigésimo Segundo Distrito	Con cabecera en Huamuxtlán y los municipios de Alcozauca de Guerrero, Alpoyeca, Cualac, Tlalixtaquilla de Maldonado y Xochihuehuatlán.
Vigésimo Tercer Distrito	Con cabecera en Pungarabato y los municipios de Cutzamala de Pinzón y Tlalchapa.
Vigésimo Cuarto Distrito	Con cabecera en San Luis Acatlán y los municipios de Azoyú, Copala e Igualapa.
Vigésimo Quinto Distrito	Con cabecera en Chilapa de Alvarez (parte de la zona urbana y rural) y los municipios de Ahuacuotzingo y Olinalá.
Vigésimo Sexto Distrito	Con cabecera en Acapulco de Juárez (parte de la zona urbana).
Vigésimo Séptimo Distrito	Con cabecera en Tlapa de Comonfort (parte de la zona urbana y rural) y los municipios de Atlamajalcingo del Monte, Metlatónoc y Xalpatlahuac.
Vigésimo Octavo Distrito	Con cabecera en Acapulco de Juárez.

ANEXO 3.

CRONOLOGIA ELECTORAL DEL ESTADO DE GUERRERO

Año	Gobernador	Ley o Reforma
(1848-1850)	Juan N. Alvarez (provisional)	Expedición de la Ley Orgánica para el Arreglo Interior del Estado de Guerrero (1850).
(1850-1851)	Miguel García	
(1851-1852)	Juan N. Alvarez	Expedición de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero (1851).
(1852-1853)	Juan N. Alvarez	
(1853-1855)	Angel Pérez Palacios	
(1855-1856)	Tomás Moreno	
(1856-1857)	Miguel García	
(-1857)	Félix M. Aburto Parra y José M. P. Hernández	
(1857-1858)	Vicente Jiménez	
(1858-1859)	Mario Nava	
(1859-1860)	Vicente Jiménez	
(-1860)	Anselmo Torija	
(1860-1861)	Vicente Jiménez	
(1861-1862)	Mariano Nava	
(-1862)	Anselmo Torija	
(1862-1869)	Diego Alvarez	Expedición de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero (1862).
(1869-1873)	Francisco O. Arce	
(1873-1876)	Diego Alvarez	
(1876-1877)	Vicente Jiménez	
(1877-1881)	Rafael Cuéllar	Expedición de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero (1880).
(1881-1885)	Diego Alvarez	
(-1889)	Francisco O. Arce (interino)	
(-1893)	Francisco O. Arce (interino)	
(-1893)	Manuel Parra	
(-1893)	Marino Ortiz de Montellano	
(1893-1901)	Antonio Mercenario	
(1901-1904)	Agustín Mora	
(-1904)	Carlos Guevara Alarcón	
(-1907)	Manuel Guillén	
(-1907)	Silvano Saavedra	
(1907-1911)	Damián Flores	
(-1911)	Silvano Saavedra	

Año	Gobernador	Ley o Reforma
(-1911)	Teófilo Escudero	
(-1911)	Francisco Figueroa	
(-1913)	José Inocente Lugo	
(1913-1914)	Manuel Zozaya	
(-1914)	Juan A. Dloney	
(-1914)	Jesús A. Salgado	
(-1914)	Julián Blanco	
(-1916)	Simón Díaz	
(1916-1917)	Silvestre G. Mariscal	Expedición de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, fue derogada la del 29 de noviembre de 1880 (1917).
(1917-1918)	Julio Adame	
(1918-1925)	Francisco Figueroa	Expedición de la Ley Orgánica Electoral No. 45 (1920).
(1925-1928)	Héctor F. López	
(1928-1929)	Enrique Martínez	
(1929-1933)	Gabriel R. Guevara	
(1935-1937)	José Inocente Lugo (provisional)	
(1937-1941)	Alberto F. Berber	Reformas a la Ley Orgánica Electoral No. 45, relativo a la elección de Diputados, Padrón Electoral, Junta Revisora, Colegio Electoral (1939).
(-1941)	Carlos R. Carranco C. (provisional)	
(1941-1945)	Gerardo Rafael Catalán C.	
(1945-1951)	Baltazar R. Leyva Mancilla	Expedición de la Ley Electoral que deroga la de 1920 (1946) Reformas a la Ley Electoral, en materia de Derecho de las mujeres para ser electas Regidoras (1948).
(1951-1954)	Alejandro Gómez Maganda	Reformas a la Ley Electoral, referente al Derecho de las mujeres para ser electas Diputadas Locales (1951). Reformas a la Ley Electoral, relativo a la redistribución electoral (1952).

