



CRV-XII-22-19

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

CONGRESO REDIPAL VIRTUAL XII

*Red de Investigadores Parlamentarios en Línea
Junio-noviembre 2019*

Ponencia presentada por

Alfredo Sainez Araiza

“INTEGRACIÓN Y EL SISTEMA ELECTORAL DE LOS AYUNTAMIENTOS EN MÉXICO”

Junio 2019

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,
México, DF. Teléfonos: 018001226272; (+52 ó 01) 55 50360000, Ext. 67032, 67034
e-mail: redipal@congreso.gob.mx

INTEGRACIÓN Y EL SISTEMA ELECTORAL DE LOS AYUNTAMIENTOS EN MÉXICO

Alfredo Sainez Araiza ¹

Resumen

En el devenir histórico los conceptos y las categorías políticas han cambiado su significado. Más aún, por el texto, contexto e intencionalidad de los autores que los escriben y de quién o quiénes interpretan las connotaciones; las formas de organización política han estado en función tanto de las dimensiones espaciales como temporales; así lo denotan los municipios, particularmente, sus órganos de gobierno: los ayuntamientos.

Este año de 2019 es especial para toda la sociedad mexicana, fundamentalmente, porque se cumplen un aniversario significativo: ¡Quinientos Años del Municipio Mexicano 1519-2019!, luego de haber habido el primer ayuntamiento en nuestro país, la Villa Rica de la Veracruz, el 22 de abril de 1519. Circunstancia oportuna, para analizar de manera retrospectiva y prospectiva la evolución del Municipio, Ayuntamiento y Sistema Electoral, en razón de su estrecha relación en los distintos momentos y espacios históricos de México, desde la venta de cargos municipales hasta la elección de ayuntamientos, ya sea, a través de un sistema de mayoría relativa y-o representación proporcional.

Palabras clave: municipio, ayuntamiento, sistema electoral, sistema de mayoría relativa, representación proporcional.

Sumario: *I. Antecedentes del municipio, ayuntamiento y sistema electoral; II. Marco constitucional del municipio mexicano; III. Reformas del artículo 115 constitucional. IV. Conclusiones.*

¹ Miembro fundador de la Redipal. Politólogo egresado de la FCP y S de la UNAM; catedrático de la Universidad de Guanajuato; director de Análisis y Prospectiva Legislativa del Inileg del Congreso del Estado de Guanajuato, México. Correo electrónico: alfredosainez@hotmail.com

I. Antecedentes del municipio, ayuntamiento y sistema electoral

El origen del municipio como forma de organización política-social es muy remoto. Existen indicios que, en pueblos con un alto grado de civilización, como Grecia, Roma o el Imperio Azteca, las sociedades tenían formas de agruparse que aun cuando recibían distintas denominaciones presentaban rasgos distintivos de la institución municipal.¹

Época prehispánica

El municipio como «centro de población» existe en el territorio mexicano desde la época prehispánica, se les denominaba «calpullis» y fungían como una organización social y territorial autosuficiente, en los que las personas que los integraban producían o recolectaban lo necesario para su bienestar. Éstos eran gobernados por un consejo de ancianos, compuesto por los jefes de las familias que integraban el clan. Este consejo de ancianos –especie de consejo municipal, era la expresión social local– designaban por elección a funcionarios que tenían facultades ejecutivas, y de carácter administrativo y judicial.²

Etapas de la conquista y colonia

Durante la conquista de México, el 22 de abril de 1519, se fundó el primer ayuntamiento, en la Villa Rica de la Veracruz; dos años más tarde, a la caída de Tenochtitlan, Cortés fundó el 13 de agosto de 1521, en Coyoacán, el segundo ayuntamiento que fue a su vez el primero metropolitano.³

En la colonia, los primeros municipios surgieron, no como una organización política producto de exigencias locales, sino como institución jurídico-política de dominación, como título legalizador de los conquistadores.⁴ En este periodo, la Nueva España fue dividida en reinos y gobernantes, y cada uno de aquellos y éstos se subdividía en Provincias. Cada provincia contaba con la diversidad de pueblos que debían tener una cabecera, en las

¹ Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario. (1979). *Elementos jurídico-históricos del municipio en México*. México: Unam.

