

LOS DERECHOS POLÍTICOS EN LA ELECCIÓN DE AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA

ERASTO LÓPEZ LÓPEZ*

JORGE ANTONIO BRECEDA PÉREZ**

RESUMEN

El presente artículo surge de la realidad política en el Estado de Chihuahua sobre la elección de los miembros de sus ayuntamientos. Por ello se pretende esquematizar conceptualmente la estructura administrativa municipal desde la dimensión política y del derecho, particularmente los derechos políticos, con el objetivo de aportar una propuesta tipológica que contribuya a los debates y perspectivas teóricas para su estudio y abordaje. La estrategia metodológica se compone de la construcción de una geografía conceptual que, mediante sus ejes, brinden una clarificación de la noción, caracterización y dimensiones que integra el derecho a elegir a los representantes del ayuntamiento.

PALABRAS CLAVE: democracia, derechos políticos, sistemas electorales y ciudadanía.

* Licenciado en Derecho y Maestro en Administración Pública. Profesor de tiempo completo en la Licenciatura en Derecho de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. <http://orcid.org/0000-0003-0085-5618>. erasto.lopez@uacj.mx

** Doctor por la Facultad de Filosofía de la Universidad de Barcelona, líneas de investigación en Derecho Constitucional y Derechos Humanos. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. <https://orcid.org/0000-0001-5280-6936>. Jorge.breceda@uacj.mx



ABSTRACT

This article arises from the political reality in the State of Chihuahua regarding the election of the members of its municipal councils. Therefore, it is intended to conceptually outline the municipal administrative structure from the political and legal dimension, particularly political rights, with the aim of providing a typological proposal that contributes to the debates and theoretical perspectives for its study and approach. The methodological strategy consists of the construction of a conceptual geography that, through its axes, provides a clarification of the notion, characterization and dimensions that integrate the right to elect the representatives of the city council.

KEYWORDS: democracy, political rights, electoral system, and citizenry

I. CONSTRUCCIÓN CONCEPTUAL Y LEGAL DE MUNICIPIO Y AYUNTAMIENTO

El ayuntamiento y el municipio han sido vocablos que se han utilizado sin distinción, incluso en algunas ocasiones estos son utilizados como sinónimos. Sin embargo, estos tienen orígenes y connotaciones distintas, mismas que se deben de explorar bajo la rigurosidad conceptual que merece el presente artículo.

Cuando se habla del municipio se refiere a una organización que se crea a partir de un “grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad al estar asentado permanentemente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio y sometido a un orden jurídico específico”.¹ En este

¹ Martínez Gil, Pablo. “El municipio, la ciudad y el urbanismo”. En *Ré-*

sentido, el municipio, visto como una persona moral, se crea para satisfacer las necesidades de la comunidad que la conforman, aunado a las obligaciones que como colectivo social contrae, en concomitancia, dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se pueden prever los diversos derechos humanos que se encuentran de manera expresa asociados al actuar municipal, siendo entre otros:

- I. El artículo dos que menciona: “[...] los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos”
- II. El artículo tercero ”Toda persona tiene derecho a la educación. El [...] Municipios- impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, conforman la educación básica; esta y la media superior serán obligatorias, la educación superior lo será en términos de la fracción X del presente artículo. La educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia.
- III. El artículo 21 señala que “La seguridad pública es una función del Estado a cargo de [...] los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la

gimen Jurídico del Urbanismo, de Jorge Fernández Ruiz, Germán Cisneros Farías y Filiberto Otero Salas (Coordinadores), 199 - 224. Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.

generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia”.

- IV. El artículo 26 puntualiza como “El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para [...] los Municipios [...] los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley”.

Es así que la estructura municipal cobra una importancia preponderante no solo para el actuar administrativo del Estado mexicano, sino para el cumplimiento expreso de derechos humanos, ahora bien, es dable señalar como se establecer la amplia facultad (artículo 27 Constitución Federal) para que los municipios adquieran y posean los bienes necesarios para ofrecer los servicios públicos a los que se encuentran obligados según el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que menciona con puntualidad las funciones siguientes:

- I. Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.
- II. Alumbrado público.
- III. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
- IV. Mercados y centrales de abasto.
- V. Panteones.
- VI. Rastro.
- VII. Calles, parques y jardines y su equipamiento.
- VIII. Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.