Año	Gobernador	Ley o Reforma
(1954-1957)	Dario L. Arrieta Mateos (sustituto)	Expedición de la Ley Electoral (1956).
(1957-1961)	Raúl Caballero Aburto	
(1961-1963)	Arturo Martínez Adame (interino)	
(1963-1969)	Raymundo Abarca Alarcón	Reformas a la Ley Electoral en materia de Comités Municipales Electorales; División Territorial, Padrón y Listas Electorales; Sección Electoral (1968).
(1969-1971)	Caritino Maldonado Pérez	Reformas a la Ley Electoral, referente a la reducción de edad para votar (1970).
(1971-1975)	Israel Noguera Otero	Reformas a la Ley Electoral en materia de Diputados de Partido (1974).
(-1975)	Javier Olea Muñoz	
(1975-1981)	Rubén Figueroa Figueroa	Reforma a la Ley Electoral, en materia de Diputados de Minoría (1978). Reforma a la Ley Electoral para modificar la base poblacional para integrar los Ayuntamientos e incorpora Regidores de Representación Proporcional. Expedición de la Ley Electoral (1980).
(1981-1987)	Alejandro Cervantes Delgado	Expedición de la Ley Electoral (1983).
(1987-1993)	José Francisco Ruiz Massieu	Reformas a la Ley Electoral, redistribución y se establece un nuevo procedimiento para asignar los Diputados de minoría y las Regidurías de Representación proporcional (1989).Expedición del Código Electoral del Estado (1992). Reforma al Código del Estado en materia de cómputos

Año	Gobernador	Ley o Reforma
(1993-1996)	Rubén Figueroa Alcocer	distritales en la elección de Gobernador (1992).
(1996 -1999)	Angel Heladio Aguirre Rivero	Reforma al Código Electoral; se modifica la integración de los Ayuntamientos y la fórmula de asignación (1996). Reforma al Código Electoral, con relación al proceso de elección de gobernador (1998).

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

A. LIBROS

- Arellano García, Carlos. "Derecho Internacional Privado". 8ª ed. Porrúa, S.A, México, 1986.
- Burgoa, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". 4ª Ed., Porrúa, S.A. México, 1982.
- Bustamante Alvarez, Tomás. "Revolución e Inmigración 1910-1940", en "Historia de Chilpancingo". Asociación de Historiadores de Guerrero, A.C., 1ª. Edic. México, 1999.
- Cabo de la Vega, Antonio De. "El Derecho Electoral en el Marco Teórico y Jurídico de la Representación". 1ª Ed., UNAM, México.
- Carbonell, Miguel. "Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México". 1ª. Ed., UNAM, México, 1998.
- Cárdenas García, Jaime F. "Una Constitución Para la Democracia. Propuestas para un Nuevo Orden Constitucional". 1ª Ed., U.N.A.M., México, 1996.
- ----- "Transición Democrática y Reforma Constitucional en México". UNAM, México, 1994