² Ovalle Favela, José. (1985). Algunas consideraciones sobre el municipio mexicano. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, XXVIII, 781. Los funcionarios del *calpulli* eran: el *teachcauhuna* o pariente mayor (dirigían la administración de la localidad); el *tecuhtli* (encargado militar); los *tequitlatos* (dirigían los trabajos comunales); los *calpizques* (recaudaban los tributos); *tlacuilos* (escribanos o pintores de jeroglíficos); y, los sacerdotes y médicos hechiceros (encargados de la salud).

³ Hernández-Gaona, Pedro Emiliano. (1991). *Derecho Municipal*. México: Unam.

⁴ Ovalle Favela, José. (1985). Algunas consideraciones sobre el municipio mexicano. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, XXVIII, 782.

cuales debía implantarse obligatoriamente un cabildo o ayuntamiento, que fue la entidad de gobierno más pequeña de la administración política hispana.⁵

En esta época del virreinato, existían cabildos indígenas y cabildos españoles: los primeros, únicamente debían tener funcionarios indígenas, en razón de que los habitantes de la comunidad no reconocían autoridad de los españoles y los puestos de los funcionarios eran por elección, las cuales se hacían anualmente en presencia del cura; y, los segundos, en los primeros años de la conquista, tuvieron cierta independencia en relación con la metrópoli y la forma de elección de los cabildos españoles, inicialmente, los jefes de las expediciones fueron electos por sus compañeros, o bien se autonobraban representantes del ayuntamiento.

A mediados del siglo XVI, por disposición de España, se estableció que los cargos municipales se vendieran (escribano de cabildo, alguaciles mayores, depositarios y fieles ejecutores); únicamente los alcaldes ordinarios eran elegidos por elección popular.

En el siglo XVIII, bajo el gobierno de Carlos III, se efectuó una transformación gubernamental, al establecerse el sistema de intendencias, en donde los intendentes limitaron las decisiones de los ayuntamientos novohispanos en materia de finanzas públicas y, consecuentemente, se deterioró la autonomía hacendaria en los municipios, en razón de que los intendentes tuvieron como función el control de las cuentas municipales.⁶

Etapas de la Independencia de México

En los albores de la independencia de México, se formuló el marco jurídico de la nueva organización política mexicana con la *Constitución Política de la Monarquía Española* de 1812, la cual dedica todo el primer capítulo de su título VI al tema de los ayuntamientos, como forma de gobierno de los pueblos, y aun cuando no hace mención expresa del municipio, sí hace referencia a los empleos y a las ordenanzas municipales en sus artículos 319 y 321, respectivamente. En cuanto a la organización e integración de los Ayuntamientos, señalaba que “para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos del alcalde ó alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el gefe (*sic*) político donde lo hubiere, y en su defectos (*sic*) por el alcalde ó el primer nombrado entre éstos si hubiere dos.” (art. 309).

⁵ Hernández-Gaona, Pedro Emiliano. (1991). *Derecho Municipal*. México: Unam.

⁶ Centro Nacional de Estudios Municipales. (1985). *Historia del municipio en México*. Centro Nacional de Estudios Municipales, 1, 17.

La también llamada *Constitución de Cádiz* estableció la elección como método para la sucesión de cargos en el Ayuntamiento: “Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación.” (art. 312). En este tenor, las elecciones eran de manera indirecta y en segundo grado, en donde los ciudadanos de cada pueblo todos los años en el mes de diciembre elegían a los electores (art. 313) y, posteriormente, éstos elegían “en el mismo mes á (sic) pluralidad absoluta de votos el alcalde ó (sic) alcaldes, regidores, y procurador ó (sic) procuradores síndicos, para que entre á (sic) ejercer sus cargos el 1º de enero del siguiente año.” (art. 314)

La regulación del municipio en el devenir de los textos constitucionales de nuestro país, se inicia en el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, sancionado en Apatzingán (22 de octubre de 1814), que en el artículo 208 dispuso: “En los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernadores y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, miéntras (sic) no se opte otro sistema; á reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos.” No obstante, la Constitución de Apatzingán no tuvo vigencia en nuestro territorio.