- IX. Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Desde este punto, se infiere que el municipio es la principal conexión que tiene la población con la estructura estatal, siendo este percibido como esa primera relación entre el Estado y la ciudadanía, ya que la población no solo visualiza al municipio como el responsable de las políticas públicas más cercanas, sino que tal ordenación gubernamental ejerce actos para la contribución, por ello, cobra importancia mencionar las siguientes:

- i. 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.
- ii. 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.
- iii. Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Por último, es dable señalar que la figura del municipio con- trae facultades de ejercicio territorial, es decir, potestades en

las que se ven inmiscuidas las posibilidades de quehacer gubernamental en el plano de la materialización de proyectos de desarrollo urbano locales, regionales, estatales y federales, tal situación se percibe en la fracción quinta del normativo multicitado que menciona como facultades municipales las siguientes:

- i. Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial;
- ii. Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- iii. 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;
- iv. Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- v. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- vi. Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- vii. Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- viii. Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; y
- ix. Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En esta tesitura se hace necesario mencionar que el municipio cuenta con un gobierno que se encarga de administrar los recursos para satisfacer las necesidades antes mencionadas. Es así como se llega al concepto de ayuntamiento, el cual debe ser entendido como el cuerpo político que se encarga de generar y aplicar las políticas públicas tendientes a la satisfacción de las necesidades de la comunidad que habita en el municipio. El artículo 115 de la Constitución en su párrafo segundo establece que:

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 este y el gobierno del Estado.

Lo anterior es indispensable para el actuar “legislativo” que contrae el municipio en su actuar gubernamental, ya que no es deseable soslayar que tal estructura de estado cuenta con amplias facultades para expedir los reglamentos y las disposiciones administrativas que fueren necesarios para dar cumplimiento a las funciones, las posibles contribuciones y sus facultades, mismas que se visualizan en los siguientes recuadros:

Cuadro 1. Facultades, funciones y contribuciones de los regidores.

Facultades	Funciones	Contribuciones
<ul style="list-style-type: none"> ■ Los regidores tienen facultades de inspección y vigilancia en los ramos de la administración a su cargo. ■ Solicitar informes a los titulares de la administración. ■ Proponer iniciativas de acuerdos y reglamentos municipales. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Informar sobre cualquier deficiencia que notaren en los diferentes ramos de la administración municipal. ■ Presentar ante el H. Ayuntamiento una agenda de trabajo. ■ Suplir al Presidente Municipal en causa de ausencia. ■ Formar parte de las comisiones, comités y consejos, por los que fueron designados. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Tomar parte en las discusiones con voz y voto en las sesiones de cabildo ■ Proponer las medidas convenientes para enmendar las deficiencias de la administración. ■ Proponer al Cabildo iniciativas de Ley para su aprobación y envío al Congreso del Estado

Fuente: Elaboración propia.

Sin duda, el 115 Constitucional deja a cargo de los ayuntamientos el gobierno de los municipios. Así como, siendo el gobierno más cercano a la gente, cobra relevancia que el ciudadano tenga la oportunidad de ejercer su derecho político al elegir a los miembros del ayuntamiento del municipio donde reside.

Actualmente, en el Estado de Chihuahua, los ciudadanos tienen la oportunidad de elegir, por medio del voto directo, al Presidente Municipal y al Síndico; sin embargo, la conformación del cuerpo de regidores es el resultado de un proceso indirecto, lo cual podría traducirse en una afectación al derecho político de la ciudadanía, pues la elección de los regidores es monopolio de los partidos políticos y no de la población que contrae el derecho al voto.

II. HISTORIA DEL MUNICIPIO EN MÉXICO.

Los orígenes del municipio pueden estudiarse desde la historia de las primeras civilizaciones, sin embargo, fueron los romanos los que se encargaron “de darle nombre y asignarle nuevas características, como la relativa a su autonomía, habrán de trascender con bastante precisión al municipio de la Edad Media, al de la Edad Moderna y aun al de la contemporánea”.²

En México, la historia del municipio comienza el 22 de abril de 1519, cuando Hernán Cortés constituyó el primer ayuntamiento nombrado Villa Rica de la Vera Cruz, es dable señalar que no solo se trata la génesis de la estructura gubernamental en México, sino sería emblemática para todo el continente americano su nacimiento.

Ubicado en la Isla de Cuba, el Gobernador Diego Velázquez, había prohibido instaurar establecimientos más allá de las costas de la Vera Cruz, por ello Cortés, con la intención de continuar con su expedición, legalizó sus acciones mediante el establecimiento del primer ayuntamiento. Como acaldes fueron electos Alonso Hernández de Portocarrero y Francisco de Montejó, y con ellos a un cuerpo de regidores, alguaciles, un procurador, y un contador. Esta acción daba a Cortés, según la legislación española, la autoridad para autorregularse y continuar su camino hacia la conquista de nuevos territorios.³

Si bien la instalación del primer ayuntamiento en México data del año de 1519, fue hasta el 13 de junio de 1573, con

² Fernández Ruiz, Jorge, *Las elecciones municipales*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación., 2010.

³ INAFED. *Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal*. 2020. <https://www.gob.mx/inafed/articulos/501-anos-de-la-fundacion-la-villa-rica-de-la-vera-cruz> (último acceso: 02 de febrero de 2021).

las Ordenanzas de Población dictadas por Felipe II, cuando se crean las primeras legislaciones de la figura del municipio en la Nueva España.⁴ En 1812, posterior al surgimiento del movimiento independentista, fue promulgada la Constitución de Cádiz, donde se logró la consolidación de la figura del municipio como una organización básica del gobierno. En dicho texto jurídico se estableció que: 1) el ayuntamiento se integraría por alcaldes, regidores, un procurador síndico, presididos por el jefe político o el prefecto, que era el representante del gobierno; 2) se le concedían atribuciones al ayuntamiento de administrar en áreas de salud, orden público, beneficencia, obras públicas y cárceles municipales.⁵ Ulteriormente, en 1836 fue promulgado el texto legislativo denominado las Siete Leyes Constitucionales, en este se estableció que los ayuntamientos debían ser electos popularmente.