- Cole, G.H.D. "La Organización Política. Doctrinas y Formas". 7ª reimpression, Fondo de Cultura Económica, México, 1979.
- Cosío Villegas, Daniel, et al. "Historia Mínima de México.", 6ª reimpression, EL Colegio de México, México, 1981.
- Chang Mota, Roberto. "Los Sistemas Electorales" En "Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral". 1a. ed. H. Cámara de Diputados. IFE. TFE, UNAM, México, 1993.
- Dahl, Robert A. "La Democracia y su críticos". 2ª Ed., ediciones Paidós, Barcelona-Buenos Aires, 1993.
- -----"Los Dilemas del Pluralismo Democrático. Autonomía versus Control". 1ª edición en español, Conaculta y Alianza Editorial, 1991.
- Duverger, Maurice. "Los Partidos Políticos". 12ª reimpression (Traducción de Julieta Campos y Enrique González Pedrero), FCE, México, 1990.
- Flores García, Fernando. "El Derecho Electoral Mexicano. Breve Panorama y Reflexiones". En "Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral". 1a. ed. H. Cámara de Diputados. IFE. TFE, UNAM, México, 1993.
- Guy Hermet, et. al. "¿Para qué Sirven las Elecciones?". 2ª reimpression, (Traducción Diana I. Galak), FCE, México, 1992.

- Hobbes, Thomas. "Leviatán o la Materia, Forma y Poder de una República, Eclesiástica y Civil", 9ª. Reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- López Chavarría, José Luis. "Las Elecciones Municipales en México. (Estudio Jurídico-Político)." UNAM, México, 1994.
- Margadant S., Guillermo F. "El Derecho Privado Romano como Introducción a la Cultura Jurídica Contemporánea". 8ª Ed., Editorial Esfinge, S.A., México, 1978.
- "México en el Siglo XX. 1900-1913. Textos y Documentos." T.I. (Mario Contreras y Jesús Tamayo comp.) UNAM, México.
- Moreno, Daniel. "Clásicos de la Ciencia Política". 2ª Ed., Porrúa, S.A., México, 1983.
- -----"Derecho Constitucional Mexicano". 9ª. Ed., Editorial Pax-México, Librería Carlos Césarman, S.A., México, 1985.
- -----"Democracia Burguesa y Democracia Socialista". 2ª Ed., Federación Editorial Mexicana, S.A., México, 1983.
- Nohlen, Dieter. "Los Sistemas Electorales y el Debate sobre Reforma Electoral". 1ª Ed., U.N.A.M., México, 1993.
- Ochoa Campos, Moisés. "La Reforma Municipal". 4ª. Ed., Porrúa, S.A. México, 1985.

- Orozco Gómez, Javier. "El Derecho Electoral Mexicano." 1ª ed. Porrúa, S.A., México, 1993.
- Patiño Camarena, Javier. "Derecho Electoral Mexicano". 1ª Ed., U.N.A.M., México, 1994.
- Pavía Miller, María Teresa. "Centro de Poder 1821-1870", en "Historia de Chilpancingo". Asociación de Historiadores de Guerrero, A.C., 1ª. Edic. México, 1999.
- Pazos, Luis. "La Democracia y los Partidos. Más Allá del Voto." 2ª imp. Editorial Diana, México, 1997.
- Pérez Bautista, Hugo. "Historia del Derecho Electoral Guerrerense. Período 1849-1993." 1ª ed. EDIPSA, México, 1993.
- Porrúa Pérez, Francisco. "Teoría del Estado". 18ª ed., Porrúa, S.A., México, 1983.
- Rabasa, Emilio O. "Historia de las Constituciones Mexicanas." 1ª reimpresión, UNAM, México, 1997.
- Rodríguez Lozano, Amador. "Lo Claroscuro de la Representación Política. Una Visión Jurídica-Politológica Contemporánea". 1ª Ed., UNAM-Senado de la República, México, 1997.
- Rousseau, Juan Jacobo. "El Contrato Social".
- Siéyes, Emmanuel J. "¿Qué es el Tercer Estado?" seguido del "Ensayo Sobre los Privilegios". UNAM, México, 1989.

