

H. CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA PRESENTE.-

Abelamar Chacón Rodríguez, con domicilio en Calle 20 de Noviembre 4305, interior A1, Colonia Los Nogales, en Ciudad Juárez Chihuahua / correo electrónico achacon@planjuarez.org / teléfono 656 625 0640; por medio de la presente, con fundamento en lo establecido por el artículo 68 fracción VII de la Constitución Política del Estado, el numeral 181 fracciones I y II de la Ley Orgánica, así como el artículo 75 del reglamento interior y de prácticas parlamentarias, ambos ordenamientos del poder legislativo del Estado de Chihuahua, acudió respetuosamente ante esta Legislatura a efecto de presentar la siguiente iniciativa que reforma el artículo 126 fracción I de la Constitución Política, el artículo 17, fracciones I, II, III y IV del Código Municipal, los artículos 13 arábigo 2, 181 inciso 3, 191 y 386 fracción IV, de la Ley Electoral, todos ordenamientos del Estado de Chihuahua, a fin de **que las personas titulares de las Regidurías en los Ayuntamientos del Estado de Chihuahua sean electas de manera Individual y Directa**, fuera de planillas y por demarcaciones territoriales, mediante los Principios de Mayoría Relativa y de Representación Proporcional al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El sistema representativo democrático que impera en México, instituido como mandato constitucional contenido en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha permitido la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y estatales, así como de los ayuntamientos en el caso de los estados miembros del Pacto Federal, entre ellos Chihuahua, a través de la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas, en las que la ciudadanía ejerce su poder soberano.

Y en la consecución de ese objetivo, encaminado, sin duda alguna, a hacer de la democracia no sólo una forma de gobierno, sino una forma e ideología de vida cotidiana de los mexicanos, se han instaurado los sistemas electorales

como mecanismos idóneos para materializar los principios del Estado democrático.

En efecto, México cuenta con dos de los principales sistemas de elección: a) el mayoritario, y b) el de representación proporcional. Los lineamientos, parámetros y criterios técnicos que se aplican en los sistemas electorales en nuestro país son el producto de la propia aseveración de la norma constitucional y legal que los regula, y, por tanto, son perfectibles a través de las reformas posibles, necesarias y pertinentes para lograr que se optimicen en su aplicación a los diversos tipos de elección: federales, estatales y municipales, buscando el beneficio de la ciudadanía nacional.

En este tenor, debe aceptarse que el constante movimiento coyuntural de toda sociedad políticamente organizada, como la nuestra, implica la necesidad y compromiso de estudiar, analizar y valorar las condiciones actuales de los elementos compositivos, formas y procedimientos que se aplican en los sistemas electorales vigentes. La finalidad, por supuesto, será plantear algunas conclusiones y propuestas viables y atinentes para la modificación de esas condiciones.

Para hablar del sistema electoral, es necesario definirlo. Citando al tratadista Dieter Nohlen, se le puede definir en un sentido amplio, como a “un conjunto de normas jurídico-positivas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes o de personas para cargos públicos”, y en un sentido más estricto, como “al sufragio o modo de convertir votos en escaños”, además, el mismo autor menciona que, un sistema electoral determina el principio —mayoritario o proporcional—, relacionado con la representación política, y dentro de las diversas técnicas disponibles para alcanzar uno de los dos principios, el procedimiento que se prefiere aplicar.

También, el diverso doctrinista Giovanni Sartori se pronuncia por definir a los sistemas electorales como “el conjunto de procedimientos mediante los

cuales los votos expresados por los electores determinan la atribución de los escaños o puestos por cubrir, en otras palabras, les atribuye la determinación del modo en que los votos se transforman en curules”.

En consecuencia, la idea de los sistemas electorales que se utilizará será la de un conjunto de normas jurídicas tendentes a lograr la verdadera representatividad política que refleje fielmente la voluntad soberana de la ciudadanía, a través de mecanismos, técnicas y procedimientos necesarios para la elección de los representantes populares.

Así, se tiene que la doctrina distingue que, para la elección de los representantes populares existen dos grandes sistemas o principios que responden a dos criterios diferentes:

- El sistema mayoritario y,
- El sistema de representación proporcional.

La premisa que puede definir en general al primero de los citados, esto es, al sistema mayoritario, es básicamente que debe ser electo el candidato que en una determinada demarcación electoral obtiene el mayor número de votos. Como sabemos, este sistema, a su vez, puede revestir dos variantes:

- a) De Mayoritario Uninominal**, en donde el territorio se divide en tantas demarcaciones territoriales como puestos de elección comprende la contienda electoral y los electores votan por los candidatos que para cada uno de los distritos proponen los partidos políticos o coaliciones; o
- b) De Mayoritario De Lista**, en el que el territorio se divide en demarcaciones territoriales más amplias que el distrito —circunscripciones—, y en cada una de las cuales el elector vota por listas de personas propuestas por cada uno de los partidos políticos contendientes en el proceso electoral de que se trate (Patiño 2006, 249-50).

Este sistema mayoritario, puede ser de elección directa que es cuando los ciudadanos son los electores de sus representantes de forma inmediata y sin intermediarios entre ellos y los candidatos a elegir, o bien, de elección indirecta, que implica un procedimiento por medio del cual los ciudadanos transfieren su derecho electoral a otros electores, para que éstos lo ejerzan en nombre de sus otorgantes. Ahora bien, en cuanto al sistema de representación proporcional, conviene señalar aquí, que la Real Academia de la Lengua Española (RAE 1992, 1259) lo define como el “procedimiento electoral que establece una proporción entre el número de votos obtenidos por cada partido o tendencia y el número de sus representantes elegidos”.