La Constitución Política de la República Mexicana de 1857 estableció en su artículo 72, fracción VI que “para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, tendiendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales”, continuando así con el principio de elección directa consagrado en las Siete Leyes Constitucionales.

Pese a la evolución que había tenido la figura del municipio en México, bajo el gobierno de José de la Cruz Porfirio Díaz Morí tuvo un retroceso, y fue así como para el año de 1903 se hizo una modificación al régimen municipal estableciendo la figura de los prefectos quienes “eran los jefes de todos los servicios en las municipalidades estaban subordinados al gobierno del estado. La autonomía y la libertad

⁴ Vallarta Plata, José Guillermo, “El municipio en México”. En *Federalismo y regionalismo*, de José María Serna de la Garza (Coordinador), 549-573. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

⁵ Chaparro Medina, Israel. «Biblioteca Jurídica Virtual.» s.f.

no ejercían en él, quienes determinaban verdaderamente las elecciones y otras actividades locales eran los jefes políticos”.⁶

Tras el derrocamiento del general Porfirio Díaz, y siendo presidente de la República Mexicana, el general Venustiano Carranza Garza junto con el Congreso Constituyente, tuvieron a bien conformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, donde el municipio recobraría su importancia estableciendo en su artículo 115, fracción I, que “cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el Gobierno del Estado”. En 1983 el artículo 115 se reformaría, incorporando en este la existencia de regidores de representación proporcional, situación que hasta la fecha prevalece.

III. HISTORIA DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA

Los antecedentes del municipio en el estado de Chihuahua se remontan a 1564, donde Rodrigo del Río descubrió las minas de Santa Bárbara, fundando en aquella región una Alcaldía Mayor y posteriormente una Subdelegación Real.

El 12 de octubre de 1709 por decreto real se funda la villa Real de San Francisco de Cuéllar, actualmente la ciudad de Chihuahua. A partir de ese momento se dio un crecimiento en las ciudades de la región, tales como Villa de San Felipe en octubre de 1718, donde se integró el primer cuerpo de Ayuntamiento conformado por dos alcaldes, cuatro regidores, un síndico procurador y un escribano real y de cabildo; para 1788 existían en Chihuahua 12 regiones importantes: Chihuahua, Aldama, Hidalgo del Parral, Santa Bárbara, Va-

⁶ Chaparro Medina, Israel. “Biblioteca Jurídica Virtual”. s.f.

lle de Allende, Jiménez, Cusihuriachi, Batopilas, San Buenaventura, Valle de Olivos y los minerales de Topago y el Refugio, de los cuales Chihuahua, Hidalgo del Parral, Cusihuriachi, Aldama y Jiménez estaban gobernados bajo la figura de ayuntamientos.⁷

Si bien, durante el siglo XVIII se dieron cambios importantes en infraestructura y organización de territorio en la zona norte de la Nueva España, no hubo cambios en la estructuración de los ayuntamientos. Posterior a la guerra independentista, en julio de 1823 el Congreso divide la Nueva Vizcaya en dos provincias, creándose así el Estado de Chihuahua. Siendo ya una provincia establecida, en 1825 se crea la primera Constitución Local, en ella se estableció que los pueblos con más de dos mil habitantes se gobernarían por un Ayuntamiento conformado por un alcalde, tres regidores y un síndico.⁸

Con el inicio y la consumación de la Guerra de Independencia, el siglo XIX estuvo lleno de conflictos entre conservadores y liberales con cambios importantes para el nuevo México. No obstante, dichos cambios estaban orientados a la estructuración de la federación dejando a un lado lo referente a los estados y municipios. Cuando todo parecía estabilizarse, en 1910 inicia la lucha revolucionaria, trayendo consigo nuevamente conflictos y cambios sociales políticos.

Por ello, los cambios significativos referente a territorio y municipios surge hasta el año de 1950, cuando se expide la sexta Constitución Política del Estado de Chihuahua, en la que se establece el principio del Municipio Libre (artículos 125 al 142); una división de 67 municipios (artículo 125, reformado en 2007 y 2017), donde se establecen la administración municipal bajo la figura de Ayuntamientos, respetan-

⁷ INAFED. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, op. cit.

⁸ Ibidem.

do la elección de cargos de manera popular y directa según el principio de mayoría relativa, el número de regidores por representación proporcional durando en el cargo 3 años (artículo 126, reformado en 2015 y 2017).