- Tamayo y Salmorán, Rolando. "Introducción al Estudio de la Constitución.", 2ª Ed., UNAM, México, 1986.
- Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". 28ª ed., Porrúa, S.A., México, 1994.
- -----"Leyes Fundamentales de México. 1808-1989." 15ª ed. Porrúa, S.A., México, 1989.
- Tucídides. "Historia de la Guerra del Peloponeso", Introducción de Edmundo O' Gorman, 5ª. Ed. Porrúa S.A., México, 1998.
- Vega García, Pedro De. "La Crisis de la Representación Política en la Democracia de Partidos". En "Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral". 1a. ed. H. Cámara de Diputados. IFE. TFE, UNAM, México, 1993

B. LEGISLACION

- **Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos.** Prólogo, revisión y comentarios de Miguel Borrell Navarro, Editorial SISTA S.A. DE C.V., México, 2000.
- **Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos.** Comentada, UNAM-PGR, México, 1994.
- **Constitución Política (1857).** En Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México. 1808-1989" 15ª ed. Porrúa, S.A., México, 1989.
- **Acta Constitutiva y de Reformas (1847).** En Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México. 1808-1989" 15ª ed. Porrúa, S.A., México, 1989.
- **Bases Orgánicas de la República Mexicana (1843).** En Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México. 1808-1989" 15ª ed. Porrúa, México, 1989.
- **Bases y Leyes Constitucionales (1835-1836).** En Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México. 1808-1989" 15ª ed. Porrúa, México, 1989.
- **Constitución Federal de 1824.** En Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México. 1808-1989" 15ª ed. Porrúa, S.A., México, 1989.

- **Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (1814).** En Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México. 1808-1989" 15ª ed. Porrúa, S.A., México, 1989.
- **Constitución Política de la Monarquía Española (1812).** En Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México. 1808-1989" 15ª ed. Porrúa, S.A., México, 1989.
- **Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y otros Ordenamientos Legales.** Instituto Federal Electoral, 1ª. Edic., México, 1996.
- **Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Comentado.** Instituto Federal Electoral, Secretaría de Gobernación, México, 1991.
- **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.** Consejo Estatal Electoral, 1ª ed. México, 1998.
- **Constitución Política del Estado de Guerrero.** Comisión Electoral del Estado, México, impreso en los talleres gráficos del Gobierno del Estado, 1980.
- **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero (1917).** En "Las Constituciones del Estado de Guerrero." David Cienfuegos Salgado, (comp.), 1ª ed. Fundación Académica Guerrerense, A.C., México, 1996.

- **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero (1851).** En "Las Constituciones del Estado de Guerrero." David Cienfuegos Salgado, (compilador), 1ª ed. Fundación Académica Guerrerense, A.C., México, 1996.
- **Ley Orgánica Provisional Para el Arreglo Interior del Estado de Guerrero (1850).** En "Las Constituciones del Estado de Guerrero." David Cienfuegos Salgado, (comp.), 1ª ed. Fundación Académica Guerrerense, A.C., México, 1996.
- **Código Electoral del Estado de Guerrero.** Consejo Estatal Electoral, [s.e], México, 1999.
- **Código Electoral del Estado de Guerrero,.** En Julián Bernal, César Et. Al. (comp.). "Legislación Electoral del Estado de Guerrero", 1ª. Edic. Fundación Académica Guerrerense, A.C. Chilpancingo, 1998
- **Código Electoral del Estado de Guerrero, número 264.** Consejo Estatal Electoral, [s.e], México, 1998.
- **Código Electoral del Estado de Guerrero, Número 264, 1ª Ed.,** Consejo Estatal Electoral, México, 1996
- **Ley Electoral del Estado de Guerrero número 486,** Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, Número 70, Año LXIV, del 2 de septiembre de 1983

- **Ley Electoral del Estado de Guerrero número 323**, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, Número 6, T. II, Año LXI, del 6 de febrero de 1980

- **Ley Electoral del Estado de Guerrero Número 78**, Periódicos Oficiales del Gobierno del Estado de Guerrero, Números 22 y 23, año XXXVII, del 30 de mayo y 6 de junio de 1956

- **Ley Electoral del Estado de Guerrero Número 86**, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, Número 39, Año XXVIII, del 25 de septiembre de 1946

- **Ley Electoral número 45**. Publicada en los Periódicos Oficiales del Gobierno del Estado de Guerrero, números 41 y 42, correspondientes a los días 9 y 16 de octubre de 1920, respectivamente, consultables en el "Archivo Histórico Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Gobierno del Estado de Guerrero.