Podemos decir entonces que éste tiene por objeto primordial atribuir a cada partido político el número de cargos de elección popular que resulte proporcional a los votos obtenidos en la contienda electoral. Este sistema se desarrolla, esencialmente, en dos fases. En la primera se atribuye a la lista de cada partido tantas curules como votos haya obtenido según un cociente electoral previamente establecido; en la segunda, los votos obtenidos por los partidos políticos que no alcanzan el cociente originalmente requerido para obtener un cargo de representación proporcional se utilizan para poder asignar con otros métodos (como el resto mayor) las curules que faltan por repartir.

A su vez, existen sistemas de representación proporcional que varían notablemente entre sí, de acuerdo con sus efectos (Patiño 2006, 252-3).

Representación proporcional pura: la proporción de votos logrados por un partido y la proporción de escaños que por ellos le corresponde, aproximadamente coinciden, por lo menos teóricamente se aproximan. No existen barreras legales directas (umbrales mínimos) o indirectas (tamaño de las circunscripciones electorales) que alteren el efecto proporcional y, por tanto, no hay presión psicológica sobre los votantes para estructurar sus

preferencias políticas de acuerdo con cálculos de voto útil. Los electores, en caso de existir tales barreras, optarán por partidos que estarían en condiciones de sobrepasarlas.

Representación proporcional con barrera legal: limita el número de partidos con posibilidad de acceder a una representación de su electorado por medio de una barrera inicial, por lo tanto, afecta la decisión del votante restringiéndola a los partidos con posibilidades de franquear esa barrera y distribuyendo la totalidad de los escaños de manera proporcional entre los partidos que lograron tal meta.

Representación proporcional impura: por medio de barreras directas (por ejemplo, la división del territorio en una gran cantidad de distritos de tamaño pequeño o mediano) se impide un efecto proporcional inmediato que iguale el porcentaje de escaños con el de los votos. Cuanto más fuertes sean esas barreras, de acuerdo con variaciones en el tamaño de los distritos electorales, tanto mayor será el efecto concentrado que tendrán sobre el comportamiento de los votantes.

El sistema de representación proporcional por lista: (Huber 2006, 53-4) implica que cada partido político postula o registra una lista de candidatos y los votantes cuentan con un solo voto, de esa manera los votantes eligen a un partido político el cual obtiene escaños en función del porcentaje de votación que obtenga.

Las listas, pueden ser:

- a) **Cerradas**, en donde los partidos políticos proponen la lista de candidatos y el elector emite su voto por el partido de su preferencia (provoca voto a favor de partidos, no de candidatos. En México se utiliza este sistema).

- b) **Abiertas**, que implican, además de la preferencia por un determinado

partido político, la posibilidad de que el ciudadano exprese su voluntad sobre un determinado candidato (la contienda se da entre partidos e inclusive puede trasladarse a candidatos de un mismo partido que compiten entre sí por obtener la mayoría de los votos, lo que puede provocar fracturas dentro de los institutos políticos.

- c) **Libres**, que abren la posibilidad al elector de votar no sólo tantas veces como número de escaños haya que elegir, sino que además puede emitir su voto por determinados candidatos de un partido y otros de los demás contendientes (este sistema también conocido como panachage se utiliza en pocos países y pequeños, como en Suiza y en Luxemburgo).

El sistema mixto de representación proporcional combina tanto la elección de mayoría en distritos electorales uninominales como la de representación por lista. Para la distribución de curules por el principio de representación proporcional, se utiliza una fórmula electoral que es un conjunto de normas, elementos matemáticos y mecanismos (CEPCEJ, artículo 14), que deben observarse para lograr la asignación de curules o escaños.

Las fórmulas clásicas, son:

- a) De representatividad mínima, que responde a los contornos del llamado sistema Haré-Andrae o como sistema de cociente electoral simple, que tiende a favorecer a los partidos minoritarios de más alta votación; y
- b) De primera proporcionalidad, con base en el sistema llamado Hagenbach-Bischoff o como sistema de cociente rectificado, cuya tendencia es a favorecer partidos minoritarios de más baja votación. A partir de las reformas electorales aprobadas en México en el año de 1996, se procuró una mejor y más equitativa integración del Poder

Legislativo, sin comprometer su gobernabilidad, con la adopción de algunos requisitos tales como la obtención de un determinado porcentaje de la votación total emitida, un tope máximo de representación por ambos principios en la Cámara a que puede aspirar un partido político, y, un límite a la sobrerrepresentación de un partido político, con un determinado número de puntos a su porcentaje de la votación nacional emitida.

Regidoras y regidores tienen la facultad de proponer soluciones a los problemas de la ciudad y de inspeccionar y vigilar los ramos de la Administración a su cargo, y pese a que no pueden dar órdenes a funcionarios, empleados municipales y público en general de manera individual y directa, “podrán ejercitar funciones ejecutivas cuando actúen como cuerpo colegiado en las sesiones del Ayuntamiento”.¹

La forma de elección de los regidores de mayoría relativa, por planilla cerrada y bloqueada contraviene desde nuestro punto de vista las disposiciones constitucionales en torno al derecho de los ciudadanos a elegir a los integrantes de los ayuntamientos mediante el sufragio universal, libre, directo y secreto personal intransferible como se debe elegir en México a los gobernantes de los tres niveles de gobierno.