De acuerdo con datos de 2020 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), México cuenta con 32 entidades federativas y un total de 2,469 municipios. En lo que respecta al estado de Chihuahua, este ocupa el lugar 11 a nivel nacional en número de habitantes y lugar 12 con 67 municipios. Según información del INEGI (2015), Chihuahua cuenta con 3 556 574 habitantes, siendo sus municipios más poblados: Juárez con el 37.09%; Chihuahua con el 24.68%; Cuauhtémoc con el 4.73%; Delicias con el 4.16%; e Hidalgo del Parral con el 3.07%.

Conforme a la legislación del estado de Chihuahua cada municipio es gobernado por un ayuntamiento, estos están compuestos por un Presidente Municipal, la Sindicatura y un número variado de regidores, que pueden ser desde cinco hasta veinte, según el tamaño de la población. Los regidores son elegidos por medio de una planilla que acompañan la candidatura del Presidente Municipal; el ganador, además de ser electo, obtiene el número de regidores inscritos en la planilla, más los que se asignen de manera proporcional.

Dado lo anterior se desprende que esta investigación pretende, desde un punto de vista académico, analizar la cultura política de la ciudadanía y las elites políticas locales que permitan identificar el sistema de elección de regidurías más conveniente democráticamente para la conformación de los ayuntamientos en el estado de Chihuahua, siendo sus resultados la base para futuras investigaciones en este sentido.

IV. CONTEXTO ACTUAL DE LAS REGIDURÍAS

Como ya se observó, el artículo 115 no es claro en la obligación que tienen las entidades federativas hacia la imposición de la estructura democrática para la elección de las personas que se ostentarán como regidores, en esta tesitura es dable señalar lo establecido en el precepto referido, siendo:

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 este y el gobierno del Estado.” (énfasis añadido)

Es indudable que la máxima norma del Estado mexicano establece tres ideas, primera, el municipio será gobernado por un ayuntamiento, segunda, el ayuntamiento será integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine, tercera, lo anterior será por medio de elección popular directa. Al respecto el Reglamento Interior del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Juárez reconoce en su artículo 6 que: “el Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, que es el órgano máximo de gobierno a través del cual el pueblo del municipio realiza su voluntad política y la gestión de los intereses de la comunidad...”

En este sentido, se hace énfasis en que el reglamento interior del ayuntamiento estipula la obligatoriedad de una elección popular directa de los miembros del ayuntamiento. Sin embargo, el mismo reglamento interior, violenta dicho principio con una contradicción al mencionar en su artículo 7 que

los ayuntamientos se integran por un presidente, un síndico, once regidores electos por principio de mayoría relativa y hasta nueve por el principio de representación proporcional. Es evidente que si bien, en el artículo 6 del reglamento interior, se acepta la obligatoriedad y la importancia que establece la constitución de respetar y hacer valer el derecho político al dar la facultad a la ciudadanía a elegir de manera directa a los miembros del ayuntamiento, el artículo 7 rompe de tajo esa facultad política ciudadana y la entrega a los partidos políticos, para que, a manera de planilla sean ellos los que se beneficien con los principios de mayoría relativa y representación proporcional, colocando en las regidurías a personas que beneficien los intereses partidistas y no los de la ciudadanía.

Por lo anterior, es claro que la figura del regidor no es poco importante. Al ser una de las máximas autoridades en el municipio se vuelven relevantes las acciones u omisiones que estos realizan dentro de sus asignaciones y facultades. El mismo reglamento antes mencionado enlista las facultades de los regidores, dentro de las que destacan:

- Vigilar el ramo de la Administración que les sea encomendado por el Ayuntamiento.
- Informar al Cabildo y a los directores generales de las diversas dependencias sobre cualquier deficiencia que notaren en los diferentes ramos de la Administración y proponer las medidas convenientes para enmendarlas.
- Tomar parte en las discusiones con voz y voto en las sesiones de Cabildo y participar en las discusiones de las reuniones previas.
- Proponer al Ayuntamiento iniciativas de ley para su aprobación y envío al Congreso del Estado y así mismo proponer iniciativas de acuerdos y reglamentos municipales.

- Requerir informes a los diversos titulares de la Administración por escrito, quienes deberán dar contestación a las solicitudes en un plazo no mayor de veinte días hábiles de conformidad con el Código.

Ahora bien, es oportuno mencionar que actualmente en México únicamente las entidades federativas de Nayarit y Guerrero son las precursoras en la implementación de un sistema donde los regidores son elegidos por voto directo y demarcación territorial, es decir, las únicas que dan fiel cumplimiento al precepto constitucional.

En esta tesitura, es dable señalar que uno de los deberes que se plasma en el primero constitucional es la obligación de las autoridades gubernamentales en interpretar la norma maximizando derechos humanos, en este caso, para robustecer o maximizar los derechos políticos de la ciudadanía -en este caso el derecho al voto- es oportuno una interpretación en la que se promueva la elección directa de tan importantes cargos: regidurías.