- **Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero, número 144**. Tribunal Electoral del Estado, 1ª ed. México, 1998.

- **Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado, número 145**. Tribunal Electoral del Estado, 1ª ed. México, 1998.

- **Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero**. Compilación, cotejo y sistematización cronológica de las reformas realizada por el Lic. Melquiades Olmedo Montes, ACOPA editores e impresores, México, 1999

- **Ley Orgánica del Municipio Libre número 675**, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, Número 11, Año LXV, del 7 de febrero de 1984
- **Ley Orgánica del Municipio Libre No. 108**, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, Número 38, Año LV, del 18 de septiembre de 1974
- **Ley Orgánica del Municipio Libre número 111**. Versión Publicada por la imprenta del Gobierno del Estado, México, 1956. Consultable en el "Archivo Histórico Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Gobierno del Estado de Guerrero."
- **Ley del Municipio Libre No. 30** Periódicos Oficiales del Gobierno del Estado de Guerrero, números 42 y 43, año I, de 13 y 20 de diciembre de 1919.

C. DOCUMENTALES

- **“Calendario Electoral”**. Consejo Estatal Electoral, México, 1999, archivo del C.E.E.
- **“Concentrado de Casillas Básicas, Contiguas y Extraordinarias”**. Consejo Estatal Electoral, México, 1999, archivo del C.E.E.
- **“Censo de Población y Vivienda 1995. Perfil Sociodemográfico”**. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1ª. Edic., México, 1997.
- **“Elección de Ayuntamientos”** Consejo Estatal Electoral, [s.a], archivo del C.E.E.
- **Libro de Actas, correspondiente al Proceso Electoral 1999, para Renovar Ayuntamientos y Diputados al H. Congreso del Estado**, Archivo del Consejo Estatal Electoral, 1999
- **“Memoria 1999. Elección de Gobernador”**. Consejo Estatal Electoral, 1ª. Ed., México, 1999.
- **“Proceso Electoral ‘96. Ayuntamientos y Diputados. Guerrero. Memoria.”** Consejo Estatal Electoral, 1ª ed., México, 1996.
- **“Proceso Electoral 1999. Numeralia”**. Consejo Estatal Electoral, 1999, archivo del C.E.E. [s.p.]
- **“Registro de Representantes ante Casillas y Generales por Partido Político”**. Consejo Estatal Electoral., 1999, archivo del C.E.E.

- **“Resultados Finales de la Elección de Ayuntamientos Conforme a las Resoluciones Emitidas por el T.E.E. y el T.R.I.F.E”, Consejo Estatal Electoral, México, [s.f], Archivo del C.E.E.**

D. DICCIONARIOS

- **"Diccionario Electoral"**, San José, CAPEL, Serie Elecciones y Democracia.
- **"Enciclopedia Jurídica Omeba"**. Bibliográfica Omeba, Editores Libreros, Buenos Aires, 1968.
- Moreno, Daniel. **"Diccionario de Política"**. 1ª Ed., Porrúa, México, 1980.
- Cook, Chris. **"Diccionario de Términos Históricos"**, voz "regidores", 1ª. Edic. en español, Altaya S.A., 1997, T. II, España, 1997
- **"Diccionario Universal de Términos Parlamentarios"** 2ª. Ed. Miguel Angel Porrúa, Librero-Editor, México, 1998
- Dosamantes Terán, Jesús Alfredo. **"Diccionario de Derecho Electoral"**. Porrúa, S.A., México, 2000.