¹ artículo 39, Reglamento Interior del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Juárez (RIHA), consultado en fecha 09 de enero del 20

ANTECEDENTES DE LA ELECCIÓN POPULAR Y DIRECTA DE LOS AYUNTAMIENTOS EN MÉXICO

La Constitución de Cádiz de 1812, en breve vigencia, fue el primer ordenamiento en regular de forma precisa del municipio, al dedicarle varios de los artículos de su texto. Las constituciones federales de 1824 y 1857, en forma muy general dejaron la reglamentación municipal en materia de competencia estrictamente local. Los municipios en la organización política del porfiriato se degradaron hasta ser instituciones totalmente sometidas al poder de los gobernadores, los cuales a su vez se encontraban sometidos drásticamente al poder central de Don Porfirio Díaz. Las jefaturas políticas o prefecturas, originadas desde la Constitución de Cádiz, fueron el instrumento directo del tiránico control de ayuntamiento y, por ello uno de los postulados básicos de los líderes revolucionarios fue la supresión de las jefaturas políticas y el reconocimiento del municipio libre.

También los líderes del movimiento armado de 1910 hicieron suya esta bandera revolucionaria. Bajo este marco social e histórico el Constituyente de 1916- 1917, suprimió las jefaturas, reconociendo la autonomía política municipal, mediante la elección popular y directa de los ayuntamientos; y otorgamiento de recurso para la hacienda municipal, **dando origen al artículo 115 Constitucional**, el cual establece la libertad municipal, reivindicada por el Constituyente como base del sistema democrático mexicano y sentando las bases de la libertad municipal, en términos políticos, al establecer en la Constitución, sería cada municipio administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no había ninguna autoridad intermedia de este gobierno del estado. Estableciendo así, principios generales a los cuales las legislaturas locales deberán apegarse para desplegar los sistemas electorales municipales de sus respectivos estados. Quedando atrás la elección indirecta de los ayuntamientos, obligando a las constituciones estatales a incorporar la elección directa en las autoridades

municipales en todos los municipios del país y con esta disposición, dejó de ser una competencia estrictamente local el diseño institucional de los municipios.

En este sentido se estableció al municipio libre como el baluarte de los derechos de la comunidad, organizada para autogestionar la atención de las necesidades básicas de convivencia, asentado la adopción por parte de los Estados para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, tenido como base su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, y cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos determinados por la ley.

El artículo 115 de la Constitución Federal se ha modificado varias veces y también las bases de los sistemas electorales municipales, particularmente en las características de la integración de los ayuntamientos:

- 29 de abril de 1933. Se agregó un segundo párrafo a la fracción I, subsistente hasta la fecha, para extender de manera notable el principio de no reelección en el aparato político, en virtud de que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos no podrían ser ahora reelectos para el periodo inmediato; la misma prohibición se formuló para los legisladores, tanto federales como locales.
- El 12 de febrero de 1947. Se adicionan la fracción I, con un párrafo, en los términos siguientes: “En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho a votar y ser votadas”.
- El 6 de diciembre de 1977. Se incluye el sistema de minoría en la elección de legislaturas locales, así como el principio de representación proporcional. “En la elección de los ayuntamientos de los municipios

cuya población fuese cuando menos de trescientos habitantes o más”. Esta modificación formó parte de la llamada reforma política de 1977, y promueve el pluralismo en los ayuntamientos.

- 2 de febrero de 1983. La extensión del principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos de todos los municipios del país.

Pocas fueron las reformas a la Constitución federal que han modificado los sistemas electorales municipales, y con los años se consolidó un modelo de representación prácticamente único en casi todos los municipios del país, poco a poco se suprimió la diversidad que caracterizó el perfil de los ayuntamientos de las décadas de 1920 y 1930, se desplegaron sistemas de representación diferenciados por las entidades federativas en: de uno a dos años de duración del periodo de gobierno de los ayuntamientos y la elección de la mitad de los miembros del cabildo; diversidad de los mecanismos de elección de los regidores, síndicos y presidente municipal donde no estaba definido de antemano en la planilla quien ocupará el cargo, este era nombrado y destituido entre los propios regidores, además de la diferenciación en cuanto a la regulación de la relación de los miembros del cabildo. La consolidación del modelo único, salvo en lo concerniente a los impedimentos de la reelección inmediata de los miembros del cabildo, no fue producto de reformas a la Constitución Federal, tiene su explicación en la construcción de un sistema político presidencialista y autoritario que inhibió durante muchos años la posibilidad del municipio libre.

La transición democrática de los municipios se inició con las reformas de 1977, al reformarse el artículo 41 de la Constitución Federal permitió a los partidos políticos participar en las elecciones locales y en 1983 se reformó el artículo 115 constitucional para extender la introducción del principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos de todos de todos los municipios del país. En todos los estados se adoptó el sistema mixto, y en la

mayoría, las fórmulas previstas en la legislación electoral estatal aseguran la mayoría de los puestos integrantes del Ayuntamiento al partido político ganador de la elección independientemente de lo reñido del resultado de la contienda electoral.

Las reformas del 23 de diciembre de 1999, otorgaron el carácter de gobierno al municipio, al reconocerse que el municipio será gobernado -no administrado- por un Ayuntamiento. Ya no es más un “orden de gobierno”. Ahora es un “nivel de gobierno”, porque se ampliaron las facultades de los Ayuntamientos al otorgarles el carácter de un órgano de gobierno, es decir, amplía el concepto para dejar atrás el municipio como autoridad administrativa.

Antes se decía no tenían competencias, el poder ejercicio derivada de una voluntad política superior y las bases dadas por la Constitución para ejercerlo eran continuación de capacidades de otros niveles de gobierno. Antes de las mencionadas reformas, la Constitución no era clara, y hoy sí expresa: “... *la competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento*”.