Por otra parte, son 30 entidades federativas y más de 2000 municipios los que aún permanecen incumpliendo con el dispositivo constitucional al promover democracia indirecta en la elección de regidurías, es ahí donde se encuentra el estado de Chihuahua, que si bien, se han hecho algunas propuestas legislativas, estas han carecido de un respaldo de estudios previos que sustenten, desde una perspectiva social, política y normativa, la implementación de dicho sistema. Sin embargo, se pueden señalar dos acontecimientos: el primero, desde el año 2017, alrededor de 75 agrupaciones ciudadanas del estado de Chihuahua, organizados bajo un proyecto llamado “RegidorMX”,⁹ han impulsado iniciativa ciudadana para realizar modificaciones legislativas buscando la elección individual y directa de regidores.

⁹ Regidor MX. #YoElijoRegidor. 2020. <https://regidor.mx/yoelijo/>.

El segundo, en junio de 2020, en un sentido similar, el exgobernador del Estado de Chihuahua, Javier Corral Jurado, envió al Congreso del Estado una iniciativa de decreto donde se solidariza con el proyecto de “RegidorMX”, para que los regidores de los ayuntamientos sean elegidos bajo un sufragio directo.¹⁰ Sin embargo, ninguna de las dos propuestas ha logrado tener resultados efectivos.

En este sentido, es importante reiterar que el municipio representa el primer contacto del ciudadano con el gobierno, es aquí donde se integra una relación estrecha entre los gobernantes y gobernados, por ello, resulta trascendente, determinar si la implementación de un sistema por votación directa para la elección de regidores de los ayuntamientos en el estado de Chihuahua implicaría un fortalecimiento de la democracia en los procesos electorales de los ayuntamientos; y cuyos resultados sean la base para futuras investigaciones en este sentido.

De acuerdo con el artículo 13 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua (2015) cada tres años se celebran elecciones para elegir 67 presidencias y sindicaturas municipales, donde también se renuevan 714 puestos de regidores, entre ellos Juárez y Chihuahua con 20 regidores, Camargo, Hidalgo del Parral, Cuauhtémoc, Delicias y Nuevo Casas Grandes con 16 regidores, y López con 5 regidores, todos ellos seleccionados sin la intervención del voto ciudadano. Por lo anterior, resulta importante conocer el razonamiento de los ciudadanos y la clase política respecto a la forma de elegir las regidurías.

¹⁰ Corral Jurado, Javier. «Congreso de Chihuahua.» 08 de Junio de 2020. <http://www.congresochihuahua.gob.mx/biblioteca/iniciativas/index.php#resultados> (último acceso: Enero de 2021).

V. SISTEMA DEMOCRÁTICO

Siempre que se habla de democracia suele mencionarse la definición postulada por Herodoto en la Grecia antigua, donde “Kratos” significa poder y “demos” pueblo, la combinación de ambas palabras se traduce en “poder del pueblo”. Sin duda alguna las aportaciones sobre democracia que hicieron los filósofos greco-latinos como Platón, Aristóteles, Polibio y Cicerón, por mencionar algunos, han sido dignas de estudio y réplica. Actualmente, la evolución del concepto no solo atiende a una cuestión etimológica, sino histórica y estructural; afirmar que la democracia de la que hablaban los filósofos greco-latinos es la misma que la democracia moderna sería una barbarie; ya lo afirmaba Giovanni Sartori (1991) cuando dice que “la democracia de los modernos no es más la de los antiguos [...] la democracia de los antiguos es relativamente simple, el discurso sobre la democracia de los modernos es complejo”.

De un modo similar, el profesor Robert Dahl (2004), daba crédito a las civilizaciones griegas y romanas por sus aportaciones en los estudios de los gobiernos populares, cuyas filosofías sirvieron de base para la creación de los modernos gobiernos democráticos de los Estados Unidos y países del norte de Europa, no fueron así sus instituciones políticas. Es por lo que, para esta investigación, resulta importante definir la democracia desde una perspectiva actualizada, pues la democracia original, la democracia de la antigua Grecia y Roma no encuadra en la problematización de la presente investigación.

Por ello, debemos entender que el concepto de democracia que recae perfectamente es el de democracia liberal, definiéndola como “un sistema político basado en el poder popular, en el sentido que la titularidad del poder pertene-

ce al *demos*, en tanto que el ejercicio del poder se encuentra en manos de representantes elegidos periódicamente por el pueblo”,¹¹ mediante el ejercicio del voto.

Dentro de la concepción de la democracia liberal resulta relevante mencionar que esta “es representativa y supone, como condición necesaria [...] la controlabilidad del poder”.¹² Desde esta perspectiva el principio de la legitimidad democrática cobra importancia, pues esta “se basa en un consentimiento verificado (no presunto) de los ciudadanos”.¹³

Para que una democracia sea libre y representativa se debe garantizar que “los ciudadanos pueden participar en elecciones tanto en calidad de votantes como de candidatos”.¹⁴ Así pues, no se puede ser selectivo y consentir que únicamente en elecciones federales y locales se apliquen estas características, ya que también deben garantizarse en las elecciones municipales, específicamente en la elección de las regidurías. Continuar con el actual sistema de selección hecho por los mismos partidos políticos podría caer en un deterioro de la democracia pues “los partidos degeneran fácilmente en centros de exceso de poder, de colonización, de invasión parasitaria y de corrupción”.¹⁵

Si bien es cierto que en un sistema democrático representativo no se puede prescindir de la existencia de los partidos políticos, debe existir un control de su ejercicio evitando así

¹¹ Sartori, Giovanni. 1991. <http://www7.uc.cl/icp/revista/pdf/rev1312/ar6.pdf> (último acceso: marzo de 2021).