Al consumarse la independencia de México en 1821, se dio el *Plan de Iguala*, el cual reconoció la existencia de los ayuntamientos, pero dejó subsistentes las normas establecidas en la Constitución española de Cádiz.⁷

En este contexto, surgió el *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano* (18 de diciembre de 1822) que otorgó vigencia a las leyes, ordenes y reglamentos promulgados hasta el 24 de febrero de 1821 con el Plan de Iguala. Este Reglamento, aludía a la celebración de las elecciones para ayuntamientos en su artículo 24, al signar que, “las elecciones de ayuntamientos para el año de 1823, se harán con arreglo al decreto de la Junta nacional instituyente de trece del próximo pasado noviembre, y éstas y las de los diputados y demás que deben hacerse en lo sucesivo, se sujetarán á (sic) la ley de elecciones que se está formando por la misma junta, y circulará el gobierno oportunamente.”

⁷ Hernández-Gaona, Pedro Emiliano. (1991). *Derecho Municipal*. México: Unam.

II. Marco constitucional del municipio mexicano

Acta Constitutiva y la Constitución Federal de 1824

El Acta Constitutiva y la Constitución Federal de 1824 no se ocuparon del municipio ni del ayuntamiento, tal vez debido “a que la situación política obligó a los federalistas a prestar excesiva atención a la empresa de organizar los estados, dejando de lado la legislación de los municipios.”⁸ Con ello, se dejó en absoluta libertad a los estados para organizar sus gobiernos y administraciones; así lo denota, el artículo 161 de la Constitución Federal que confiere a los estados la obligación “de organizar su gobierno y administración interior sin oponerse á (sic) esta constitución ni á (sic) la acta constitutiva.” (frac. I). Para muestra basta un botón:

La Constitución Política del Estado Libre de Guanajuato de 1826, en el artículo 5º, prescribía:

“El estado se dividará (sic) en departamentos: estos en partidos: y los partidos en municipalidades. El distrito de los unos y de las otras, se demarcará (sic) por una ley constitucional.”

El artículo 146º de esta Constitución establecía que el gobierno interior de los pueblos del estado de Guanajuato era propio de los ayuntamientos, los cuales habría:

“Primero. En todas las ciudades, villas, y cabeceras de partido.
Segundo. En todos los pueblos del mismo estado que tengan tres mil habitantes y un competente número de vecinos aptos para desempeñar, à (sic) juicio del gobierno, las cargas consiguientes à (sic) toda municipalidad.
Tercero. En los demás lugares de menor población en que el congreso lo disponga, por circunstancias particulares que lo requieran.”

Asimismo, el art. 149º de la Constitución en comento, señalaba:

“Todo ayuntamiento se compondrá de regidores y procuradores síndicos, presididos por el gefe (sic) de policía ó (sic) por el alcalde primero, y se elegirá el tercer domingo de diciembre de todos los años, por los individuos que al efecto nombren las juntas electorales municipales (...).”

⁸ Centro Nacional de Estudios Municipales. (1985). *Historia del municipio en México*. Centro Nacional de Estudios Municipales, 1, 30

Este ordenamiento en el artículo 159º constitucional dejaba en manos de la ley las atribuciones y composición de los ayuntamientos:

“La ley demarcará la estencion (sic) y límites de estas atribuciones, el número de alcaldes de los pueblos, el de regidores, y procuradores síndicos de que deban componerse los ayuntamientos, y todo cuanto corresponda al bien estar de las municipalidades del estado.”

Posteriormente, en el decreto número 156 del 27 de abril de 1832,⁹ prevalece la forma indirecta de elegir a los representantes y se establecía que para las elecciones municipales, el Ayuntamiento de cada uno de los pueblos del Estado tenía que dividir los distritos en secciones de manera proporcional, de modo que no incluyeran más de mil habitantes ni menos de quinientos, fijando además con posible precisión y claridad, los límites de cada sección, los cuales debían estar ordenados en la forma que estimaran conveniente.