En efecto, hay aspectos importantes a considerar: primero nivel de gobierno reconocido por tener una esfera propia de competencias otorgadas por una ley constitucional a un gobierno municipal. El municipio dejó de ser un ente administrativo para reconocerse como un ente de gobierno; y desde los principios constitucionales, los gobiernos se ejercen a través de la división de poderes. Es lógico pensar al reconocerse al “gobierno municipal” como tal, este también debiera estructurarse y ejercerse a través de la División de poderes.

En México el perfil predominante de la integración de los ayuntamientos, con la sección de los electos por usos y costumbre tiene las siguientes características: elección por el mismo mecanismo de la planilla cerrada y bloqueada; sólo tienen derecho a registrar planilla de los partidos políticos

nacionales o estatales con duración de tres años. La Constitución Federal jamás ha hecho referencia a un mecanismo expreso de elección del presidente municipal y sin embargo en la mayoría de los ayuntamientos del país prevalece el sistema mixto con predominante en el mayoritario.

Cabe recordar que la formación de los ayuntamientos constitucionales se remonta al siglo XIX por decreto del 23 de mayo de 1812, que tuvieron su origen en dos causas esenciales:

1. Las necesidades de la población con un determinado número de habitantes de que se les erigiera un ayuntamiento.
2. La renovación de los ayuntamientos por la derogación de los cargos perpetuos de los regidores; las reglas en las que operaba el sistema y organización de esos ayuntamientos se sujetaban a la Constitución de Cádiz (Huber 2006, 50 y 53).

El sistema mixto con predominante mayoritario en la integración de los ayuntamientos posibilita al partido triunfador tomar todo tipo de decisiones sin la necesidad de construir consensos con el resto de las fuerzas políticas integrantes del Ayuntamiento. Esta situación se agrava con relación a otras instancias de representación por los siguientes factores: a diferencia de los ámbitos federal y estatal, en los cuales elige por separado al titular de la función ejecutiva y los integrantes de poder Legislativo, no es viable en el ayuntamiento, todos los puestos forman parte de la planilla, y el voto se emite en una sola boleta por otro lado como la elección de regidores de mayoría relativa a esa través del sistema de planilla, y no por distritos uninominales, como sucede en la cámara de diputados y congresos locales con los diputados de mayoría relativa, en las elecciones municipales los partidos políticos pueden obtener triunfos únicamente en una de las fórmulas y no en ambas como sucede con los órganos de representación estatal y federal; por otro lado, en ambas cámaras, la federal y las locales, se establece la diferencia entre reformas que requieren la mayoría calificada y mayoría simple, lo cual no sucede para la toma de decisiones en el cabildo.

Sin duda alguna, las diferentes opciones representarán ventajas y riesgos, pero deberemos asegurarnos en la contemplación de la Constitución de aquellos principios garantizadores de una vida política democrática en los municipios del país, teniendo en el centro sus políticas a la ciudadanía, este elemento deberá ser el eje de la reforma y está ausente en el texto vigente.

EL SISTEMA ELECTORAL MUNICIPAL POR PLANILLA CERRADA Y BLOQUEADA VIOLENTA PRECEPTOS CONSTITUCIONALES

En las sociedades modernas, la participación ciudadana en los procesos de formación y ejercicio del poder público constituye un signo vital de su desarrollo democrático.

En este caso la forma más usual de participación política ciudadana se realiza a través de la lesión del sufragio en comicios organizados periódicamente para integrar los poderes públicos que tienen en los procesos electorales su origen y fundamentación.

Al analizar el sistema electoral de planilla cerrada y bloqueada no encontramos en ninguna parte del artículo 115 de nuestra Carta Magna esta forma de elección, dicho precepto establece la elección de la Ayuntamiento será popular y directa, y al correlacionarse con el artículo 35 constitucional, propugna como que prerrogativas del ciudadano, votar en las elecciones populares, implica en un régimen auténticamente democrático y representativo el ciudadano, no sólo tiene derecho, sino la obligación de ejercer el derecho político del voto activo, por lo cual consideramos la elección de los integrantes de los ayuntamientos por medio de planilla bloqueada y cerrada violenta el precepto constitucional aludido.

Además, la realidad social y constitucional obligan a tomar el sistema electoral municipal, retomando el sistema electoral mixto, de mayoría relativa y de

representación proporcional, conteniendo los procedimientos a través de los cuales, los electores expresen su voluntad de elegir a las persona que los representa, por medio de votos, los cuales a su vez se convierten en el gobierno municipal.

El sistema electoral municipal que gobierna en la mayoría de los municipios de nuestro país **no corresponde a las disposiciones establecidas en los artículos 35, fracción I, 115, fracción I, y 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, de acuerdo con lo siguiente:

- 1) Porque un sistema de listas cerradas y bloqueadas, en donde los ciudadanos no tienen ninguna posibilidad de elegir individualmente a los candidatos presentados por los diferentes partidos políticos, desvirtúa uno de los principios básicos de cualquier fórmula electoral, como es el que las elecciones tengan lugar mediante sufragio directo, además de universal, libre, igual y secreto. Este sistema convierte, en la práctica, las elecciones indirectas, y son los partidos políticos, quienes controlan férreamente el acceso a esas listas, despojando así a los electores de su derecho a elegir directamente al candidato o candidatos que consideren los represente mejor.
- 2) Porque las listas cerradas y bloqueadas constituyen una causa evidente de desmoralización y de sustitución de la voluntad del elector por el partido político.
- 3) Porque al votar el ciudadano por una plantilla compuesta por candidatos a presidente municipal, síndico y por un determinado número de regidores, en una sola boleta y en una sola urna, el elector o electores se ven limitados a votar por una plantilla integrada por candidatos y no por una persona y de esa manera, se restringe la capacidad de los ciudadanos mexicanos de elegir, en votaciones libres y directas, a sus representantes políticos, tales como el presidente municipal, el o los síndicos y los regidores, transfiriendo de cierta manera su capacidad de elegir a los partidos políticos.