¹² Ibidem.

¹³ Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia?* México: Editorial Patria, 1993.

¹⁴ Dahl, Robert. «Encyclopaedia Britannica.» Diciembre de 2004. <https://dedona.files.wordpress.com/2014/02/dahl-postdata1.pdf> (último acceso: marzo de 2021).

¹⁵ Sartori, Giovanni. 1991. <http://www7.uc.cl/icp/revista/pdf/rev1312/ar6.pdf> (último acceso: marzo de 2021).

el exceso de facultades, como la selección interna de candidatos a formar las regidurías. Dado lo anterior, se hace imprescindible incluir en la elección de regidurías el elemento de la competencia. De acuerdo con Joseph Alois Schumpeter en su teoría competitiva de la democracia, “el método democrático es aquella instancia institucional para llegar a decisiones políticas en el cual algunas personas adquieran el poder de decidir mediante la lucha competitiva por el voto popular” (citado en Sartori, 1991).

Ahora bien, el estudio de los sistemas electorales puede simplificarse mediante la clasificación hecha por Dieter Nohlen (1995), la cual se resume en dos sistemas: el de representación mayoritaria (ya sea relativa o absoluta), y el de representación proporcional. El primero se define como el sistema donde “la asignación de escaños depende de que un candidato o un partido obtenga la mayoría de los votos requerida”; y el segundo como el sistema donde “la asignación de escaños depende de la proporción de votos obtenidos por los diferentes candidatos o partidos”.¹⁶

Con respecto a los sistemas electorales municipales, Nohlen menciona que estos pueden ser de elección directa, es decir, una elección donde el electorado se involucra en la elección de sus representantes; o puede ser indirecta donde prevalece un sistema de listas cerradas y bloqueadas, quitando al ciudadano la oportunidad de elegir a sus representantes.

En complemento a la clasificación hecha por Nohlen, el profesor de la Universidad de Sevilla, Manuel Carrasco Durán (2018), menciona que las listas electorales pueden ser: desbloqueadas, abiertas, flexibles, bloqueadas y cerradas.

El actual sistema de selección de regidurías en el estado

¹⁶ Nohlen, Dieter. *Elecciones y Sistemas Electorales*. Tercera Edición. Venezuela: Nueva Sociedad, 1995.

de Chihuahua es por medio de planillas en conjunto con el candidato a la presidencia municipal, por ello resulta importante encuadrar este sistema en el de listas bloqueadas y cerradas ya que se tiende a “depositar en los cuadros dirigentes de los partidos, ya fuera a escala nacional o local, el control sobre la designación de los candidatos que se integrarían en las listas electorales y sobre el orden en el cual aparecerían en dichas listas” (Presno Linero. Citado en Durán 2018).

VI. DERECHO POLÍTICO

Para comprender a las personas facultadas para influir en el quehacer del Estado, es indispensable señalar a la ciudadanía, concepto que se ha ido modificando, dependiendo de cada época; es decir, lo que se entiende por ciudadanía en la actualidad no se entendía así en la antigüedad. Si bien, tiene sus primeros usos en la Grecia antigua, cuando Aristóteles la utilizó en su libro *La Política*, al referirse a los ciudadanos como aquellos que participan en la justicia y en el gobierno. Al respecto, Carlos Fayt (1993) señala que en la Grecia antigua “el ciudadano es tal en cuanto *polites*, en la medida que participa activamente de la vida de las polis [...] el ciudadano goza de libertad y esta no tiene otro sentido que el cumplimiento de los deberes políticos”. En la época romana, la figura del ciudadano, más allá de la libertad y la política, se relaciona con la ley y las instituciones estatales, pues “poseer la ciudadanía plena implicaba tener los más amplios derechos entre los que se destacaban poder ocuparse de la res pública [...] solo los ciudadanos plenos podían desempeñar cargos públicos políticos o religiosos”.¹⁷

¹⁷ Perissé, Agustín Horacio. «La ciudadanía como construcción histórico-social y sus transformaciones en la Argentina contemporánea.» *Nómaditas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, 2010.

Con el surgimiento del liberalismo, autores como John Locke, Immanuel Kant, Charles Louis Secondat (Montesquieu), Jean Jacques Rousseau, entre otros, surgen las bases del ciudadano contemporáneo, entendiéndose este concepto como aquellos que “ejercen los cargos públicos que le confieran autoridad; siempre buscando favorecer los intereses de la comunidad y promueven la prosperidad de su país”. (Macy, 1867).