Al respecto, José Arturo Rodríguez Obregón –de una revisión que hace Eduardo Castellanos Hernández, de las constituciones estatales, emitidas entre los años de 1825 y 1835 en el marco de la Constitución federal de 1824–, nos señala “algunas características de la integración de los ayuntamientos y de los sistemas electorales de esa época:

- Los ayuntamientos se integraban con alcaldes o jueces de paz, regidores y síndicos. Para algunos municipios, se contemplaban hasta tres alcaldes.
- La duración de los cargos, en la mayoría de los casos, era por un año.
- Las elecciones eran indirectas, por lo general en segundo grado, y en algunos casos se requería mayoría absoluta de votos de los electores, por lo que se preveía una segunda vuelta electoral.”¹⁰

Siete Leyes Constitucionales

Con las denominadas *Siete Leyes Constitucionales*, promulgadas el 30 de diciembre de 1836, se sentaron las bases de funcionamiento de un nuevo régimen centralista. El territorio de la república fue dividido en departamentos –que debían contar con un ayuntamiento

⁹ Archivo Histórico del Congreso del Estado, Fondo Poder Legislativo. Sección: Decretos. Colocación 100.3-6 V1E2.323.

¹⁰ Rodríguez Obregón, José Arturo. (2005). *Sistemas electorales y democratización de los gobiernos municipales*. Querétaro, México: Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, A.C.-Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España, A.C.58

electo popularmente—, subdivididos en distritos y éstos en partidos. Al respecto, los artículos 22 y 23 de la Sexta Ley Constitucional denominada, “División del territorio de la República y gobierno interior de los pueblos”, respectivamente, establecieron los lugares en donde habría ayuntamientos y la forma de elección; así como el número de integrantes como máximo:

“Artículo 22. Habrá Ayuntamientos en las capitales de Departamentos, en los lugares en que los había el año de 1808, en los puertos cuya población llegue á (sic) cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil (...).

Artículo 23. Los Ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de Alcaldes, Regidores y Síndicos, se fijará por las Juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador, sin que puedan exceder los primeros de seis; los segundos de doce, y los últimos de dos.”

Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos

El *Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos*,¹¹ expedido el 20 de marzo de 1837, contemplaba los lugares en que debía haber un Ayuntamiento, integración y duración de los mismos:

“Art. 122. Habrá ayuntamiento en las capitales de departamento, e n los lugares en que lo había el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas y en los pueblos que en sí mismos sin su comarca tengan ocho mil.

Art. 125. El número de alcaldes, regidores y síndicos se fijará por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador, sin que puedan exceder los primeros de seis, los segundos de doce y los últimos de dos.

Art. 127. Los alcaldes se renovarán todos los años, los regidores únicamente en su mitad, y lo mismo los síndicos donde haya dos, saliendo los más antiguos. Si solo hubiere uno, se renovará cada año.”

Bases Orgánicas de la República Mexicana

Las *Bases Orgánicas de la República Mexicana* de 1843, aludían a las municipalidades como parte de la división territorial de la República. Al respecto, el art. 4, dice a la letra: “El

¹¹ Decreto para el Arreglo Interior de los Departamentos Ministerio de los Interior.

territorio de la República se dividirá en departamentos, y éstos en distritos, partidos y municipalidades (...).

Asimismo, el art. 134, frac. X, de estas Bases Orgánicas asignaba a las Asambleas departamentales la facultad para establecer funcionarios municipales: “Hacer la división política del territorio del departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales (...).”

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857

No fue sino con la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, cuando se consagró la organización y el régimen político del país, como una República representativa, democrática, federal y popular.