- 4) Las listas cerradas y bloqueadas afectan el derecho al voto activo, al ser uno de los derechos políticos fundamentales encontrados a disposición de la ciudadanía de un estado, mediante el goce de estos derechos, el electorado decide la conformación del gobierno municipal y por lo tanto puede determinar en gran parte las políticas a seguir por aquel.
- 5) Porque con este sistema un partido político gana la elección automáticamente, se le asigna el total de las regidurías de mayoría relativa, y las de representación proporcional se distribuyen entre los partidos que hayan cumplido los requisitos previstos en la legislación.
- 6) Este sistema electoral provoca se desvirtúe el sentido de la representación política, y, en consecuencia, la esencia misma de la democracia, construida sobre la base de una relación de confianza entre los electores y sus representantes, lo cual, si bien pudo tener su sentido al comienzo de nuestro régimen democrático municipal, hoy en día no es el sistema de listas cerradas y bloqueadas del sistema electoral más adecuado para garantizar la efectividad del sufragio directo
- 7) Porque se deja de lado el principio poblacional, el cual establece el número de representantes será el resultante de dividir la población total del municipio, entre el número de regidurías a elegir, considerando regiones geográficas del municipio, así como se definió la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el Recurso de Reconsideración SUP-REC-021/2000: GEOGRAFÍA ELECTORAL, CONCEPTO Y PROPÓSITO;

En efecto, en primer término, hay que señalar que por “geografía electoral” se entiende la delimitación del ámbito territorial para el registro y distribución de los ciudadanos que habrán de participar en unas elecciones, de tal forma que, para las elecciones federales, la Constitución y la legislación electoral, han establecido la división del territorio nacional en trescientos distritos electorales federales.

Ahora bien, la delimitación de uno de estos distritos cumple con cuatro propósitos, que son los siguientes:

- a)** Se busca que cada voto emitido tenga el mismo valor, por servir siempre para elegir un número similar de representantes;
- b)** Se pretende evitar que en la delimitación de los distritos prevalezcan motivos políticos que beneficien a un partido en especial;
- c)** Facilitar a los ciudadanos la emisión del sufragio, de tal forma que les sea asequible el traslado del lugar donde habrán de sufragar y la autoridad no encuentre dificultades para recibir los expedientes de casilla y realizar los cómputos respectivos, y
- d)** La homogeneidad de la población, con lo cual se busca preservar, en la medida de lo posible, la división geográfica preestablecida de barrios, colonias, delegaciones, municipios y la integridad de comunidades rurales e indígenas.

La distribución geográfica se sustenta en estudios y actividades que tienen un alto grado de complejidad técnica y la utilización de diversas disciplinas, como son, entre otras, las de carácter electoral, demográfico, estadístico, de vialidad, topográficos, para contar con estudios sobre vías de comunicación, infraestructura urbana, tiempos de traslado, accidentes geográficos, aspectos étnicos y sociológicos, por citar algunos ejemplos.

Como puede apreciarse, la delimitación de la geografía electoral, implica la realización de diversas actividades técnicas,

multidisciplinarias, a través de una metodología y planeación determinada que tendrá como resultado que los distritos electorales se constituyan en ámbitos territoriales con elementos que tienden a reflejar una cierta unidad, con rasgos y características similares que se ven reflejados precisamente en el hecho de que el número de ciudadanos, ubicados en un mismo distrito electoral y que participan en un determinado proceso electoral, sea muy parecido, atendiendo a vialidades, medios de comunicación, aspectos socioculturales, accidentes geográficos, densidad poblacional, movilidad demográfica, entre otros, por lo que el referente para establecer el porcentaje de participación en la votación, que pudo haberse presentado en una determinada casilla, es precisamente el que se haya dado en el distrito electoral respectivo.

En consecuencia, es preciso avanzar en nuevas fórmulas electorales garantes de un equilibrio entre el necesario control de los partidos políticos en su propuesta de candidatos y la libertad del ciudadano para votar directamente a sus representantes.

El artículo 25 constitucional igualmente nos proporciona pistas sobre nuestra democracia, pues establece en su primer párrafo;

“Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.”²

El derecho no es un conjunto de normas estáticas, sino que, al ser creadas de acuerdo con las necesidades de una sociedad determinada, está obligado a evolucionar al paso de la sociedad misma.

1. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/L_201219.pdf, consultado en fecha 07 de enero del 2020

Mientras las sociedades avanzan, éstas exigen un derecho armónico a su contexto histórico, económico, demográfico, etc., por lo que el derecho debe mutar e irse adecuando.³

Los regidores electos por el principio de votación mayoritaria relativa estarían directamente expuestos a sus circunscripciones y por ello tendrían que rendir cuentas de sus acciones y decisiones en un grado mayor. Un vínculo más directo y claro entre voto y acción de gobierno los obligaría a tomar decisiones para mejorar la capacidad de los municipios y su propio desempeño.