El concepto moderno de ciudadanía tiene su esplendor en el siglo XX, época marcada por las guerras mundiales, crisis económicas como la de 1929, el surgimiento del fascismo, el Estado socialista en la URSS, el Estado de Bienestar de Estados Unidos y Reino Unido. En 1949, Thomas H. Marshall explica que la ciudadanía se desarrolla por “un proceso de adquisición de derechos por el cual [...] primero se habrían adquirido los derechos civiles, luego los derechos políticos y el siglo XX sería la etapa de ampliación de la ciudadanía hacia los derechos sociales”.

Por ende, define a la ciudadanía como “una condición otorgada a aquellos que son miembros plenos de una comunidad. Todos los que poseen la condición son iguales con respecto a los derechos y deberes de que está dotada esa condición” (citado en Perissé, 2010). Actualmente el concepto de ciudadanía se desenvuelve entre tres modelos: el liberal, republicano y comunitarista, donde:

el modelo liberal apenas confiere a la ciudadanía la posibilidad de reivindicarse cuando se produce cualquier tipo de conflictos con las instituciones estatales; el ciudadano republicano no solo protesta, sino que puede ser el artífice de propuestas y transformaciones, lo cual viene a significar que la práctica de la ciudadanía no se limita al mero ejercicio de derechos y deberes, sino que constituye en

un poder para participar en la propia acción del Estado en relación a los derechos y deberes. En contraste con el comunitarismo que eleva la participación ciudadana al nivel de bien ético-político supremo, el republicanismo le otorga a la libertad individual tanta importancia como a la participación política (Rodríguez, 2013. Citado en García Escribano, 2018).

Ahora bien, es importante señalar que en el artículo 34 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos expresa quienes cuentan con las condiciones para ser facultados para el ejercicio político del sufragar, derecho tutelado en la fracción primera del artículo 35 de la ley antes citada. En esta tesitura, si bien la expresión normativa contiene poca claridad sobre el derecho al voto, se pueden señalar diversos criterios internacionales en dicha materia, siendo por lo menos tres referentes que se tienen que tomar en cuenta para maximizar dicho derecho humano.

El primero de ellos, se observa en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que señala con puntualidad:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: [...] de votar [...] en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, [...]
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Segundo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos amplía normativamente la prerrogativa del voto en su artículo 25 al señalar que:

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de la distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: [...] b. Votar... en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; [...]

Tercero y seguramente más importante, la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que en el año de 2005 -23 de junio- suscribe una resolución comúnmente reconocida como el caso Yatama contra Nicaragua, en el que se expone dentro de su apartado 198 lo siguiente:

Los ciudadanos tienen el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos. El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos ejercen el derecho a la participación política. Este derecho implica que los ciudadanos puedan elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán.

Lo anterior, sin duda permite observar la potencia del derecho al voto, no solo como una expresión indirecta de la voluntad sino como la obligación de los Estados al permitir que la ciudadanía exprese su decisión política de manera directa y con la particularidad de diferenciar esta en cada uno de los cargos públicos que se coloquen en la palestra electoral, por ende, el voto directo en la elección de regidurías es un deber

que debe considerarse como una de las formas para respetar el derecho político del voto.

CONCLUSIONES

En conclusión, se logró especificar la distinción entre el municipio y el ayuntamiento, el primero entendido como esa organización política que se crea por las relaciones e intereses de la población que reside en el territorio; mientras que el segundo se entiende como el grupo de poder conformado para gobernar el municipio cuyo fin principal es satisfacer las necesidades de la comunidad municipal.

La historia del municipio, tanto en México como en el estado de Chihuahua, nos revela la importancia que este ha tenido en el desarrollo y evolución del país. Incluso es notorio que la conformación de este se da antes de la creación de la república y la federación, sistema político que actual rige en México. En este sentido, se debe entender que el arraigo de los pueblos hacia los municipios tiene su relevancia en la historia misma del país, siendo este uno de los primeros nichos de donde surgen los derechos civiles y políticos.

Con respecto al contexto actual de las regidurías, se hace énfasis en que el artículo 115 constitucional especifica que los ayuntamientos deberán ser elegidos por elección popular directa. Solo dos entidades federativas han tomado la iniciativa de hacer el cambio en su legislación local permitiendo que los ciudadanos puedan elegir a los regidores que serán parte del municipio, las demás entidades federativas, entre ellas la de Chihuahua, si bien reconocen el precepto constitucional no han hecho las modificaciones pertinentes para garantizar elecciones directas en lo que a los municipios respecta. Incluso se refiere la contradicción que señala el Re-

glamento Interno del Ayuntamiento de Juárez al mencionar el principio de la elección directa, pero posteriormente, implementa la elección bajo los principios de mayoría relativa y representación proporcional.