El art. 35, fracs. I y II de esta Constitución reconocieron los derechos políticos activo y pasivo, respectivamente, de los ciudadanos; es decir, de votar y poder ser votado para todos los cargos de elección popular entre otras prerrogativas. En contraste, el art. 36, frac. I, establecía la obligación de todo ciudadano de inscribirse en el padrón de su municipio, *manifestando la propiedad que tiene, ó (sic) la industria, profesión ó (sic) trabajo de que subsiste.*

Este ordenamiento no elevó a rango constitucional el régimen municipal –debido “al mismo concepto federalista de libertad de los estados para lo concerniente a su régimen interior”¹² –, y solamente se ocupó del municipio en el Distrito Federal y en los territorios, para establecer la forma popular de la elección de las autoridades municipales. Al respecto, el art. 72, frac. VI, facultaba al congreso “para el arreglo interior del Distrito federal y Territorios, teniendo como base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.” Consecuentemente, la estructura y el sistema de elección de los ayuntamientos quedaron reservados para los estados. Para muestra basta otro ejemplo:

En la Constitución Política del estado de Guanajuato de 1861, se plasmaría para su régimen interior la forma de un gobierno republicano, representativo (y) popular (art. 33). Asimismo, los ayuntamientos tendrían el derecho de iniciar leyes (art.49); y, el Jefe de Policía tendría la facultad de presidir al Ayuntamiento (art. 68-1^a).

En relación con las municipalidades esta Constitución Política preveía:

¹² Rodríguez Obregón, José Arturo. (2005). *Sistemas electorales y democratización de los gobiernos municipales*. Querétaro, México: Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, A.C.- Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España, A.C, 62.

- Que los ayuntamientos estarían a cargo del gobierno interior de los pueblos del Estado, *cuyas corporaciones deberán ecsistir (sic) en todas las cabeceras de Partido. En los otros pueblos se elegirán popularmente uno o dos Alcaldes y un síndico procurador; y en los puntos en donde hubiere un número considerable de personas, á (sic) juicio del Gobierno, el Jefe de Policía del Partido á donde aquellos pertenezcan, nombrará uno ó (sic) dos alcaldes auxiliares y otros tantos tenientes, según las circunstancias de la población* (art. 69);
- Que a través de la elección directa serían nombrados los ayuntamientos, los cuales se *renovarán por mitad cada año, y se compondrán de un número de personas que no sea menor de cinco ni esceda (sic) de quince. Serán presididos por el Regidor más antiguo, siempre que faltare el jefe de policía* (art. 70);
- Que *para ser miembro del Ayuntamiento se necesita ser Ciudadano Guanajuatense en el ejercicio de sus derechos, saber leer y escribir, y tener vecindad y dos años de residencia en el pueblo en que se haga la elección* (art. 71);
- Que *las vacantes de los Regidores y Síndicos procuradores serán reemplazadas de la manera que la determine la ley* (art. 72); y,
- Que no pueden ser miembros del Ayuntamiento, *ningún empleado público ni los ministros de cultos permitidos...* (art. 73).

Estatuto Provisional del Imperio Mexicano

Con el *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano*, emitido 10 de abril de 1865, las municipalidades –en donde funcionaban los ayuntamientos–formaban parte de los distritos y, éstos a su vez, de los departamentos en que estaba dividido el país. En relación con la integración y elección de las autoridades municipales, el Estatuto contemplaba lo siguiente: *Cada población tendrá una administración municipal propia y proporcionada al número de sus habitantes* (art.36); *la administración municipal estará a cargo de los alcaldes, ayuntamientos y comisarías municipales* (art.37); *los alcaldes ejercerán solamente facultades municipales. El de la capital será nombrado y removido por el Emperador; los demás por los prefectos en cada departamento, salvo la rectificación soberana* (art.38); y, *los ayuntamientos formarán el Consejo del municipio, serán elegidos popularmente en elección directa y se renovarán por mitad cada año* (art. 43).