De acuerdo con las teorías de descentralización y democratización, a mayores niveles de descentralización política, los funcionarios locales representarán y responderán a sus distritos electorales, con lo que tenderán a buscar políticas basadas en el electorado y no políticas partidistas. La teoría señala que surge así un vínculo efectivo de rendición de cuentas entre las autoridades y los ciudadanos que ahora las eligen de manera directa.⁴

En este supuesto, las autoridades responderían al interés público y actuarían en consecuencia con un impacto positivo en los gobiernos locales a través de políticas que fomentaran la capacidad institucional. Los políticos estarían incentivados para mejorar y ganar elecciones, o avanzar en sus carreras políticas. Aunque para eso tendrían que trabajar primero en la capacidad institucional y mejorar su propio desempeño.⁵

2 <http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas-CTDH-Derecho-Voto.pdf> P. 23 consultado en fecha 10 de enero del 2020

3 Montero, A. & Samuels, D. (2004). The Political Determinants of Decentralization in Latin America: Causes and Consequences. En Montero,

A. & Samuels, D. (Eds.). *Decentralization and Democracy in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press

Se considera que el sistema electoral municipal no está conforme a las disposiciones establecidas en los artículos 35, fracción I, 115, fracción y 116, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya que es un sistema de listas cerradas en donde los ciudadanos no tienen ninguna posibilidad de elegir individualmente a los candidatos presentados por los diferentes partidos, axioma de alterar uno de los principios básicos de cualquier fórmula electoral, como lo es que el sufragio debe ser en forma directa, lo que en sentido material convierte la elección en indirecta, vulnerando el derecho humano al voto.

En las elecciones indirectas se da lo que Mackenzie denomina "elección en pirámide", de manera tal que el elector que se halle en base designa a unos electores de segundo grado o compromisarios que son quienes, a su vez, eligen a los representantes. Pueden existir tantos grados de electores como el legislador electoral pueda imaginarse, si bien Biscaretti distingue:

- a) El sufragio indirecto de doble grado, en el que el elector (primario) en lugar de designar directamente a los parlamentarios elige únicamente a los de segundo grado (secundarios) que en un momento ulterior realizan tal elección. En Estados Unidos, el presidente es constitucionalmente elegido por unos "grandes electores";
- b) El sufragio indirecto de grado múltiple, como se configuró en la Instrucción de Diputados a Cortes de 1810 y en la propia Constitución de 1812 (España), o más recientemente en las ya abolidas Constituciones de los Estados socialistas.⁶

⁶https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEAMtMSbFijTAAAUMTlwtDt bLUouLM_Dxblw

[MDCwNzAwuOOGZapUt-ckhlQaptWmJQcSoA6na5BzUAAAA=WKE](https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEAMtMSbFijTAAAUMTlwtDt bLUouLM_Dxblw), consultado en fecha 12 de enero del 2020

Dentro de los beneficios que trae esta reforma es; que el cabildo sea más representativo y plural, mayor acercamiento de los Regidores con sus representados, mejorar la fiscalización y transparencia del uso de los recursos públicos municipales.

En la Encuesta de Percepción Ciudadana 2018, de Así Estamos Juárez, 22 de cada mil juarenses conocen el nombre de al menos un regidor, es decir los Regidores son invisibilizados por la ciudadanía. el poco conocimiento sobre los regidores sin duda atiende, entre otras cosas, a que estos son electos en “paquete” junto con el presidente municipal, dentro de una planilla electoral identificada en la boleta el día de la elección como “Ayuntamiento”. En otras palabras, los 20 regidores en el Ayuntamiento de Juárez no fueron electos directamente; en Chihuahua como en la gran mayoría de los estados del país, no votamos por regidores, votamos por un “Ayuntamiento”, y aun a pesar de que la gran mayoría de los electores desconocen a los regidores integrantes del Ayuntamiento, son estos últimos quienes tienen la máxima responsabilidad de tomar decisiones en representación de la ciudadanía con el objetivo de buscar solución a los problemas en el municipio.⁷

En concordancia con lo anteriormente señalado, podemos deducir que, tratándose de elecciones municipales, el mandato constitucional dispone que el ayuntamiento debe elegirse por medio de elección popular directa, y que, además, las legislaciones electorales de las entidades federativas deben introducir el principio de representación proporcional en esas elecciones. Mandato que acata la Constitución Política del Estado de Chihuahua, cuando en su artículo 30 dispone en lo que nos ocupa que:

ARTÍCULO 30. El Estado adopta 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.

El caso de Jalisco y otras entidades federativas de la República Mexicana Por supuesto que la regulación en la legislación electoral de las formalidades y procedimientos para el acceso de escaños y la asignación de regidurías por representación proporcional en el estado de Jalisco diferirá con las de las legislaciones electorales de algunas otras entidades federativas del país, tales como Baja California Sur, Chiapas y Colima, de lo que resulta interesante destacar los puntos de disenso entre las mismas, de tal forma que nos permitan diagnosticar ventajas o desventajas sobre las diferencias encontradas. A mayor claridad, a continuación, se esquematizan algunos de los datos que arroja la consulta las legislaciones electorales citadas:

Entidad Federativa	Umbral	Forma del registro de candidaturas	Elementos de la fórmula de asignación
Jalisco	3.5% de la vte* (Art. 25)	Planilla de candidatos en orden progresivo con el número de regidores propietarios a elegir por mayoría relativa y sus respectivos suplentes. (Art. 24)	(Fórmula de Proporcionalidad Pura). -Cociente natural. - Resto mayor. (Arts. 27 y 28)
Baja California Sur	2% de la vte* Coaliciones 4% de la vte* (dos partidos coaligados) Hasta el 6% de la vte* (tres o más partidos coaligados) (Art. 269)	Las candidaturas a presidente, síndico y regidores del ayuntamiento serán registradas mediante planillas completas. La planilla se complementará con los candidatos suplentes respectivos. (Art. 159)	-Un porcentaje mínimo de asignación o umbral. - Cociente de unidad. - Resto mayor. (Art. 269)
Chiapas	2% de la vte* (Art. 37) Coaliciones deberán obtener a su favor, en el municipio, al menos el porcentaje de votos que resulte de multiplicar 1.5% de la votación válida emitida por el número de partidos integrantes de la coalición. De no cumplirse no participa en la asignación por representación proporcional. (Art. 38)	Planilla la totalidad de candidatos para los cargos a elegir. El candidato a Presidente Municipal ocupará el primer lugar en la lista de la planilla; el candidato a Síndico ocupará el segundo lugar en dicha lista, y los restantes candidatos a Regidor ocupan los siguientes lugares hasta completar el número que corresponda de regidores por el principio de mayoría relativa. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de tres candidaturas. (Arts. 37 y 234).	(Fórmula de proporcionalidad pura). -Cociente de unidad. - Resto mayor. (Art. 39)
Colima	2% de la vte* (Art. 306)	Para los Ayuntamientos, las candidaturas se comprenderán en una sola planilla que enlista ordenadamente a los candidatos a Presidente Municipal, Síndico y Regidores, con sus respectivos suplentes. (Art. 196)	-Votación de asignación. - Cociente de asignación. - Resto mayor. (Art. 306)

vte = Votación total emitida en el municipio de que se trate.

Los preceptos legales que se citan corresponden a la legislación electoral vigente de cada Entidad Federativa a la que aluden. Fuente de consulta: Sistema de consulta de sentencias y legislaciones electorales en México.

De lo anterior, podemos enunciar algunos tópicos que guardan diferencias en cuanto a la regulación para el acceso a la asignación de escaños por el principio de representación proporcional:

En cuanto al umbral de la votación municipal emitida requerido para acceder a la repartición de regidurías por el principio de representación proporcional, mientras que en Jalisco no se hace ninguna distinción entre los partidos políticos y las coaliciones, en los casos de Baja California Sur y Chiapas, sí se distingue la exigencia entre los partidos políticos en lo individual y las coaliciones, elevando para éstas los porcentajes de acceso, inclusive bajo el parámetro de a mayor número de partidos coaligados, mayor porcentaje solicitado. Esto significa que se respeta más el objetivo de la proporcionalidad en la representación política de la que se ha hablado en el presente trabajo.

Existe coincidencia en cuanto a las reglas generales para el registro de las candidaturas de las elecciones municipales, esto es, mediante planillas con los nombres de los candidatos, listados en orden de prelación y también con la respectiva lista de suplentes.

Por lo que respecta a los elementos compositivos de la fórmula para la asignación de regidurías por este principio, también se dan similitudes en cuanto a la utilización de la denominada “fórmula de proporcionalidad pura”.

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 57 y 58 de la Constitución Política del Estado, someto a consideración de esta Honorable Diputación Permanente, el siguiente:

DECRETO

ARTÍCULO PRIMERO. Se REFORMA, el artículo 126 fracción I de la constitución Política del Estado de Chihuahua para quedar redactados de la siguiente manera:

ARTÍCULO 126. El ejercicio del Gobierno Municipal estará a cargo:

- I. De los Ayuntamientos, los que serán electos popular y directamente según el principio de votación mayoritaria relativa, residirán en las cabeceras de las municipalidades que gobiernen, durarán en su encargo tres años y estarán integrados por un presidente, un síndico y el número de regidores que determine la ley, con sus respectivos suplentes.

Los ayuntamientos se integrarán, además, con el número de Regidores electos mediante los Principios de Mayoría Relativa y de Representación Proporcional.

Los miembros de los ayuntamientos podrán ser reelectos para el mismo cargo por un período adicional. 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. Los que tengan el carácter de propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el cargo de suplentes, pero éstos sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

En el caso de miembros del ayuntamiento que hayan surgido de postulación independiente, así como los que se reelijan, deberán seguir el procedimiento de obtención del apoyo ciudadano por

planilla que prevea la Ley.

Lo dispuesto en el párrafo anterior no comprende a los Concejos Municipales que hayan sido nombrados por el Congreso en ejercicio de sus funciones.

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

II y III. ...

ARTÍCULO SEGUNDO. Se REFORMA, el artículo 17, fracciones I, II, III y IV del Código Municipal del Estado de Chihuahua para quedar redactados de la siguiente manera:

ARTÍCULO 17. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado, la Ley Electoral y el presente Código.

La competencia que la Constitución Federal, la Estatal y el presente Código, le otorga al Gobierno Municipal, se ejercerá por el Ayuntamiento en forma exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado.

Los Ayuntamientos residirán en las cabeceras municipales y se integrarán:

- I. Los Municipios de Chihuahua y Juárez con la persona titular de la Presidencia Municipal, Sindicatura y ocho Regidores de Mayoría Relativa y tres de Representación Proporcional;

- II. Los Municipios de Camargo, Cuauhtémoc, Delicias, Guerrero, Hidalgo del Parral, Jiménez, Madera, Meoqui, Namiquipa, Nuevo Casas Grandes, Ojinaga y Saucillo, por la persona titular de la Presidencia Municipal, Sindicatura y siete Regidores de Mayoría Relativa y dos de Representación Proporcional;
- III. Los de Ahumada, Aldama, Ascensión, Balleza, Bocoyna, Buenaventura, Guachochi, Guadalupe y Calvo, Riva Palacio, Rosales, San Francisco del Oro, Santa Bárbara, Urique e Ignacio Zaragoza por la persona titular de la Presidencia Municipal, Sindicatura y cinco Regidores de Mayoría Relativa y dos de Representación Proporcional;
- IV. Los restantes por la persona titular de la Presidencia Municipal, Sindicatura y tres regidores de Mayoría Relativa y dos de Representación Proporcional;

Respecto al gobierno de las secciones y demás poblaciones de un municipio, se estará a lo dispuesto en el ordenamiento Constitucional citado.