En este sentido, resulta evidente que el actual sistema de elección de regidores vulnera los derechos políticos de los ciudadanos y los principios democráticos, dado que, dentro de un sistema político basado en democracia, el pueblo debe tener el poder de seleccionar quienes serán sus representantes, en cualquier nivel de gobierno, con mayor razón en los ayuntamientos, ya que estos son el primer contacto de la población con la estructura del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, Jesús Alberto Rodríguez, y Sergio Pacheco González. “Ciudadanía y participación en Chihuahua.” En *Ciudadanía y Participación. Una mirada desde lo local: Chihuahua, Estado de México, Hidalgo, Oaxaca y Sinaloa*, de Nelly Rosa Caro Luján y Jesús Alberto Rodríguez Alonso. Zinacatepec: El Colegio Mexiquense, A.C., 2018.
- Chaparro Medina, Israel. “Biblioteca Jurídica Virtual.” s.f. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6215/1.pdf> (último acceso: 02 de febrero de 2021).
- Congreso Extraordinario Constituyente. *Constitución Política de la República Mexicana*. 1857.
- Córdova Vianello, Lorenzo. “Balance y desafíos del Sistema Nacional de Elecciones: a tres años de la Reforma 2014”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 2017: 109-134.

- Corral Jurado, Javier. “Congreso de Chihuahua.” 08 de Junio de 2020. <http://www.congresochoihuahua.gob.mx/biblioteca/iniciativas/index.php#resultados> (último acceso: Enero de 2021).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. “Caso Yatama. Nicaragua.” Resolución, 2003.
- Dahl, Robert. “Encyclopaedia Britannica.” Diciembre de 2004. <https://dedona.files.wordpress.com/2014/02/dahl-postdata1.pdf> (último acceso: marzo de 2021).
- Derechos Humanos de las Naciones Unidas. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. 1966.
- Durán, Manuel Carrasco. “Las listas electorales desde una perspectiva de derecho comparado.” *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, Diciembre 2018.
- Fernández Ruiz, Jorge. *Las elecciones municipales*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación., 2010.
- H. Ayuntamiento del Municipio de Juárez, Estado de Chihuahua. Reglamento Interior del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Juárez, Estado de Chihuahua. 2017.
- H. Congreso de la Unión. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917.
- H. Congreso del Estado de Chihuahua. Código Municipal para el Estado de Chihuahua. 1995.
- H. Congreso del Estado de Chihuahua. Constitución Política del Estado de Chihuahua. 1950.
- H. Congreso del Estado de Chihuahua. Ley Electoral del Estado de Chihuahua. 2015.
- Hernández, Alberto Vega. “Derecho electoral municipal, los

- cargos de elección popular directa.” *Revista Justicia Electoral*, 2018: 89-119.
- INAFED. *Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal*. 2020. <https://www.gob.mx/inafed/articulos/501-anos-de-la-fundacion-la-villa-rica-de-la-vera-cruz> (último acceso: 02 de febrero de 2021).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 2020. <http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/chih/poblacion/default.aspx?tema=-me&e=08> (último acceso: 3 de febrero de 2021).
- Marshall Barberán, Pablo. «Elecciones representativas y legitimidad democrática: una mirada desde las concepciones normativas de la democracia.» *Revista de derecho (Valdivia)*, 2017: 275-299.
- Martínez Gil, Pablo. «El municipio, la ciudad y el urbanismo.» En *Régimen Jurídico del Urbanismo*, de Jorge Fernández Ruiz, Germán Cisneros Farías y Filiberto (Coordinadores) Otero Salas, 199 - 224. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.
- Nohlen, Dieter. *Elecciones y Sistemas Electorales*. Tercera Edición . Venezuela: Nueva Sociedad, 1995.
- OEA, (Organización de los Estados Americanos). *Convención Americana sobre los Derechos Humanos (Pacto de San José)*. San José, Costa Rica, 1969.
- Pasquino, Gianfranco. *Nuovo corso di scienza politica*. Traducido por Clara Ferri. México: Fondo de la Cultura Económica, 1997.
- Pérez Durán, Ixchel. «Efectos del diseño electoral municipal en la formación y en el ejercicio del poder en México.» *Gestión y política pública*, 2008: 381-423.

- Perissé, Agustín Horacio. “La ciudadanía como construcción histórico-social y sus transformaciones en la Argentina contemporánea”. *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, 2010.
- Regidor MX. #YoElijoRegidor. 2020. <https://regidor.mx/yoelijo/>.
- Robin, Silvia, y Aberto Ford. *Representación y participación democrática en los espacios locales*. Rosario: Ediciones DelRevés, 2013.
- Rosanvallon, Pierre. *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*. Traducido por Ana García Bergua. México: Gallimard, 1998.
- Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia?* México: Editorial Patria, 1993.
- _____. 1991. <http://www7.uc.cl/icp/revista/pdf/rev1312/ar6.pdf> (último acceso: marzo de 2021).
- Sobrino, Jaime. “Elecciones municipales en el Estado de México: un análisis del contexto local”. *Economía, Sociedad y Territorio*, 1988: 547-595.
- Valencia Carmona, Salvador. *El municipio mexicano: génesis, evolución y perspectivas contemporáneas*. Ciudad de México: Biblioteca Constitucional, 2016.
- Vallarta Plata, José Guillermo. “El municipio en México”. En *Federalismo y regionalismo*, de José María Serna de la Garza (Coordinador), 549-573. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.