Una vez restaurada la República, en 1867, José Arturo Rodríguez Obregón, sostiene que “el gobierno municipal fue cada vez mayormente controlado por las autoridades ejecutivas estatales, acentuándose el dominio de los jefes políticos, particularmente durante los años en que gobernó Porfirio Díaz. Durante el último tercio del siglo XIX, no existió en las constituciones estatales un mismo tipo de elección para las autoridades municipales.”¹³

En este sentido, nos ilustra con las constituciones de los estados de Yucatán y Querétaro: “Mientras que la Constitución de Yucatán, expedida en enero de 1870, contemplaba la elección popular directa de los ayuntamientos, en la del estado de Querétaro, publicada el 5 de febrero de 1869 se disponía la elección indirecta y una nueva integración del ayuntamiento”.¹⁴

Durante la época del Porfiriato (1877-1911), la elección de los ayuntamientos, en su mayoría, fue directa; aunque siendo las jefaturas políticas –originadas en la Constitución de Cádiz– dependientes de los ejecutivos estatales, Porfirio Díaz, “ahogó por completo la vida municipal, controlando incluso las mismas elecciones municipales.”¹⁵

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, erigió al municipio libre como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, y como bases para la organización del Distrito Federal y los territorios federales, encomendando la administración de los municipios a los ayuntamientos de elección popular directa; así lo confirma, el texto original del artículo 115 constitucional, que aprobó en Constituyente de 1917:

“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 siguientes bases:

“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.”

¹³ Rodríguez Obregón, José Arturo. (2005). Sistemas electorales y democratización de los gobiernos municipales. Querétaro, México: Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, A.C.-Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España, A.C., 64.

¹⁴ Ídem.

¹⁵ Ídem.

En este contexto, los estados de la República expidieron nuevas constituciones a fin de adecuar su marco jurídico con la Carta Magna. En este tenor, la *Constitución Política para el estado de Guanajuato* de 1917 –promulgada y publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Guanajuato, respectivamente, el 16 de septiembre y 18 de octubre de 1917–, no es ajena a esta tendencia, al plasmar y adoptar en su texto original el régimen político, el municipio libre, la elección directa para la integración de los ayuntamientos, entre otros aspectos:

- “El Gobierno del Estado es republicano, representativo y democrático, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio libre” (art. 26);
- “Los miembros de (...) los Poderes Municipales, serán nombrados popularmente y en elección directa. De entre los miembros del Ayuntamiento, se elegirá, por los demás, un Presidente que será el del Municipio. Los Magistrados y los Jueces de Partido, serán nombrados por la Legislatura, y los Municipales y los Jurados por los respectivos Ayuntamientos” (art. 32);
- “Los Ayuntamientos se compondrán del número de Munícipes que a su juicio sean bastantes para atender a los diversos ramos de su administración; pero en ningún caso, este número será menor de siete ni mayor de quince. Por cada munícipe propietario se nombrará un suplente” (art. 73);
- “La libertad Municipal no tendrá más límites que los señalados en la Constitución Federal y en la presente” (art. 74.);
- “La administración de los Municipios será colectiva: en consecuencia, el Presidente solo tendrá el carácter de ejecutor de las resoluciones de la Corporación” (art.75);
- “Los Ayuntamientos se renovarán en su totalidad cada año; pero los Presidentes Municipales serán designados cada cuatro meses, pudiendo ser reelectos” (art.76); y,
- “Los Munícipes propietarios, de conformidad con el artículo 32 de esta Constitución, designarán de entre ellos mismos, un Presidente, que será el del Municipio” (art. 77).

III. Reformas del artículo 115 constitucional

El artículo 115 de nuestra Carta Magna ha sido reformado 16 veces desde su texto original, publicado el 5 de febrero de 1917, hasta la última reforma publicada en el *Diario Oficial de*

la Federación, en los primeros días del mes de junio de 2019¹⁶, a saber: la primera, el 20 de agosto de 1928; la segunda, el 29 de abril de 1933; la tercera, el 8 de enero de 1943; la cuarta, el 12 de febrero de 1947; la quinta, el 17 de octubre de 1953; la sexta, el 6 de febrero de 1976; la séptima, el 6 de diciembre de 1977; la octava, el 3 de febrero de 1983; la novena, el 17 de marzo de 1987; la décima, el 23 de diciembre de 1999; la onceava, el 14 de agosto de 2001; la doceava, el 18 de junio de 2008; la treceava, el 24 de agosto de 2009; la catorceava, el 10 de febrero de 2014; la quinceava, el 29 de enero de 2016; y, la última reforma, 6 de junio de 2019.