Por cada persona titular de la Presidencia Municipal, Sindicatura, Regiduría o Comisarías, habrá una persona suplente para sustituirlo en sus impedimentos o faltas.

ARTÍCULO TERCERO. Se REFORMA, los artículo 13 arábigo 2, 181 inciso 3, 191 y 386 fracción IV, modificar el título del Capítulo Cuarto de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua para quedar redactados de la siguiente manera:

Artículo 13

1) ...

2) Los ayuntamientos serán electos popular y directamente según el **principio de votación mayoritaria relativa**, durarán en su encargo tres

años y estarán integrados por un presidente, un síndico y el número de regidores que determine la Ley.

Los ayuntamientos se integrarán, además, con el número de regidores electos según **los Principios de Mayoría Relativa y de Representación Proporcional**, de acuerdo **con** las normas y procedimientos que señala esta Ley. Por cada candidato propietario de los ayuntamientos, se elegirá un suplente.

3) ...

Artículo 181

1) ...

2) ...

3) Concluido el cómputo de la elección de ayuntamiento, inmediatamente la asamblea municipal hará la declaración de validez de la elección y la entrega de la constancia de mayoría y validez a quienes ocuparan el cargo de Presidente Municipal, Síndico y Regidores.

4) ...

5) ...

6) ...

7) ...

8) ...

9) ...

10) ...

CAPÍTULO CUARTO

D DE LA ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS Y REGIDORES DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

Artículo 188. ...

Artículo 189. ...

Artículo 191.

1) La asignación de regidores electos según el principio de representación proporcional, se sujetará a lo siguiente:

a) En los municipios que contempla el artículo 17, fracción I, del Código Municipal, los ayuntamientos podrán tener **tres** regidores según el principio de representación proporcional; en los que refiere **las fracciones II, III y IV** del artículo citado solamente dos.

b) Tendrán derecho a que les sean asignadas regidurías de representación proporcional a las planillas debidamente registradas, que no hayan obtenido el triunfo de mayoría relativa y hayan alcanzado por lo menos el 2% de la votación municipal válida emitida. La votación municipal válida emitida resultará de deducir de la votación municipal total emitida, los votos nulos y candidaturas no registradas. Para lo anterior, se entiende por votación municipal total emitida el total de votos depositados en las urnas de la elección municipal de ayuntamiento que corresponda.

c) Para la asignación de regidurías de representación proporcional, se le restará a la votación municipal válida emitida señalada en el inciso anterior, la votación obtenida por las planillas que no hayan alcanzado el 2% de la misma. La distribución se hará mediante rondas de asignación entre las planillas con derecho a ello, atendiendo al orden decreciente del porcentaje de votación obtenido. En una primera ronda se asignará una regiduría a cada planilla que haya obtenido por lo menos el 2% de la votación municipal válida emitida, precisada en los términos del presente inciso.

d) Si varias planillas se colocarán en este supuesto, de manera que sobrepasen al número de regidurías de representación proporcional que al municipio correspondan, éstas se otorgarán atendiendo por riguroso orden, al número decreciente del porcentaje de votación obtenida por cada planilla.

e) Si después de aplicado lo anterior, aún quedaren regidurías por repartir, la asignación por este principio se sujetará a una fórmula que aplicará los siguientes elementos: I. Cociente de unidad, y II. Resto mayor.

f) Cociente de unidad, es el resultado de dividir la votación válida emitida en cada municipio a favor de las planillas con derecho a participar en la distribución, entre el número de miembros del ayuntamiento de representación proporcional a asignar en cada municipio.

g) Resto mayor de votos, es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada planilla, una vez hecha la distribución de miembros de ayuntamiento mediante cociente de unidad. El resto mayor se utilizará cuando aún hubiese miembros por asignar.

2) Para la aplicación de la fórmula anterior, se seguirá el procedimiento siguiente:

a) Se determinarán los miembros que se le asignan a cada planilla, conforme al número de veces que contenga su votación el cociente de unidad. Las regidurías asignadas a las planillas, de conformidad con el supuesto contenido en el inciso c) del numeral 1 del presente artículo,

corresponden al primer entero en los términos de este párrafo.

b) La asignación de regidurías de representación proporcional se hará conforme al orden de la lista de candidaturas registradas por cada planilla, empezando por el primer lugar de la lista de candidatos a regidores y, si después de aplicar el cociente de unidad quedaren cargos por asignar, se aplicará el resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados para cada una de las planillas en la asignación de los cargos del ayuntamiento.

c) Serán regidores propietarios y suplentes, según el principio de representación proporcional, los que aparezcan en primer término con el carácter señalado en el registro que se autorice para la elección según el principio de votación de mayoría relativa.

TRANSITORIOS

TRANSITORIO PRIMERO. - El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

TRANSITORIO SEGUNDO. - Quedan derogadas todas disposiciones que se opongan al contenido del presente Decreto.

TRANSITORIO TERCERO. - El Instituto Estatal Electoral será el encargado de distritos los municipios, para la elección de las regidurías electas por mayoría relativa correspondientes a cada municipio

ECONÓMICO: Aprobado que sea, turnese a la Secretaría para que elabore la Minuta de Decreto en los términos en que deba publicarse.

Dado en la Sala Morelos del Honorable Congreso del Estado, a xx de xx del año
xxxx