No obstante, nos referiremos sólo a las reformas relacionadas con la integración y elección de los miembros del ayuntamiento como son:

- La segunda, publicada el 29 de abril de 1933, que estableció el principio de no reelección relativa para los integrantes de los ayuntamientos;
- La séptima, publicada el 6 de diciembre de 1977, la cual introdujo el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios, que a la letra dice: De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá (...) el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos cuya población sea de 300 mil o más habitantes” (Frac. III, Párrafo Nueve);
- La octava reforma, publicada el 3 de febrero de 1983, que eliminó el requisito poblacional para el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos, extendiéndose dicho principio a todos los municipios del país;
- La novena reforma, publicada el 17 de marzo de 1987, que mantuvo las bases generales de organización municipal en el artículo 115 constitucional y pasó las relacionadas con las entidades federativas al artículo 116 constitucional. Para ello se modificó la fracción octava: “Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.”
- La décima reforma, publicada el 23 de diciembre de 1999, alude al sistema de elección directa e integración del ayuntamiento: “Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un

¹⁶ FUENTE: Portal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_238_06jun19.pdf

Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine...” (Frac. I, Párrafo Primero):

“Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley” (Frac. I, Párrafo Cuatro);

“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” (Frac. I Párrafo Quinto);

- La décimo cuarta reforma, publicada el 10 de febrero de 2014, en materia político-electoral, incorporó nuevas características para el régimen interior de los estados y la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos:

“Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre...” (art.115); y,

“Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato” (frac. I, Párrafo Segundo).

- La décimo sexta reforma, publicada el 6 de junio de 2019, incorporó el principio de paridad para la elección e integración del Ayuntamiento:

-

“I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio

de paridad. 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.”

Al respecto, cabe destacar, que la *Constitución Política para el Estado de Guanajuato* se adelantó a la reforma de nuestra Carta Magna e integró la paridad de género con la reforma al Artículo 17, Apartado A, publicada el 4 de abril de 2017, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, que a la letra dice: “Los partidos políticos son entidades de interés público y tienen como fin (...) establecer las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en las candidaturas a diputados al Congreso del Estado, a Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores.” En este tenor, el Congreso del Estado de Guanajuato armonizó la *Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado*, e integró la figura de paridad de género en diversos artículos, entre los que destaca el artículo 22, que a la letra dice: “Cada partido político determinará y hará públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas a diputados, presidentes municipales, síndicos y regidores tanto por el principio de mayoría relativa como por el principio de representación proporcional, estos deberán ser objetivos y asegurar condiciones de igualdad entre géneros y observar las reglas de paridad establecidas en la Constitución del Estado y en esta Ley.”

IV. Conclusiones

Con base en el análisis del histórico y constitucional que nos han regido durante estos tres siglos, se puede apreciar la evolución de los municipios, ayuntamientos y el sistema electoral en los siguientes aspectos:

- El origen del municipio como forma de organización política-social es muy remoto y asemeja a lo que en la época prehispánica se conoce como «calpulli»; sin embargo, en la época de la colonia los primeros municipios surgieron, no como una organización política producto de exigencias locales, sino como institución jurídico-política de dominación; es decir, título legalizador de los conquistadores. Posteriormente, surgieron la ciudad y municipalidades como denominaciones afines al municipio y parte de la división territorial de la República. No fue sino con la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 1917, cuando se erigió al municipio libre como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados.

- El concepto de municipio ha tenido diferentes definiciones; sin embargo, se coincide en que los elementos que caracterizan e identifican la constitución del municipio son: población, territorio y gobierno (ayuntamiento);
- El ayuntamiento como órgano de gobierno ha evolucionado y desarrollado, tanto en su integración como en el sistema de elección, desde que se fundó el primer ayuntamiento, en la Villa Rica de la Veracruz (el 22 de abril de 1519) hasta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que encomendó a los ayuntamientos la administración de los municipios.
- En suma, se pueden destacar las siguientes transiciones:

El tránsito de un sistema de elección de ayuntamientos indirecto en segundo grado a un sistema de elección de ayuntamientos directo y en primer grado. En los albores de la Independencia de México, de acuerdo con la *Constitución Política de la Monarquía Española* de 1812, las elecciones de los ayuntamientos eran de manera indirecta y en segundo grado. En este tenor, la *Constitución Política del Estado Libre de Guanajuato* de 1826, señalaba que los integrantes de los ayuntamientos –*regidores y procuradores síndicos, presididos por el jefe (sic) de policía ó (sic) por el alcalde primero*– eran elegidos de manera indirecta y en segundo grado “el tercer domingo de diciembre de todos los años, por los individuos que al efecto nombren las juntas electorales municipales...” (art.149º). Cabe señalar, que el art. 159º de la primera Constitución guanajuatense, dejaba en manos de la ley, las atribuciones y composición del ayuntamiento. No fue sino, hasta con el *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano*, emitido 10 de abril de 1865, que las elecciones para ayuntamientos se realizaron de manera directa y en primer grado: *los ayuntamientos formarán el Consejo del municipio, serán elegidos popularmente en elección directa y se renovarán por mitad cada año* (art. 43). Posteriormente, con la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917*, los ayuntamientos fueron electos de manera directa: “Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.” (art. 115, frac. I); y,

El tránsito de un sistema de elección de ayuntamientos mayoritario a un sistema de elección mixto. El sistema de elección de ayuntamientos mayoritario prevaleció durante todo el siglo XIX y las 7 primeras décadas del XX en nuestro país. Con la séptima reforma al artículo 115 constitucional, publicada el 6 de diciembre de 1977, se introdujo el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios, que a la letra dice: *De*

acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá (...) el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos cuya población sea de 300 mil o más habitantes (Frac. III, Párrafo Nueve). Con la octava reforma del artículo en comento, publicada el 3 de febrero de 1983, que eliminó el requisito poblacional para el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos, se extendió dicho principio a todos los municipios del país. Posteriormente, con la novena reforma a este precepto, publicada el 17 de marzo de 1987, se mantuvieron las bases generales de organización municipal en el artículo 115 constitucional y pasó las relacionadas con las entidades federativas al artículo 116 constitucional. Para ello se modificó la fracción octava, que a la letra dice: "Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios."

Es importante hacer notar, que el sistema de representación proporcional se consideraba para la elección de los ayuntamientos, y no únicamente para los regidores.

A partir de estos elementos, es posible advertir cómo se forjó el pluralismo ideológico en la arena de los ayuntamientos dando como resultado, fundamentalmente, la competencia entre las fuerzas políticas que han incidido en la transición democrática y la configuración de los sistemas de partido en los ayuntamientos de nuestro país. Pero ¿hasta que punto se ha cumplido con el principio de paridad de género en la integración de los ayuntamientos en México?

Sin duda, esta última cuestión es una asignatura pendiente habrá que observar en las próximas elecciones municipales.

Fuentes consultadas

- Archivo Histórico del Congreso del Estado, Fondo Poder Legislativo. Sección: Decretos. Colocación 100.3-6 V1E2.323.
- Carbonell, Miguel (2004). *Constituciones Históricas de México*. Porrúa-Unam.
- Centro Nacional de Estudios Municipales. (1985). *Historia del Municipio en México*. Centro Nacional de Estudios Municipales, 1.
- Constitución Política del Estado Libre de Guanajuato de 1826
- Constitución Política del Estado de Guanajuato 1861
- Constitución Política para el Estado de Guanajuato 1917
- Decreto para el Arreglo Interior de los Departamentos Ministerio de los Interior.
- Hernández-Gaona, Pedro Emiliano. (1991). *Derecho Municipal*. México: Unam.
- Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario (1979). *Elementos jurídico-históricos del municipio en México*. México: Unam.
- Ovalle Favela, José. (1985). Algunas consideraciones sobre el municipio mexicano. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, XXVIII.
- Rodríguez Obregón, José Arturo. (2005). *Sistemas electorales y democratización de los gobiernos municipales*. Querétaro, México: Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, A.C.-Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España, A.C.58